

МВД России

---

Федеральное государственное казенное учреждение  
дополнительного профессионального образования  
«Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

И.А. Адмиралова

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

Монография

Домодедово  
ВИПК МВД России  
2020

ББК 67.401.031

А 31

**Рецензенты:** *Е.О. Бондарь* – заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент;

*Н.В. Кузнецова* – заместитель начальника по учебной работе – начальник учебного отдела ЦПП ГУ МВД России по Московской области

**А 31 Адмиралова И.А.**  
Административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в деятельности полиции [Текст] : монография. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2020. – 92 с.

В монографии рассматриваются проблемы административно-правового обеспечения деятельности полиции по защите и охране прав и свобод граждан. Раскрываются особенности деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан в условиях военного положения, акцентируется внимание на субъектах и средствах такого обеспечения.

Научное издание предназначено для лиц среднего и старшего начальствующего состава, впервые принятых на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и имеющих высшее или среднее профессиональное образование, по должности служащего «Полицейский».

ББК 67.401.031

© ВИПК МВД России, 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ<br/>В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН .....</b>             | <b>5</b>  |
| § 1. Общая характеристика административно-правового механизма<br>деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан .....  | 5         |
| § 2. Субъекты административной деятельности полиции<br>в сфере обеспечения прав и свобод граждан .....                                 | 18        |
| § 3. Правовое регулирование административной деятельности полиции<br>по обеспечению прав и свобод граждан в Российской Федерации ..... | 30        |
| § 4. Правовое регулирование деятельности полиции<br>по обеспечению прав и свобод граждан в зарубежных странах .....                    | 43        |
| § 5. Административно-правовые средства<br>обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции .....                               | 54        |
| <b>ГЛАВА II. ГАРАНТИИ И СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН<br/>В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ.....</b>                | <b>70</b> |
| § 1. Гарантии обеспечения прав и свобод граждан<br>в административной деятельности полиции .....                                       | 70        |
| § 2. Средства обеспечения прав и свобод граждан<br>в административной деятельности полиции .....                                       | 75        |
| § 3. Юридические и иные гарантии прав и свобод граждан<br>в административной деятельности полиции .....                                | 81        |
| <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>  | <b>89</b> |
| <b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>   | <b>90</b> |

## ВВЕДЕНИЕ

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина является комплексной задачей государства и всех его органов, требующей значительных финансовых, материальных, организационных, правовых, научных и кадровых ресурсов. Оно – смысл и содержание деятельности органов государственной власти и управления. Ее осуществление обуславливает необходимость научной разработки не только общей модели обеспечения прав и свобод человека и гражданина, но и ее модификации применительно к деятельности отдельных государственных структур. Особого внимания заслуживает деятельность полиции, которая обладает широкими возможностями и полномочиями в публичной сфере. Без соблюдения прав и свобод граждан деятельность органов государственной власти и управления в целом и полиции в частности лишена всякого практического и гуманитарного смысла.

О том, что проблема обеспечения прав и свобод граждан весьма актуальна, могут свидетельствовать статистические данные из доклада Уполномоченного по правам человека 2018 года: «Уполномоченным по правам человека в тесном взаимодействии с судебной властью, органами прокуратуры, другими государственными и общественными правозащитными институтами оказана помощь в реализации прав 187 797 гражданам».

Административная деятельность полиции (в отличие от других видов полицейской деятельности) находится на виду. От ее качества и эффективности зависят практически все остальные виды деятельности органов внутренних дел, а каждый человек по административной деятельности полиции может сформировать свое мнение относительно качества ее работы. От этого в конечном итоге зависит эффективность обеспечения прав и свобод граждан в самых различных сферах их деятельности. В работе полиции достаточно правовых и организационных проблем, которые постепенно решаются, совершенствуются формы и методы административной деятельности, улучшается техническое и информационное обеспечение деятельности полиции по самому широкому спектру направлений. Сегодня весьма актуальны проблемы совершенствования административно-юрисдикционной, разрешительной и контрольно-надзорной деятельности полиции. Актуальна проблема обеспечения законности, дисциплины и противодействия коррупции в административной деятельности полиции. От решения обозначенных и ряда других проблем напрямую зависит обеспечение прав и свобод граждан, взаимодействующих с полицией в целях получения необходимой государственной услуги, а также обеспечение прав и свобод граждан, в отношении которых применяются различные меры административного принуждения.

# ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

## § 1. Общая характеристика административно-правового механизма деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан

Проблема обеспечения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции имеет первостепенное значение. Как традиционно отмечается в научной литературе, в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина важное место занимают органы внутренних дел, что обусловлено, прежде всего, их компетенцией, а также формами и методами, условиями работы, наличием сил и средств, которыми они располагают<sup>1</sup>.

Обеспечение прав и свобод граждан рассматривается как во внешней, так и во внутриорганизационной административной деятельности полиции. В связи с этим к различным направлениям административной деятельности полиции предъявляются универсальные требования. Внутриорганизационная административная деятельность, как правило, непосредственно не воспринимается гражданином, который по тому или иному вопросу обращается в полицию, но она создает все необходимые условия для того, чтобы внешний ее аспект был надлежащим образом организован и нормативно обеспечен. Соответствующее обеспечение прав и свобод граждан в административной деятельности полиции не происходит самопроизвольно, этот процесс протекает в определенной последовательности. Кроме того, на него оказывается определенное воздействие в интересах обеспечения законности и правопорядка, который, как известно, объективно необходим в сфере внутренних дел.

Иными словами, процесс обеспечения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции происходит через механизм правового регулирования, который помогает объединить различные правовые средства в определенную совокупность и направить их в необходимое русло, а также подчинить их в конечном итоге интересам личности, общества и государства. Механизм административно-правового регулирования в деле обеспечения прав и свобод граждан является частью правового механизма, который действует в установленной сфере государственного управления. Он обладает всеми общими признаками и элементами механизма обеспечения прав и свобод граждан. Тем не менее каждый из имеющихся механизмов правового регулирования имеет и определенную специфику,

---

<sup>1</sup> Толкачев К.Б. Место органов внутренних дел в механизме реализации личных конституционных прав и свобод граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984. – С. 19.

на которую оказывают влияние определенные закономерности, имеющие место в соответствующей среде государственного управления или жизнедеятельности человека. Учитывая это, представляется необходимым несколько слов сказать о том, как, собственно, определяется механизм административно-правового регулирования в научной литературе. По отношению к различным сферам правовой действительности эта дефиниция определяется по-разному.

Применительно к управленческой деятельности механизм государственного управления Ю.А. Тихомировым определяется как «... демократическая организация управленческого воздействия на общественные процессы»<sup>1</sup>.

В.А. Шабалин с методологической точки зрения механизм правового регулирования определяет как «сложную совокупность юридических средств, как управляющую систему, посредством которой осуществляется целенаправленное правовое воздействие на общественные отношения»<sup>2</sup>. Ценность данной позиции состоит в том, что она раскрывает рассматриваемый феномен как систему, в отношении которой осуществляется управленческое воздействие. Такой подход имеет определенное значение применительно к деятельности полиции, которая также является управленческой системой в сфере внутренних дел.

В.В. Сапелкина механизм реализации прав граждан в паспортно-визовой сфере определяет как «организованную систему социально-правовых гарантий, рассматриваемых в единстве и взаимосвязи с урегулированной законодательством деятельностью паспортно-визовых аппаратов и действиями граждан, направленных на перевод прав граждан в соответствующей сфере из состояния возможного в состояние действительного пользования соответствующими благами»<sup>3</sup>. С таким подходом можно согласиться, поскольку правовой механизм – это категория динамичная, приводящая в действие норму права, дающую возможность гражданину реализовать ту возможность, то социальное благо, которое определено нормативно. В связи с этим административно-правовой механизм может выступать своего рода гарантией перевода теоретической конструкции в реальную практическую плоскость. Для того чтобы этот механизм реально работал, нужен комплекс условий организационного, технического, информационного, экономического характера.

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Механизм социалистического государственного управления // Советское государство и право. – 1975. – № 4. – С. 20.

<sup>2</sup> Шабалин В.А. Методологические вопросы правоведения. – Саратов, 1972. – С. 137.

<sup>3</sup> Сапелкина В.В. Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 65.

И.И. Веремеенко, рассматривая механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка, определяет его как «... совокупность административно-правовых средств, оказывающих воздействие на общественные отношения по обеспечению личной и общественной безопасности, складывающиеся в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государства»<sup>1</sup>.

Указанный автор также делает акцент на определенную совокупность административно-правовых средств, которые связаны с обеспечением безопасности. Такой подход представляется более близким к проблеме нашего исследования, поскольку вопросы обеспечения личной безопасности гражданина напрямую связаны с обеспечением его прав и свобод в ходе осуществления полицейской деятельности.

Е.А. Зимин механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции определяет как сбалансированный комплекс мер нормативно-правового, организационно-управленческого и общественно-надзорного характера, направленных на формирование условий для максимально полной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности полиции<sup>2</sup>.

В.Д. Ардашкин в содержании механизма правового регулирования выделяет правоохранительный механизм, под которым понимает «... систему институционально-правовых средств (норм, индивидуальных актов, правоотношений и т. д.), на основе и в рамках которых обеспечивается принудительное обеспечение правопорядка»<sup>3</sup>.

Обращая внимание на обозначенную позицию, отметим: действительно, право формирует правоохранительный механизм и административно-правовая составляющая в нем играет далеко не последнюю роль. Однако представляется необходимым отметить, что в правоохранительном механизме делать упор исключительно на принудительную составляющую вряд ли следует. Дело в том, что в деле обеспечения правопорядка, а также в обеспечении прав и свобод граждан, порой достаточно эффективно проявляют себя и иные средства, например такие, как убеждение, поощрение, воспитательная работа, различного рода информационно-пропагандистские мероприятия. Эта работа, если она своевременно и адекватно проведена, может внести даже больший вклад в дело обеспечения правопорядка, а также в обеспечение прав и свобод граждан. Помимо всего прочего, пе-

---

<sup>1</sup> Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. Предмет и понятие. – М., 1981. – С. 57.

<sup>2</sup> Зимин Е.А. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции (на примере США): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. – С. 13.

<sup>3</sup> Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. – 1988. – № 1. – С. 11.

речисленное в отличие от принуждения содержит меньший риск нарушения прав и свобод граждан, кроме того, в экономическом аспекте они могут быть менее дорогостоящими, нежели чем государственное принуждение, пускай даже в его административно-правовом компоненте.

Далее представляется необходимым отметить, что любой человек реализует свой конституционно-правовой статус в самых различных сферах своей жизни. Так, гражданин, помимо личных субъективных прав, может реализовывать и другие права, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, как свободно, так и при наличии определенных разрешений, выданных в установленном порядке, а также иных административных и жизненных обстоятельств, которые в правовой теории иногда называются юридическими фактами. Отношения, которые становятся объектом административно-правового воздействия, весьма разнообразны и дифференцированы. Особенно ярко это проявляется, когда речь идет о реализации гражданином его прав и свобод в сфере внутренних дел. В связи с этим справедливо замечание С.Д. Хазанова о том, что современные исследования механизма административно-правового регулирования не должны игнорировать характер и особенности общественных отношений, становящихся объектами воздействия<sup>1</sup>.

Механизм административно-правового регулирования деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан должен учитывать целый ряд обстоятельств социального, организационного, а также правового характера. Несмотря на то, что сам термин «механизм» носит междисциплинарный характер в юриспруденции, механизм помогает правоприменителю достичь поставленной цели, а гражданину, который использует предоставленные ему права, их реализовать. Такая реализация необходима гражданину для получения нужной ему государственной услуги, а также в том случае, когда это нужно для обеспечения защиты гражданином своих прав, в частности, процессуальных прав в производстве по делу об административном правонарушении или в иных юрисдикционных производствах и т. п.

Основой механизма административно-правового регулирования деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан являются конституционные предписания. Эти предписания могут касаться как прав и свобод граждан, так и непосредственно сотрудника полиции, который реализует свою компетенцию в той или иной сфере внутренних дел. Необходимо отметить, что деятельность российской полиции подчинена также и нормам международного права, которые содержат универсальные предписания деятельности полиции различных государств. Как отмечал в свое

---

<sup>1</sup> Хазанов С.Д. Методологические проблемы дифференциации административно-правового регулирования // Административное и информационное право. – М., 2003. – С. 51.

время Г.И. Тункин, «... современное международное право взяло человека под свою защиту... и обязало государство обеспечить права и свободы всем людям, проживающим на его территории»<sup>1</sup>. В частности, к обозначенным нормам может быть отнесен Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, который был принят 17 декабря 1979 г. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169, а также Декларация о полиции, которая была принята Парламентской Ассамблеей Совета Европы 8 мая 1979 г. Помимо этого, стандарты обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции определяются Всеобщей декларацией прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.), Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (заключена г. Риме 4 ноября 1950 г.), Международным пактом от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах», Международным пактом от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах», Конвенцией Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена г. Минске 26 мая 1995 г.) и др.

В развитие Конституции Российской Федерации, а также норм международного права, которые определяют стандарты обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в нашей стране принят целый ряд федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов, которые определяют порядок деятельности российской полиции в рассматриваемой сфере.

В настоящее время можно наблюдать достаточно активно развивающееся законодательное и ведомственное нормотворчество, однако придется признать, что далеко не все нормативные правовые акты в полной мере учитывают требования международных и европейских нормативных документов в вопросах, которые касаются прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем напомним, что российская полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Все это реализуется в ходе осуществления различных видов деятельности, и прежде всего деятельности административной, внешний аспект которой проявляется в процессе осуществления ею контрольно-надзорной работы, юрисдикционной деятельности, а также мероприятий, связанных с предоставлением государственных услуг. В каждом из выделенных видов административной деятельности можно определить различные составляющие, связанные, в частности, с обеспечением безопасности дорожного

---

<sup>1</sup> Тункин Г.И. Международное право: наследство XX века // Российский ежегодник международного права. – СПб., 1994. – С. 18.

движения, осуществлением административного надзора за определенной категорией лиц, осуществлением контроля за объектами, которые представляют повышенную общественную безопасность, и др.

Во всех этих направлениях административной деятельности сотруднику полиции противостоит гражданин, который реализует или защищает свои права во взаимоотношениях с полицией. Независимо от оснований возникновения взаимоотношений сотрудника полиции с гражданином, следует добиваться максимального обеспечения прав и свобод последнего. Для этого необходимо формировать, а в некоторых случаях и развивать конституционные гарантии обеспечения и защиты прав и свобод граждан в деятельности полиции. Как верно отмечал А.А. Уваров, «... необходимость в конституционных гарантиях защиты возникает тогда, когда факт нарушения (ущемления) прав человека уже имеет место либо существует угроза такого нарушения. В этой связи все гарантии защиты подразделяются на компенсационные, пресекательные и восстановительные гарантии»<sup>1</sup>. Учитывая это, в настоящее время необходимо развивать административно-правовой механизм деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан, который включал бы средства восстановления прав гражданина и средства денежной компенсации, при нарушении его прав и свобод. Рассматривая такой административно-правовой механизм, необходимо отметить, что он представляет собой определенную совокупность средств, при помощи которых, собственно, и осуществляется соответствующее направление правового регулирования. Является аксиомой тот факт, что эффективность механизма административно-правового регулирования деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан зависит от качества соответствующих правовых средств, к которым традиционно относятся правовые нормы, правоотношения, правоприменительные акты, правовая культура и правосознание и др. Названные компоненты механизма административно-правового регулирования между собой логически взаимосвязаны.

Следует подчеркнуть, что некоторые из элементов механизма административно-правового регулирования деятельности полиции в рассматриваемом направлении могут являться обязательными компонентами, какие-то из них выполняют факультативную роль, но все они в совокупности дают возможность полиции полноценно обеспечить права и свободы граждан в той мере, в какой это входит в компетенцию полиции. Анализируя деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан, К.Б. Толкачев писал, что «... соответствующий механизм складывается из двух структурных элементов: системы обеспечения личных конститу-

---

<sup>1</sup> Уваров А.А. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина // Государство и право. – 2005. – № 7. – С. 82.

ционных прав и свобод и системы правомерных действий граждан по пользованию благами, которые определены личными конституционными правами и свободами»<sup>1</sup>. С данным тезисом можно согласиться, но в то же время следует отметить, что социальные и материальные блага, которыми может пользоваться гражданин, значительно шире соответствующих конституционных прав, дающих возможность гражданину пользоваться вышеупомянутыми благами.

Нормативную основу механизма обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции составляют нормы административного права, которые непосредственно определяют компетенцию деятельности полиции в административно-правовой сфере. Кроме того, нормы административного права определяют и порядок взаимоотношений гражданина и сотрудника полиции, эти нормы регулируют порядок предоставления гражданину или представителю юридического лица соответствующей государственной услуги, предоставление которой находится в ведении полиции. Нормы административного права конкретизируют режим взаимной ответственности сотрудника полиции и гражданина. В вопросе обеспечения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции используются как регулятивные, так и охранительные нормативные предписания. Регулятивные административно-правовые предписания, установленные в сфере внутренних дел, дают возможность гражданину получить от полиции соответствующую государственную услугу, в частности обеспечения имущественной безопасности, информационного обеспечения и др.

Следует отметить весьма существенную роль регулятивных норм административного права в воздействии на внутриорганизационные общественные отношения, возникающие в деятельности полиции. Кроме того, соответствующими нормами административного права определяется компетенция подразделений и служб полиции в реализации законодательства о полиции. Так, рядом ведомственных приказов определен статус соответствующих подразделений полиции. В частности, приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» определяет компетенцию участкового уполномоченного полиции, в том числе в вопросе обеспечения прав и свобод граждан. Согласно названному приказу основным направлением деятельности участкового уполномоченного полиции при несении им службы на административном участке является защита личности, общества, а также государства от противоправных посягательств.

---

<sup>1</sup> Толкачев К.Б. Место органов внутренних дел в механизме реализации личных конституционных прав и свобод граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984. – С. 19.

Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» определяет порядок организации и несения службы патрульных полицейских. Согласно данному приказу основными задачами строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных посягательств, а также обеспечение безопасности личности и т. п.

В вопросах разграничения компетенции при реализации мер административной ответственности в сфере внутренних дел значительная роль принадлежит приказу МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию». Важность обозначенного приказа состоит в том, что в настоящее время можно наблюдать устойчивую тенденцию ужесточения мер административной ответственности, которые применяются к гражданам. В связи с этим очень важно, чтобы составляемые в производстве по делам об административных правонарушениях процессуальные документы производились сотрудниками полиции, которые имеют необходимую правовую организационную подготовку, что будет способствовать осуществлению правильной квалификации противоправных деяний, обеспечению режима законности, а также справедливости применяемых административных наказаний. Все это в конечном итоге обеспечивает соблюдение прав и свобод граждан, способствует ограждению их от необоснованного административного воздействия со стороны полиции. Регулятивные нормы административного права касаются не только сотрудников полиции, но и граждан, в частности, эти нормы определяют их обязанности, а также права. Нужно отметить, что гражданин обязан подчиняться законным требованиям сотрудника полиции, а также выполнять целый ряд других обязанностей в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Помимо обязывающих регулятивных предписаний, гражданин имеет право и на защиту своих прав и свобод, которые нарушены в результате неправомерных действий (бездействия) сотрудников полиции. Так, согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд. Какие именно деяния сотрудника полиции могут быть обжалованы, определяется специальным законом. Так, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ определяет, что к действиям (решениям) полиции, которые могут быть обжалованы в суд, относятся: коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной инфор-

мации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Кроме регулятивного аспекта административное право несет и весьма существенный охранительный потенциал. Охранительные нормы административного права закрепляют соответствующие запреты, ограничения, определяют императивные предписания. Подобного рода положения порой указывают на обязанности, возможность применения мер принуждения, а также ответственность. Запретительные и ограничительные предписания нужны не для того, чтобы усложнить жизнь людей, сдержать социально полезную активность человека, а напротив, данные предписания необходимы в целях упорядочения общественных отношений, они также предупреждают совершение тех или иных административных правонарушений.

Следует отметить также, что запрещающие предписания необходимы для обеспечения прав и свобод граждан в общественных местах, в сфере функционирования различных видов транспорта, а также работы предприятий общественного питания и культуры. Задача полиции в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности – выявлять нарушение запрещающих предписаний, ставить вопрос о привлечении соответствующих лиц к административной ответственности и т. п. В деле обеспечения прав и свобод граждан роль запрещающих предписаний достаточно велика, однако представляется необходимым подчеркнуть, что в процессе регулирования общественных отношений, в том числе складывающихся в сфере внутренних дел, вряд ли следует увлекаться запретами. Связано это с тем, что в настоящее время обилие запрещающих предписаний зачастую просто ставит в тупик даже самого законопослушного гражданина.

Подобное положение вещей подрывает веру в закон, а также в справедливость государственного принуждения. В связи с этим вполне оправдана, на наш взгляд, постановка вопроса о гуманизации мер административной ответственности, расширении оснований для освобождения от нее, а также назначения административных наказаний (при наличии к тому оснований) ниже низшего предела. В настоящее время, очевидно, назрела необходимость введения в систему мер административной ответственности мер общественного порицания или иного неимущественного воздействия на нарушителей правовых запретов. Такой подход может способствовать обеспечению прав и свобод граждан, освободить их от нецелесообразного административного принуждения.

В интересах обеспечения прав и свобод граждан в механизме административно-правового регулирования необходимо больше места предо-

ставлять предписаниям заявительного порядка, снижать границы действия разрешительного воздействия. Такой подход будет способствовать саморегулированию общественных отношений, снижению необоснованного администрирования общественных процессов, в том числе со стороны органов полиции. Также представляется актуальным исключение конкуренции разрешительного и заявительного порядка регулирования общественных отношений, в частности возникающих в сфере внутренних дел. В связи с этим вполне логично учесть европейский опыт в данном вопросе. Как отмечал В.А. Туманов, «... если из закона неясно, каков должен быть порядок реализации права – разрешительный или заявительный, то применяется заявительный порядок. Если возникает сомнение, нужно ли для реализации данного права обращение к административным властям, то его следует толковать в том плане, что такое обращение не нужно. Это следствие общего принципа, провозглашенного Декларацией прав человека и гражданина: разрешено все, что не запрещено законом»<sup>1</sup>.

В механизме реализации данного принципа в сфере внутренних дел имеется достаточно много правовых и организационных проблем, но его реализация объективно необходима именно в интересах обеспечения прав и свобод граждан. Необходимо по возможности сократить различного рода согласования, которые установлены для получения необоснованных разрешений, эти «управленческие процедуры» создают излишнюю бюрократизацию административных правоотношений в сфере внутренних дел, а также формулируют питательную среду для коррупции и нарушения прав и свобод граждан.

Динамику норм административного права определяют правоотношения, именно в них происходит реализация гражданином своего правового статуса, также в ходе реализации правоотношений осуществляется и обеспечение прав и свобод гражданина. Правоотношение является основополагающим элементом механизма административно-правового регулирования, этот элемент механизма имеет сложную конструкцию, а также достаточное разнообразие своего проявления. Содержательно административное правоотношение как элемент правового механизма обеспечения прав и свобод гражданина включает собственно гражданина, юридический факт и объект. Полиция обеспечивает права и свободы всех без исключения граждан, независимо от основания возникновения соответствующего правоотношения. Объектом данного правоотношения являются права и свободы гражданина. Эти компоненты, собственно, и определяют смысл и содержание деятельности российской полиции.

---

<sup>1</sup> Туманов В.А. Права человека и исполнительная власть // Советское государство и право. – 1990. – № 2. – С. 48.

Рассуждая об основаниях возникновения административного правоотношения, связанного с обеспечением прав и свобод граждан, нужно отметить, что ими являются определенные законом жизненные или иные обстоятельства, с которыми связывается возникновение, изменение или прекращение того или иного правового состояния. Юридическими фактами, которые предоставляют основания для возникновения соответствующего правоотношения, могут быть самые различные обстоятельства, которые носят как объективный, так и субъективный характер. Исходя из этого, юридические факты дифференцируются на события и действия. Первые не зависят от воли и сознания человека, поскольку протекают объективно, в частности, это может касаться наступления определенного срока, периода времени и т. п. Так, ответ на обращение гражданина должностным лицом полиции должен быть дан в течение месяца. Невыполнение этого срока является нарушением установленного порядка работы с обращениями граждан в системе органов внутренних дел. Соблюдение установленных сроков может касаться и граждан. Так, гражданин обязан поменять водительское удостоверение, действие которого истекло, продлить срок лицензии на оружие и т. п. Невыполнение в установленном порядке соответствующей обязанности может повлечь для гражданина неблагоприятные последствия, которые могут выразиться в привлечение его к административной ответственности.

Действия, которые являются основанием для возникновения административного правоотношения, связанного с защитой прав и свобод граждан, могут быть как правомерными, так и противоправными действиями. Но во всех случаях права граждан должны быть соблюдены. Так, право гражданина на защиту корреспондирует обязанности сотрудника полиции эту защиту в пределах своей компетенции ему предоставить, а именно: принять заявление, провести определенные процессуальные действия, оградить гражданина от определенной опасности и др.

В случае если поведение гражданина носит противоправный характер, например в его деянии усматривается состав административного правонарушения, сотрудник полиции, пресекая соответствующее противоправное поведение, обязан предоставить привлекаемому к административной ответственности гражданину возможность реализовать свои процессуальные права, а именно: предоставить ему возможность сообщить о месте своего нахождения (задержания), дать возможность гражданину использовать свое право на юридическую помощь, на ознакомление с материалами дела об административном правонарушении и т. д. В настоящее время обращает на себя внимание одно обстоятельство. Действующее законодательство преимущественно акцентирует внимание на обеспечении прав и свобод гражданина, в отношении которого применяется административ-

ное принуждение (ст. 25.1 КоАП РФ). Между тем права потерпевших от административного правонарушения обеспечиваются в значительно меньшей степени. Это происходит потому, что потерпевший (за редким исключением) просто не выявляется.

В связи с этим представляется целесообразным в КоАП РФ, а также в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» закрепить обязанности сотрудников полиции определять потерпевших от административного правонарушения, скажем от мелкого хулиганства. Это может касаться и других административных правонарушений, объектом посягательства которых является общественный порядок или общественная безопасность. По нашему мнению, такой подход повысит уровень защищенности граждан, а также может способствовать достижению цели административного наказания – предупреждения правонарушений.

Бесспорным элементом административно-правового механизма обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции являются правоприменительные акты. В отличие от закона или иного нормативного правового акта правоприменительный акт всегда индивидуален, персонализирован, иными словами, он имеет конкретного адресата. Представить административную деятельность полиции, связанную с обеспечением прав и свобод граждан, без вынесения соответствующих актов просто невозможно. Такие акты имеют государственную природу, определенную юридическую силу, в связи с чем они носят обязательный характер для сторон соответствующего административного правоотношения. Этими актами до адресата правовой нормы в ряде случаев доводятся ее требования, определяются перспективы служебной деятельности и т. п. Правоприменительные акты, которые выносятся в процессе обеспечения прав и свобод граждан, достаточно разнообразны. Это могут быть акты регулирующего и охранительного характера, а также носить процессуальный характер.

В производстве по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется в полиции, по сути, одним из основных процессуальных актов является протокол об административном правонарушении. Исследование показывает, что протоколы об административном правонарушении достаточно часто составляются сотрудниками полиции очень небрежно. В них крайне лаконично описывается существо административного правонарушения, нет указаний на обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность, отсутствует указание на разъяснение прав лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и т. п.

В конечном итоге все это превращается в пустую формальность и, как следствие, влечет нарушение прав и свобод граждан. В настоящее время сложившаяся практика составления процессуальных документов

не может быть признана удовлетворительной, в связи с этим необходимо усилить меры контроля за порядком составления соответствующих процессуальных документов, а также рассматривать возможность повышения должностного статуса сотрудников полиции, которым такое право может быть предоставлено.

Такой важный элемент механизма административно-правового регулирования, действующий в рассматриваемой нами сфере, как акты толкования правовых норм, явно недооценивается. Толкование, а также правильное понимание смысла и содержания правовой нормы в определенной степени является гарантией соблюдения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции. С учетом сложности правовых предписаний роль и значение официального и доктринального толкования правовых норм как никогда велики.

Следующий элемент административно-правового механизма деятельности полиции, на который представляется необходимым обратить внимание, – правовая культура и правосознание. Рассуждая о культуре, можно отметить, что эта категория традиционно трактуется как определенная совокупность материальных и духовных ценностей, которые накоплены человеческой цивилизацией. Как верно отмечал в свое время В.П. Сальников, «... механизм правового регулирования не тождественен действию всех компонентов надстройки, правовое регулирование – это особое воздействие права на общественные отношения. Не более. А правовая культура общества включает все достижения человеческой цивилизации в сфере юридической надстройки, в правовой системе. Она характеризует уровень развития юридической надстройки, правовой системы. Да и правовой жизни общества в целом»<sup>1</sup>. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что обозначенные элементы существенно недооцениваются. Кроме того, они иногда вообще исключаются из содержания рассматриваемой конструкции. Между тем правовая культура и правосознание сотрудника полиции могут внести весьма существенный вклад в дело обеспечения прав и свобод граждан.

Относительно рассматриваемых категорий в свое время велась даже весьма содержательная дискуссия. В частности, Г.Г. Курагин писал, что «... правовая культура и правосознание не являются элементами механизма правового регулирования. Обусловлено это тем, что в него должны включаться лишь правовые явления, обладающие способностью регулировать общественные отношения, оказывать прямое или косвенное воздействие на реальное поведение людей»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Сальников В.П. Социалистическая правовая культура. – Саратов, 1989. – С. 28.

<sup>2</sup> Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. – М., 1976. – С. 18.

И.И. Веремеенко в обозначенный выше ответ отмечал, что «правовая культура и правосознание во многом оказывают влияние на поведение людей, а также прямое, а в некоторых случаях и решающее воздействие на общественные отношения»<sup>1</sup>.

Позиция И.И. Веремеенко представляется верной, поскольку уровень правовой культуры, а также правосознание в конечном итоге сказываются на качестве правоприменения, особенно в части, касающейся обеспечения прав и свобод граждан. Представляется аксиомой тот факт, что чем выше уровень правовой культуры, а также правосознания, тем эффективней – с точки зрения закона – деятельность полиции. Следовательно, на качество обозначенных элементов механизма правового регулирования должна оказывать влияние общекультурная и правовая подготовка сотрудника полиции. Поэтому неслучайно, что во многих зарубежных государствах в целях поднятия и регулирования профессиональной культуры достаточно эффективно применяются кодексы профессиональной этики полицейских, которые, по сути, являются в этих государствах основными документами, регламентирующими служебную деятельность сотрудников полиции. Так, одной из семи заповедей полицейских служащих Германии является то, что полицейский чиновник должен добросовестно повышать свою общеобразовательную подготовку, профессиональные знания и физическую подготовку. Полицейский должен стремиться к тому, чтобы быть хорошим полицейским, на которого можно положиться в любое время и в любой ситуации<sup>2</sup>. Из этого следует, что пренебрегать значением правовой культуры и правосознанием сотрудников полиции в деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина ни в коем случае не нужно.

Необходимо отметить, что механизм административно-правового регулирования деятельности полиции представляет собой систему юридических, организационных и общекультурных средств, с помощью которых может быть обеспечено выполнение полицией возложенных на нее задач в деле обеспечения прав и свобод граждан.

## **§ 2. Субъекты административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан**

Российская полиция – это организационная структура, в содержании которой созданы и функционируют различные структурные подразделения, призванные выполнять возложенные на нее задачи по обеспечению правопорядка, а также защиту прав и свобод граждан. У каждого струк-

---

<sup>1</sup> Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. Предмет и понятие. – М., 1981. – С. 51.

<sup>2</sup> Яблонская Л.М. Деонтология полиции. – Челябинск, 2008. – С. 237.

турного подразделения полиции, которое осуществляет административную деятельность, – своя компетенция, а также свой статус в рассматриваемой сфере. В связи с этим в вопросах обеспечения прав и свобод граждан, особенно тех из них, которые реализуются в сфере внутренних дел, существует определенная специализация, позволяющая во многих случаях правильно подбирать правовые средства (правовой инструментарий) для решения поставленных перед полицией задач.

Полиция России сегодня представляет собой исполнительно-распорядительный орган государственной власти, который организационно входит в систему МВД России, а сотрудник полиции является представителем государственной власти, в связи с чем он имеет специальный правовой статус, позволяющий ему надлежащими средствами обеспечивать права и свободы граждан в самых различных сферах жизнедеятельности.

Все это дает возможность рассуждать как о специальном административно-правовом статусе полиции в целом, так и сотрудника полиции в частности. Поэтому необходимо обратить внимание на субъект права, а также на субъект правоотношения в сфере внутренних дел вообще. Такой подход поможет детальнее раскрыть статус субъектов административной деятельности полиции, а также затронуть ряд проблем его реализации в сфере обеспечения прав и свобод граждан. Определение статуса полиции как субъекта обеспечения прав и свобод граждан имеет весьма существенное значение. Такой анализ может дать ответ на вопрос: достаточно ли в арсенале полиции необходимых административно-правовых средств для осуществления соответствующей деятельности? Также это важно и для теории административной деятельности вообще и осуществляемой полицией в частности. Как правильно заметил А.Ю. Якимов, «... для всех отраслей права «статус субъекта права» является одним из ключевых, раскрывающих основные юридические институты»<sup>1</sup>.

Перед рассмотрением статуса полиции как субъекта обеспечения прав и свобод граждан нужно сразу оговориться, что можно отождествить понятия «статус субъекта права» и «правовое положение субъекта права». Это обусловлено одинаковой этимологией вышеназванных категорий. Однако, несмотря на тождественное смысловое значение обозначенных дефиниций, нужно отметить, что содержание правового положения полиции достаточно насыщено. Справедлив тезис О.С. Рогачевой о том, что «... правовой статус – эта категория не только многоаспектная, но и многоэлементная, что вызывает определенные трудности при ее анализе»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретически вопросы) // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 5.

<sup>2</sup> Рогачева О.С. Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушении законодательства о налогах и сборах. – Воронеж, 2003. – С. 68.

Полиция как целостное организационное образование входит в систему органов внутренних дел, но в отличие от органов внутренних дел именно полиция самым непосредственным образом. Она в каждодневном и непрерывном режиме осуществляет деятельность по обеспечению прав и свобод граждан.

Из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» следует, что полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей.

Полиция во взаимоотношениях с гражданами, а в некоторых случаях и хозяйствующими субъектами является органом исполнительной власти, поэтому правоотношения, которые возникают между сотрудниками полиции и гражданином, носят преимущественно властный (императивный) характер. Такой характер правоотношений имеет место при применении сотрудником полиции мер административного принуждения. Также сотрудник полиции может потребовать прекратить совершать административное правонарушение. В случае необходимости предложить гражданину отойти от места проведения каких-либо процессуальных действий и т. п. В случае если требования сотрудника полиции законны, гражданин обязан им подчиняться, иначе возможно привлечение граждан к административной ответственности (ст. 19.3 КоАП РФ). Однако такой характер взаимоотношений между сотрудниками полиции и гражданами имеет место далеко не всегда, поскольку в сфере внутренних дел существуют иные правоотношения, связанные, в частности, с административно-договорным регулированием общественных отношений, а также предоставлением государственных услуг физическим и юридическим лицам. Следует иметь в виду, что ряд процессуальных отношений также носит далеко не императивный характер, лишняя раз подтверждая тезис о том, что неравенство в материальных правоотношениях трансформируется в равенство в процессуальных отношениях. Кроме того, в целом ряде таких правоотношений именно сотрудник полиции выступает в качестве обязанного субъекта. Так, согласно п. 8 приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях вне зависимости от места и времени их совершения, а также полноты содержащихся в них сведений и формы представления подлежат обязательному приему во всех территориальных органах МВД России.

Нужно также отметить, что полиция как субъект исполнительной власти проявляет себя в различных правовых аспектах. Одним из основных правовых состояний полиции является ранее установленный для нее административно-правовой статус. Несмотря на то, что полиция – это организационный субъект административного права, ему (статусу) отчасти присущи и некоторые элементы административно-правового статуса индивидуального субъекта соответствующей отрасли права. Полиция обладает всеми необходимыми признаками субъекта административного права. Данный тезис основывается как на теоретических положениях, так и имеет под собой необходимую правовую основу. Традиционно отмечается, что субъект права обладает такими качествами, как правоспособность и дееспособность. Эти состояния определяют правосубъектность соответствующего лица. Как отмечал в свое время Г.И. Петров, «... субъектами административного права являются лица и организации, наделенные государством правами и обязанностями в сфере государственного и общественного управления, в связи с чем они обладают правоспособностью и дееспособностью»<sup>1</sup>. Полиция как субъект административного права несет в себе все перечисленные компоненты.

Таким образом, к элементам административно-правового статуса полиции можно отнести права и обязанности полиции. Это обусловлено тем, что в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» специально прописано о правах и обязанностях полиции (ст. 12-13). Кроме того, отдельно закрепляются права и обязанности сотрудника полиции (ст. 27-28). Однако этими элементами статус полиции не ограничивается. Как отмечает С.А. Сергеев, «... применительно к органу исполнительной власти другими элементами его правового статуса принято считать цели, задачи, функции, положение в системе органов исполнительной власти»<sup>2</sup>.

Такой вывод, как представляется, верен. Однако надо отметить, что в современный период статус полиции как субъекта административного права исследован не столь обстоятельно, в связи с этим есть определенные проблемы в организации полиции на территориальных уровнях ее функционирования. На некоторые из таких проблем будет обращено внимание чуть ниже. Однако перед этим отметим, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» закрепляет права и обязанности полиции и практически ничего не прописывает о ее ответственности, а без этого элемента ее административно-правовой статус выглядит далеко не полным. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 30 но-

---

<sup>1</sup> Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. – Л., 1972. – С. 42.

<sup>2</sup> Сергеев С.А. Административно-правовой статус Государственной инспекции безопасности дорожного движения как субъекта контрольно-надзорных правоотношений. – М., 2007. – С. 66.

ября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» ответственность возложена именно на сотрудника полиции. Такой подход в вопросах защиты прав и свобод граждан в сфере внутренних дел видится далеко не полным. Поэтому было бы правильно, если бы в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», помимо ст. 12 «Обязанности полиции» и ст. 13 «Права полиции», была бы ст. 14 «Ответственность полиции». Такая конструкция представлялась бы вполне верной как с точки зрения содержания административно-правового статуса полиции, так и с позиции ее публичной и гражданско-правовой ответственности – именно как коллективного субъекта права, особенно это актуально применительно к ответственности полиции за нарушение прав и свобод граждан.

Для решения обозначенных, а также ряда других проблем, касающихся этой темы, отчасти возможно учесть отдельные теоретические наработки, которые имели место в недавнем прошлом. Так, П.П. Фатеев, раскрывая в свое время административно-правовой статус муниципальной милиции, выделил в его содержании такие функции, как «... надзорные, юрисдикционные, охранные, а также функцию содействия»<sup>1</sup>.

Д.Н. Бахрах в содержании правового положения исполнительных органов государственной власти определяет три компонента: целевой блок, структурно-организационный блок, а также блок, касающийся компетенции соответствующего исполнительного органа<sup>2</sup>.

С некоторыми уточнениями с приведенными выше точками зрения вполне возможно согласиться. Однако в то же время необходимо отметить, что функции полиции как элемент ее административно-правового статуса можно подразделить в зависимости от сферы и форм их реализации, а также методов воздействия на поведение соответствующих субъектов административного права, в частности на поведение граждан.

Представляется также возможным отметить, что проблема административно-правового статуса, как коллективного, так и индивидуального субъекта права, в юридической науке исследована весьма обстоятельно<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Фатеев П.П. Административно-правовой статус муниципальной милиции Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996. – С. 15.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2007. – С. 156.

<sup>3</sup> См.: Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации. – М., 2010; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М., 1999; Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М., 2007 и др.

С учетом этого нет необходимости останавливаться на некоторых устоявшихся юридических конструкциях, поэтому перейдем к характеристике полиции как субъекта обеспечения прав и свобод граждан.

Как следует из содержания Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», задача обеспечения прав и свобод граждан возложена на полицию в целом, однако вклад в решение этой задачи у различных структурных подразделений полиции не одинаков. Такой подход, вполне обоснован, поскольку разные структурные подразделения полиции решают различные задачи в рассматриваемой сфере деятельности. В настоящее время отдельные вопросы организации полиции определены в Указе Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции», однако, несмотря на это, в вопросах регулирования организационно-правового статуса полиции имеются определенные проблемы, что в конечном итоге сказывается на качестве работы полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

В ходе осуществления административной деятельности сотрудники полиции сталкиваются с самыми различными административными правонарушениями, а также неоднозначными управленческими проблемами и ситуациями и т. п. Все это требует от сотрудников полиции необходимой подготовки, тактической выучки, соответствующих навыков работы в нестандартных правовых и организационных обстоятельствах. Представляется, что МВД России должно стремиться осуществлять такую политику в сфере внутренних дел, которая помогла бы формированию должной социальной и информационной среды, облегчающей деятельность сотрудников полиции, работающих непосредственно на «земле». Просчеты в организации управления в сфере внутренних дел самым негативным образом сказываются именно на местах, в территориальных органах МВД России.

В связи с этим для улучшения процесса управления в сфере внутренних дел было бы целесообразно вернуться к разграничению полиции на криминальную полицию и полицию общественной безопасности. О каждом из видов полиции следует принять специальное положение, а также утвердить его структурное и содержательное наполнение. Такой подход позволил бы увидеть, кто, как и чем занимается в территориальном органе МВД России. Это также помогло бы более четко определить границы персональной ответственности сотрудников полиции, в частности в вопросах обеспечения прав и свобод граждан.

В настоящее время далеко не всем гражданам понятна организация деятельности российской полиции. Такое положение вещей во многом не согласуется с положением ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», в котором определяется, что полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан. Без понимания порядка ор-

ганизации деятельности полиции обеспечить к себе доверие со стороны граждан полиция просто не сможет. Таким образом, представляется вполне обоснованной необходимость возвращения – в вопросах организационного построения полиции – к разграничению полиции, которое вытекает из непосредственных направлений ее работы.

Рассуждая о статусе субъекта административной деятельности полиции в рассматриваемой сфере, необходимо отметить, что одним из основных субъектов в этом направлении является территориальный орган МВД России по субъекту Российской Федерации. Статус этого органа непосредственно определяется Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

Как следует из соответствующего положения, территориальные органы МВД России по субъектам Российской Федерации осуществляют свою деятельность как непосредственно, так и (или) через подчиненные территориальные органы МВД России на районном уровне, а также подразделения и организации, созданные для реализации задач и обеспечения деятельности территориальных органов. Одной из основных задач данного органа является обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности на территории субъекта Российской Федерации и др.

Самым нижестоящим субъектом управления в сфере внутренних дел выступает территориальный орган МВД России. Он функционирует непосредственно на основании приказа МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне». К числу основных направлений его работы в сфере осуществления административной деятельности относятся: защита личности от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение административных правонарушений; производство по делам об административных нарушениях, а также исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения.

Каждое из определенных направлений работы территориального органа МВД России в сфере осуществления административной деятельности полиции весьма содержательно. В процессе соответствующей работы возникают самые разнообразные административные правоотношения, связанные с защитой прав и свобод граждан. Необходимо отметить, что именно территориальный орган МВД России находится ближе всего к гражданам, проживающим в соответствующих местностях (городах, сельских поселе-

ниях, районах и т. п.). В связи с этим его сотрудники в каждодневном режиме сталкиваются с самыми разнообразными правонарушениями, а также реально осуществляют обеспечение прав и свобод граждан, которые обращаются в территориальные органы полиции.

Несмотря на то, что правоохранительная деятельность продуцирует возникновение административных правоотношений охранительного характера, однако только этими отношениями деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан далеко не ограничивается. В деятельности полиции складывается достаточно много регулятивных административных правоотношений. В частности, они возникают при предоставлении государственных услуг в сфере обеспечения имущественной безопасности, взаимодействия полиции с другими органами власти и управления, а также институтами гражданского общества.

Заметим, что территориальный орган МВД России выступает в административных правоотношениях как целостное организационное образование, тем не менее в большинстве административных правоотношений от его имени действуют соответствующие должностные лица, компетенция которых является производной от статуса соответствующего органа. Административно-правовой статус территориального органа МВД России обладает в целом теми же признаками, что и иные органы государственной власти и управления. В связи с этим вполне верен вывод В.Н. Лапшина, который в свое время отмечал, что «... в качестве субъекта административных правоотношений орган внутренних дел, прежде всего, выступает частью общей системы органов государственного управления и обладает поэтому всеми присущими последним признакам»<sup>1</sup>. Действительно, это так – ведь всем органам власти и управления, в том числе и занимающихся вопросами обеспечения прав и свобод граждан, свойственны в целом одинаковые признаки. Однако у каждого органа есть и некоторые особенности, продиктованные спецификой реализации соответствующих административно-правовых средств, а также форм защиты прав и свобод граждан и т. п. Это легко заметить, обратив внимание на особенности административных правоотношений, в ходе которых осуществляется защита прав и свобод граждан, и проанализировав основания их нарушения. Полиция – часть государственного аппарата, а также самый универсальный правоохранительный орган, тем не менее осуществляет защиту и обеспечение далеко не всех прав и свобод граждан. В ином случае полиция в ходе осуществления своей административной деятельности подменила бы работу других исполнительно-распорядительных органов, а это недопустимо. Поэтому в работе полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан имеется

---

<sup>1</sup> Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. – Караганда, 1986. – С. 22.

некоторое качественное своеобразие, которое продиктовано особенностями управления в сфере внутренних дел, а также теми проблемами, с которыми граждане ежедневно обращаются в территориальные и иные органы МВД России. Особенность работы полиции проявляется также и в том, что ее сотрудники в отличие служащих иных органов власти и управления в инициативном порядке выявляют различного рода административные правонарушения, непосредственно устанавливают граждан, права и свободы которых нарушены. Такая работа осуществляется сотрудниками полиции в ходе патрулирования общественных мест, мест компактного проживания людей, проведения профилактических обходов объектов и территорий и т. п.

Административно-профилактическая работа, осуществляемая участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних, а также сотрудниками иных структурных подразделений полиции является в итоге залогом успешной работы территориального органа МВД России в деле обеспечения прав и свобод граждан. Конечно, в организации этой деятельности имеется большое количество проблем, решение которых во многом предопределило бы увеличение количества соответствующих сотрудников на закрепленных за ними территориях. Заметим, что профилактическая работа незримо присутствует во всех направлениях деятельности полиции. Особенно важна она в деле противодействия административным правонарушениям. Работа полиции в этом направлении очень показательна, поскольку в конечном итоге упущения в организации и осуществлении административно-юрисдикционной деятельности полиции напрямую сказываются на количестве совершаемых преступлений на территории обслуживания тем или иным органом МВД России. Конечно, соответствующая работа осуществляется не ради достижения оптимальных количественных показателей, полиция должна предупреждать совершение административных правонарушений. Только такой подход в организации соответствующей работы может быть приемлем, в том числе и в вопросах обеспечения прав и свобод граждан.

Сущность статуса полиции как субъекта обеспечения прав и свобод граждан проявляется именно в правоотношениях. Правоотношение определяет динамику деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан. Иными словами, обеспечение прав и свобод граждан невозможно без возникновения соответствующих правоотношений. Поэтому можно согласиться с Ю.К. Толстым, который верно отметил, что «... правоотношение – это связующее звено между нормой права и соответствующим общественным отношением, между тем у нормы права, а также у правоотношения один объект – это фактическое общественное отношение»<sup>1</sup>. Это дей-

---

<sup>1</sup> Толстой Ю.К. Еще раз о правоотношении // Правоведение. – 1969. – № 1. – С. 32.

ствительно так, поскольку любое общественное отношение носит первичный характер, оно объективно, государство воздействует и упорядочивает соответствующие объективно складывающиеся отношения, в частности в интересах обеспечения прав и свобод граждан. Объект правоотношения, в том числе возникающего в административной деятельности полиции, объективно вызывает закрепление за полицией той компетенции, которая необходима для охраны соответствующего объекта. В нашем случае – прав и свобод граждан.

Полиция является субъектом многих административных правоотношений, которые связаны с обеспечением прав и свобод граждан, поэтому качество регулирования этих отношений в конечном итоге влияет на эффективность работы полиции в рассматриваемой сфере. Как совершенно правильно отметил Д.В. Осинцев, «... административные правоотношения конструируют административную деятельность...»<sup>1</sup>.

Одними из важнейших отношений, в которых полиция выступает как субъект принуждения, являются административно-юрисдикционные отношения. Эти правоотношения детально раскрывают статус полиции в вопросах обеспечения прав и свобод граждан. Обусловлено это тем, что в ходе них разрешается определенный управленческий спор или применяются меры административного принуждения. Именно в таких отношениях возникает объективная необходимость обеспечения прав и свобод граждан, создание им условий для реализации их процессуального статуса. Отметим, что полиция имеет достаточно широкую компетенцию в деле реализации законодательства об административных правонарушениях, а также весьма серьезные полномочия в сфере создания необходимых условий для осуществления соответствующих полномочий другими субъектами административной юрисдикции.

Основанием для производства по делам об административных правонарушениях в полиции является совершенное административное правонарушение. Сотрудник полиции должен иметь определенную подготовку, чтобы с учетом как объективных, так и субъективных обстоятельств установить признаками, а также элементы соответствующего состава административного правонарушения. К сожалению, далеко не всегда сотрудники полиции, которые осуществляют работу по охране общественного порядка, умело могут выявить соответствующие административные правонарушения. Бывают и диаметрально противоположные ситуации, когда соответствующее правомерное поведение гражданина квалифицируется как противоправное деяние. Неприемлем как первый, так и второй вариант поведения сотрудников полиции, которые осуществляют соответствующую

---

<sup>1</sup> Осинцев Д.В. Система административного права: методология, наука, регламентация. – М., 2014. – С. 123.

административную деятельность. Каждый из вариантов такого поведения по-своему снижает уровень правопорядка, а также нарушает права и свободы граждан. В связи с этим актуален тезис А.Ю. Якимова, что «... государство должно создать такой механизм реагирования на административные правонарушения, который гарантировал бы оперативное применение мер административного воздействия к виновным лицам и одновременно исключал бы любые проявления беззакония и произвола в отношении граждан»<sup>1</sup>.

Рассуждая о проблемах обеспечения прав и свобод граждан, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что само по себе производство по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется в органе МВД России, не так уж и просто с точки зрения установленной процессуальной формы, а также предъявляемых к нему формальных требований. Осуществление соответствующего производства требует от сотрудника полиции необходимой правовой подготовки. Следует отметить, что особенно тщательно к соответствующему производству необходимо подходить, когда к лицу, которое совершило административное правонарушение, может быть применено такое наказание, как административный арест. Практика показывает, что именно по отношению к такому лицу далеко не всегда осуществляется должная работа по обеспечению его процессуальных прав в полном объеме. В частности, достаточно редки случаи оказания ему квалифицированной юридической помощи со стороны адвоката. Все это в своей совокупности не обеспечивает необходимую правовую защиту прав и законных интересов граждан в административно-юрисдикционной деятельности полиции.

Помимо вышеперечисленных отношений, в деятельности полиции самым непосредственным образом проявляют себя отношения контрольно-надзорного характера. Эти отношения носят достаточно разнообразный характер, как по форме, так и по содержанию. Необходимо также заметить, что деятельность полиции в самых различных аспектах ее проявления находится под надзором как прокуратуры, так и других контролирующих структур. Рассуждая о контроле за деятельностью полиции, отметим, что в его содержании важное место начинает занимать общественный контроль. Связно это с созданием общественных советов при органах МВД России (Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»), а также развитием законодательства, определяющего статус общественности в соответствующем вопросе (Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан

---

<sup>1</sup> Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 100.

в охране общественного порядка», Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Осуществление общественного контроля за деятельностью полиции в определенной степени может способствовать укреплению ее статуса, а также повышению эффективности ее работы в деле обеспечения прав и свобод граждан.

Несмотря на важность контроля за деятельностью полиции, необходимо несколько слов сказать о полиции как субъекте контрольно-надзорной деятельности. Соответствующий вид деятельности в силу содержания обособливается от других направлений работы полиции, что предполагает появление административных правоотношений особого характера, в частности отношений контрольно-надзорного характера. Для соответствующих отношений более, чем для всех остальных, возникающих в административной деятельности полиции, характерна властная составляющая. Как справедливо отметила Е.Ю. Грачева, «... контрольные правоотношения имеют государственно-властный характер. Всякий социальный контроль, любой из его видов есть атрибут власти, важнейшее его проявление»<sup>1</sup>.

Сотрудник полиции, какую бы должность он ни занимал в территориальном органе МВД России, является представителем власти. Поэтому сотрудники полиции осуществляют контрольно-надзорную деятельность по самому широкому спектру вопросов, в частности, касаются определенных категорий граждан, в отношении которых установлен административный надзор, осуществляют контроль за безопасностью дорожного движения, соблюдением требований разрешительной системы и др.

Отдельно следует отметить контроль полиции за передвижением людей, поведением несовершеннолетних, которые потенциально могут совершить различного рода правонарушения. Несмотря на то, что контрольной деятельности полиции присущ властный характер, она все же носит профилактический характер. Именно поэтому данный вид работы должен иметь приоритетное значение. Исходя из вышеперечисленного, можно сделать вывод о сложном административно-правовом статусе полиции как субъекте обеспечения прав и свобод граждан, а также разнообразии отношений, которые возникают в процессе его реализации. Также необходимо подчеркнуть, что какие бы отношения в деятельности полиции ни возникали, они так или иначе связаны с обеспечением прав и свобод граждан. Также отметим и непосредственную логическую взаимосвязь всех элементов статуса полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан. Только такой подход может способствовать повышению эффективности деятельности полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан.

---

<sup>1</sup> Грачева Е.Ю. Контрольное правоотношение // Актуальные вопросы административного финансового права. – М., 2004. – С. 21.

Обозначим, что для обеспечения законности в вопросах реализации статуса полиции представляется целесообразным нормативное закрепление такого компонента административно-правового статуса органа МВД России, как ответственность. Для этого в типовых положениях «Об органах МВД России» следует предусмотреть ответственность органа за ненадлежащее обеспечение правопорядка, а также защиты прав и свобод граждан. Такая ответственность может быть, например, в виде отставки всего коллектива соответствующего органа МВД России в связи «с утратой доверия со стороны населения той или иной территории». В последующем назначение на все должности, в то числе и руководящие, в таком органе МВД России может производиться с участием общественных аттестационных комиссий. Такой подход должен повысить уровень персональной ответственности сотрудников полиции за уровень правопорядка на подведомственной им территории. Это также, несомненно, будет способствовать повышению роли общественности в сфере управления внутренними делами.

### **§ 3. Правовое регулирование административной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан в Российской Федерации**

Российская полиция сегодня функционирует в достаточно сложных обстоятельствах, сопровождающихся глубокими социальными противоречиями и проблемами. Все это, безусловно, отражается на работе полиции, а также деятельности и других органов государственной власти и управления. Однако, несмотря на вышеупомянутые проблемы, которые имеют место в российском обществе, полиция обязана осуществлять свои задачи и функции строго на основе Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве. Только соблюдение этого основополагающего принципа может придать функционированию полиции необходимую стабильность, а также исключить в ее работе политическую целесообразность и конъюнктуру. Главное в работе полиции – обеспечение прав и свобод граждан, а также формирование предоставленными ей средствами необходимого уровня законности и правопорядка в стране. Реформа органов внутренних дел открыла полиции все необходимые возможности и перспективы в этих направлениях. Рассуждать об этом представляется возможным, в частности, потому, что была весьма существенно усовершенствована нормативная правовая база полиции, улучшены основы материального и социального обеспечения сотрудников полиции и др.

Кроме того, за последние годы весьма кардинально было осуществлено техническое переоснащение полиции, повышены требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел и т. п. Все это качественно

должно оптимизировать работу полиции по самому широкому спектру проблем, особенно принципиально должна улучшиться работа полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан. Своего рода индикатором обеспечения прав и свобод граждан может явиться улучшение соответствующей работы именно в административной сфере деятельности полиции. По охвату отношений, которые складываются в сфере внутренних дел, именно этот вид их деятельности является самым содержательным, и тем самым он показателен применительно к рассматриваемой проблематике. Необходимо отметить, что в правовом и демократическом государстве работа полиции не может проходить вне права, именно поэтому правовое регулирование административной деятельности полиции занимает центральное место в механизме обеспечения прав и свобод граждан. Как верно пишет Е.А. Зимин, «... нормативно-правовой элемент в механизме обеспечения прав граждан выполняет функцию юридического установления пределов деятельности полиции. В связи с этим этот механизм включает как сами акты конституционного характера, так и иного рода нормативно-правовые источники, конкретизирующие содержание конституционных предписаний о правах и свободах человека и гражданина применительно к сфере деятельности указанного института публичной власти»<sup>1</sup>.

Исходя из обозначенного выше, необходимо рассмотреть основополагающие нормативные правовые акты, которые регламентируют деятельность полиции в рассматриваемой сфере. Рассуждая о правовых основах административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан, необходимо учитывать положения Конституции Российской Федерации. Такой подход вытекает из содержания самой Конституции Российской Федерации, положения которой обладают высшей юридической силой. Кроме того, она определяет основы правового статуса личности, который носит безусловный характер, в том числе и в полицейской деятельности. Также Конституция Российской Федерации закрепляет основы государственного устройства и ряд иных государственно-образующих положений, имеющих самое непосредственное отношение к организации деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

В связи с этим обратимся к некоторым положениям Конституции Российской Федерации. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17). Права и свободы человека и гражданина являются непосредствен-

---

<sup>1</sup> Зимин Е.А. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции (на примере США): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. – С. 13.

но действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов, а также деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Также определяется, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Обозначенные выше и ряд других положений Конституции Российской Федерации, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, пронизывают содержание административной деятельности полиции. Данные нормы являются руководящими и непосредственно действующими для всех без исключения сотрудников полиции. Кроме того, некоторые из положений Конституции Российской Федерации находят свое непосредственное закрепление в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Необходимо подчеркнуть, что это не просто механический перенос соответствующих положений. Такой подход подчеркивает логическую взаимосвязь Конституции Российской Федерации с полицейским законодательством. Кроме этого, это говорит о необходимости непосредственной реализации основополагающих положений Конституции Российской Федерации в деле обеспечения правового статуса личности в полицейской деятельности, в каких бы формах она ни реализовывалась.

Рассматривая Конституцию Российской Федерации как основу деятельности полиции, нельзя не затронуть еще одно положение – она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ст. 5). То, что она имеет высшую юридическую силу – это положение абсолютно и безусловно. Однако с прямым действием все обстоит далеко не так просто. Некоторые права граждан, конечно, абсолютны, и для их реализации не требуется специальной законодательной или иной нормативной правовой регламентации, однако для реализации большинства прав граждан необходима специальная правовая регламентация, в том числе и для тех прав, которые реализуются гражданином в сфере внутренних дел. Это создает, конечно, определенные сложности в деле использования прав и свобод, поскольку законом, а также иными нормативными правовыми актами может быть установлен достаточно

сложный правовой и организационный механизм применения соответствующих прав. В этой ситуации наблюдается совершенно не та ситуация, которая изначально определена Конституцией Российской Федерации, – бюрократический процесс отчасти подрывает абсолютную веру в торжество конституционализма, особенно неприемлемо, когда это касается обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции.

Рассуждая о прямом действии Конституции Российской Федерации, напомним, что существует соответствующее постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», в соответствии с которым суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию Российской Федерации. Однако суд применяет только тогда, когда закрепленные ее нормой положения, исходя из их смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указаний на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения. Аналогичные предписания в полной мере касаются и административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

Далее отметим, что процессы интеграции различных государств, рост транснациональной и организованной преступности, криминальное перемещение людей, а также иные негативные процессы и явления, происходящие в сфере обеспечения правопорядка, требуют объединенных усилий целого ряда государств. Кроме того, положительный опыт охраны общественного порядка и обеспечения прав и свобод граждан весьма успешно экспортируется в различные страны в силу его непосредственной практической значимости. Помимо всего прочего, в современном мире должны существовать единые полицейские стандарты, в частности в сфере обеспечения прав и свобод граждан. На этот счет Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» определяет, что международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы. При этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, которые не требуют издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

Помимо общих, гуманитарных международных актов, посвященных правам и свободам человека и гражданина<sup>1</sup>, приняты и другие документы по данной проблеме. В настоящее время наша страна, являясь членом некоторых международных организаций, присоединилась к целому ряду международных документов, которые непосредственно касаются борьбы с преступностью, обеспечения правопорядка, а также соблюдения прав и свобод граждан сфере осуществления полицейской деятельности.

Как следует из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», взаимодействие полиции с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ст. 10). К таким актам можно отнести: Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Москве 17 июня 1999 г.), Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам (подписан в г. Пекине 19 июня 1992 г.) и др.

Российская Федерация присоединилась и к более глобальным документам международно-правового характера, которые направлены на обеспечение правопорядка, а также прав и свобод граждан. К таким актам может быть отнесены: Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000 г.), Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (2007 г.), Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 г.) и др. В этих актах достаточно административных предписаний, которые определяют процедуру взаимодействия государств в вопросах обеспечения прав и свобод граждан.

Необходимо также отметить, что наша страна с 1990 года является членом Международной организации уголовной полиции Интерпола. В связи с чем она взяла на себя обязательства по выполнению Устава данной организации. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 30 июля 1996 г. № 1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола» установлено, что Национальное центральное бюро Интерпола является структурным подразделением Министерства внутренних дел Российской Федерации<sup>2</sup>. НЦБ Интерпола является органом по сотрудничеству правоохранительных

---

<sup>1</sup> См.: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), 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.) и др.

<sup>2</sup> Далее – НЦБ Интерпола.

и иных государственных органов Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств – членом Международной организации уголовной полиции – Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола. В этом направлении основными задачами НЦБ Интерпола являются: обеспечение эффективного международного обмена информацией об уголовных преступлениях; оказание содействия в выполнении запросов международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств; осуществление наблюдения за исполнением международных договоров по вопросам борьбы с преступностью, участником которых является Российская Федерация.

Несмотря на важность норм международного права, в механизме административно-правового регулирования деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан более детальное регулирование соответствующей деятельности осуществляется все же на национальном уровне. Этому также находится определенное подтверждение и в научной литературе. Так, Ю.Н. Жданов и А.Н. Костин отмечают, что «... сотрудничество государств в области борьбы с преступностью является важной частью международных отношений, тем не менее, его особенность состоит в том, что эта область входит преимущественно во внутреннюю компетенцию государств, поскольку преступность как общественное явление имеет в целом национальный характер»<sup>1</sup>.

Подчеркнем, что Конституция Российской Федерации прямо ничего не прописывает о полиции или полицейской деятельности. Это отчасти объективно – в тот период времени, когда она принималась, для этого еще не была подготовлена политическая и социальная почва. Между тем современной Конституции Российской Федерации не помешали бы предписания, касающиеся полицейской функции государства. Это позволило бы на более высоком уровне функционировать российской полиции, а также придало бы ей высокую конституционную значимость, что дало бы возможность усилить реализацию Конституции Российской Федерации в правоохранительной деятельности сотрудников полиции. Кроме того, такие предписания помогли бы снять некоторые организационные проблемы в деятельности российской полиции, поскольку такая практика существует в некоторых зарубежных государствах. Так, в Конституции Бразилии определяется статус полиции, а также ее организационная структура (ст. 144). В Конституции Венгрии закрепляются основные обязанности полиции по поддержанию общественной безопасности и внутреннего порядка (ст. 40/a) и т. п.

---

<sup>1</sup> Жданов Ю.Н., Костин А.Н. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. – М., 1997. – С. 3.

Рассуждая о российском законодательстве, которое регламентирует административную деятельность полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан, отметим, что оно весьма обширно. Однако первое, на что можно указать, это, конечно же, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» – основополагающий акт, который регламентирует прямо или косвенно все направления деятельности российской полиции. В научной литературе его значение оценивается достаточно высоко. На этот счет Р.С. Мулукаев и В.В. Черников отметили, что «... принятие Закона «О полиции» открывает новую веху в истории органов внутренних дел. Он вступил в действие в условиях, когда современное российское государство нуждалось в серьезном обновлении во многих сферах, в том числе и в правоохранительной деятельности»<sup>1</sup>.

Анализ Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» показывает, что в него были включены практически все основные положения ранее действовавшего Закона Российской Федерации «О милиции», а также важные предписания, которые находились в ведомственных нормативных правовых актах. В нем прослеживаются современные тенденции правового регулирования полицейской деятельности, которые имеют место в ряде зарубежных государств, особенно тех, в которых функционирует эффективная полиция. Также он учел современный уровень развития законодательной техники, действующее законодательство. В связи с чем он был с успехом вмонтирован в функционирующую систему российского законодательства и права, а также практику правоохранительной работы.

Конечно, как и любой другой нормативный правовой акт, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» не совершенен, в него в силу объективных причин регулярно вносятся изменения и дополнения. Это может иметь как положительный, так и отрицательный характер, однако следует сделать вывод – он постоянно адаптируется к современным реалиям, что помогает сотрудникам полиции более эффективно осуществлять свою работу в сфере обеспечения правопорядка, а также деятельность по защите прав и свобод граждан.

Возможно, одним из существенных недостатков Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» является небольшое количество содержащихся дефинитивных норм, то есть норм-определений. В частности, нет определения полиции, что в определенной степени может снижать его качественную характеристику. Отметим, что делается акцент на предназначении полиции (ст. 1), а было бы правильным в соответствующей статье дать и определение полиции. Под полицией можно определить систему федеральных органов исполнительной власти, призванной

---

<sup>1</sup> Мулукаев Р.С., Черников В.В. Полиция: от прошлого до настоящего. – М., 2012. – С. 5.

обеспечить права и свободы личности, осуществлять противодействие преступности и административным правонарушениям, а также обеспечивать правопорядок во всех сферах государственного управления и жизнедеятельности людей и наделенных для этих целей правом применять меры государственного принуждения и убеждения. Такой подход позволил бы увидеть и, самое главное, понять, для чего функционирует российская полиция, к какой ветви государственной власти она относится и какие средства использует для достижения поставленных перед нею задач. Естественно, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» не может детально урегулировать все аспекты полицейской деятельности. В связи с этим в контексте его развития был принят ряд законов: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Необходимо отметить, что приведенные законы прямо не касаются деятельности, связанной с обеспечением прав и свобод граждан, поскольку обращены непосредственно к сотрудникам полиции. Данные акты регламентируют целый ряд внутриорганизационных отношений, но, несмотря на это, они в конечном итоге направлены на формирование той полиции, которая обязана должным образом выполнять поставленные перед ней задачи. Это еще раз подчеркивает непосредственную логическую взаимосвязь внутренней и внешней административной деятельности полиции. Не требует особого доказательства тот факт, что без наведения порядка в кадровой и социальной работе ждать качественных результатов в деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан не приходится.

В самом начале реформы органов внутренних дел были сделаны определенные качественные шаги в деле улучшения материального обеспечения сотрудников полиции, реализованы средства для улучшения их жилищных условий, а также осуществлено техническое переоснащение полиции и т. п. Однако в дальнейшем эта тенденция не получила необходимого импульса развития, что нельзя признать удовлетворительным. По-прежнему сегодня на повестке дня необходимость дальнейшего материально-технического обеспечения полиции, укрепление ее кадрового и социального потенциала, поскольку от этого в конечном итоге зависит качество работы полиции по самому широкому спектру проблем, в том числе и касающихся обеспечения прав и свобод граждан.

Условно, административная деятельность полиции подразделяется на юрисдикционную, контрольную, а также разрешительную деятельность.

В каждом из вышеперечисленных видов работы полиция обеспечивает права и свободы граждан. В связи с этим несколько слов скажем о правовых основах административно-юрисдикционной деятельности полиции. Так, значительное количество правоотношений в этом направлении регламентируется КоАП РФ. Для его реализации МВД России приняло целый ряд подзаконных нормативных правовых актов. Необходимо отметить, что принятые документы в целом создали добротную правовую базу для деятельности полиции в соответствующем направлении (приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию», приказ МВД России от 4 августа 2008 г. № 676 «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние алкогольного опьянения», приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода», приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» и др.). Однако, несмотря на это, в рассматриваемой сфере существуют определенные правовые и организационные проблемы.

Рассуждая о правовых основах этого направления деятельности полиции, заметим, что законодательство об административных правонарушениях находится в совместном ведении Российской Федерации, а также ее субъектов. Некоторые субъекты в региональных законах об административных правонарушениях существенно расширили компетенцию полиции, при этом не создали необходимых условий для реализации регионального законодательства. Также обращает внимание и тот факт, что на полицию возложены не свойственные ей функции в сфере противодействия административным правонарушениям, в частности в сфере благоустройства, строительства, сельского хозяйства и др. Подобное региональное регулирование недопустимо, поскольку оно не вписывается в те рамки компетенции, которые определены Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Поэтому МВД России должно предпринять все необходимые меры для того, чтобы полиция не втягивалась в реализацию не свойственных ей функций.

В сфере административной юрисдикции необходимо сосредоточить основное внимание на профилактике административных правонарушений, а также ставить задачу максимально полного обеспечения прав граждан, которые имеют в соответствующем производстве различный процессуальный статус. Только таким образом возможно сосредоточить основные усилия в деле обеспечения прав и свобод граждан, которые попали под соответствующее правовое воздействие полиции.

Контрольно-надзорная деятельность полиции опирается на самые различные законодательные, а также иные нормативные правовые акты, среди которых особое место занимает Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Как следует из содержания приведенного закона, его цель состоит в наблюдении полицией за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных законом. Соответствующий вид административного надзора устанавливается для предупреждения совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов. Исходя из содержания контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой полицией, можно сделать вывод о том, что она направлена на выявление различного рода правонарушений, а также обеспечение прав и свобод граждан. В этой связи данное направление работы полиции нуждается в весьма детальном правовом регулировании.

Существенное место в механизме регулирования деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан занимают акты Президента Российской Федерации, в частности его указы. МВД России подчиняется непосредственно Президенту Российской Федерации, он назначает и освобождает от должности министра внутренних дел, а также иных должностных лиц системы, которые занимают генеральские должности. Как гарант Конституции Российской Федерации, а также прав и свобод граждан своими актами Президент Российской Федерации может определять основные направления в деятельности МВД России, задавать определенные приоритеты в деле обеспечения прав и свобод граждан. Президент Российской Федерации, для того чтобы иметь более полную и объективную картину по проблеме обеспечения прав человека, образовал Совет по развитию гражданского общества и права человека. На нем могут обсуждаться самые разнообразные проблемы по обозначенной проблематике, в том числе и вопросы, касающиеся обеспечения прав человека в деятельности полиции, а по результатам такого обсуждения принимаются соответствующие решения, которые могут прямо касаться деятельности полиции.

Акты Президента Российской Федерации имеют существенное значение для деятельности полиции. Для подтверждения этого тезиса их можно подразделить на указы, определяющие статус субъектов полицейской деятельности, – Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Феде-

рации)), Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» и др. Президент Российской Федерации также подписывает указы, которые носят персональный характер, а также указы, определяющие перспективы развития органов внутренних дел, – Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» и др.

Первостепенное внимание в сфере управления внутренними делами отводится Указам Президента Российской Федерации, которые определяют порядок работы с кадрами полиции (Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2013 г. № 21 «О подготовке кадров для органов внутренних дел Российской Федерации по договорам на обучение» (вместе с «Положением о заключении договора на обучение между Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом на окружном, межрегиональном или региональном уровне) и гражданином Российской Федерации, предусматривающего обязательство последующего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» и др.), а также указам, которые направлены на обеспечение законности, дисциплины и противодействию коррупции в деятельности полиции (Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» и др.). Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что акты главы государства занимают существенное место в механизме административно-правового регулирования деятельности российской полиции. Вместе с тем было бы вполне оправдано для привлечения внимания к рассматриваемой проблеме, а также концентрации усилий полиции в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина Президенту Российской Федерации принять указ «Об усилении мер по обеспечению прав и свобод граждан в деятельности полиции». С учетом злободневности данной проблемы это могло бы придать деятельности полиции определенный импульс, касающийся обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Кроме этого, такой подход мог бы способствовать пропаганде и развитию гуманистических идей, а также минимизации, а где-то и вообще искоренению негативных фактов, касающихся нарушения прав человека в деятельности полиции.

Помимо Президента Российской Федерации, свой вклад в дело правового регулирования деятельности полиции вносит и Правительство Российской Федерации. Оно возглавляет систему исполнительной власти, осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность по самому широкому спектру вопросов управления и, в частности, касается проблем социальной защиты сотрудников полиции. Таким образом, Правительство

Российской Федерации своими актами определяет важные вопросы социальной политики в реализуемой сфере внутренних дел. В частности, оно регулирует порядок предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел. Социальное обеспечение сотрудников полиции самым непосредственным образом влияет на качество их работы, в частности на качество работы в сфере обеспечения прав и свобод граждан. В связи с этим МВД России необходимо повышать уровень правовой и социальной защиты своих сотрудников, поскольку от этого в конечном итоге зависит качество их работы по обеспечению правопорядка и соответственно прав и свобод граждан.

В развитие вышеперечисленных актов принимаются нормативные правовые документы, которые исходят от федеральных органов исполнительной власти. Применительно к нашему случаю большинство таких актов исходит от МВД России. Вполне понятно, что МВД России, основываясь на действующем законодательстве, само принимает нормативные правовые акты по предмету своей работы. К числу таких документов относятся приказы, положения, инструкции, наставления, регламенты и др. В большинстве случаев акты различной формы в системе МВД России утверждаются приказом Министра внутренних дел Российской Федерации. Иногда возникает необходимость принятия совместных нормативных правовых актов. Это касается вопросов, для решения которых необходимы усилия целого ряда ведомств (приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 4 октября 2012 г. «Об утверждении регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений»; приказ МВД России № 879, Минздравсоцразвития России от 3 ноября 2006 г. № 746 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации» и др.). Нормативные правовые акты МВД России занимают важное место в деле правового регулирования деятельности полиции. Они четко определяют компетенцию различных структурных подразделений полиции, доводят до них все необходимые предписания действующего законодательства. Однако в этом аспекте деятельности МВД России есть определенные проблемы. Обратим внимание на одну из них.

Очевидно, что необходимо более взвешено подходить к определению временного периода процедуры предоставления государственных услуг. В приказе МВД России от 1 марта 2012 г. № 140 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской

Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах МВД России заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» определено, что срок ожидания в очереди при личной подаче заявления о преступлении, об административном правонарушении и происшествии в дежурную часть территориального органа не должен превышать 30 минут. Как показывает практика, дежурному по территориальному органу МВД России этого времени порой не хватает, вследствие чего нарушаются соответствующие права граждан. Поэтому необходимо предусмотреть более гибкий подход к определению времени предоставления соответствующей государственной услуги или определить механизм продления соответствующего срока. Такая ситуация применительно к сфере внутренних дел далеко не единична. В связи с этим для определения оптимального периода времени предоставления государственных услуг в сфере внутренних дел необходимо тщательно проводить соответствующие эксперименты, осуществлять мониторинг правоприменительной деятельности, до того как соответствующий срок или весьма «неоднозначно» реализуемое предписание получит свое нормативное закрепление. Кроме того, целесообразно более дифференцировано подходить к закреплению таких положений – применительно к деятельности территориальных органов МВД России – в городах и иных населенных пунктах. Далее отметим, что в административной деятельности органов внутренних дел реализуются акты различных федеральных органов исполнительной власти, которые имеют межведомственный характер. Без такого подхода невозможно в полной мере обеспечить права и свободы граждан во многих сферах их жизнедеятельности. В частности, в системе МВД России реализуются нормативные правовые акты Минздрава России, Минобрнауки России, ФАС и других федеральных структур. Помимо вышеперечисленных актов, в административной деятельности полиции используются законы, а также иные нормативные правовые акты, принятые в субъектах Российской Федерации. Особенно важны акты, которые касаются вопросов охраны общественного порядка, а также обеспечения прав и свобод граждан. Органы власти и управления субъектов Российской Федерации могут принимать решения, которыми создаются организационные условия для деятельности полиции, принимать меры, направленные на социальное обеспечение сотрудников полиции. Нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления в том же аспекте, так же как и субъекты Российской Федерации, могут осуществлять регулирование деятельности полиции.

В завершение рассмотрения обозначенного обозначим, что правовые основы административной деятельности полиции достаточно разнообраз-

ны, в их содержании можно выделить правовые акты как специального, так и общего характера. Несмотря на это, все они в одинаковой степени важны для деятельности полиции, направленной на обеспечение прав и свобод граждан. Следовательно, работа по укреплению правовых основ деятельности российской полиции должна проходить непрерывно. В идеале необходимо добиться такого уровня законодательной или иной нормативной техники, чтобы исключить ситуации нарушения прав и свобод граждан уже на стадии нормотворческого процесса.

#### **§ 4. Правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан зарубежных странах**

Правовое регулирование обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции зарубежных стран предполагает рассмотрение его на примере Франции, ФРГ, США. Во-первых, необходимо обратить внимание на конституционное регулирование прав и свобод граждан и их влияние на правовое регулирование деятельности полиции. Во-вторых, отметить то, что законодательное регулирование в этих зарубежных странах обладает рядом особенностей, так как в данных государствах существует и местная полиция, и полиция субъектов федерации, что отражается и на правовом регулировании деятельности органов внутренних дел. Наконец, в отличие от Российской Федерации в двух рассматриваемых государствах (Франция и ФРГ) применяется европейское право, которое обладает очень сильным влиянием на внутренний (национальный) правопорядок и непосредственно сказывается на правовом регулировании обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции данных государств.

Правовое обеспечение прав граждан в ФРГ в рамках деятельности любого органа власти осуществляется на уровне Конституции ФРГ этого государства. Действительно, принцип защиты прав человека и гражданина в деятельности любого органа власти ФРГ возведен в примат немецкого правопорядка, так как самое первое положение Конституции ФРГ гласит: «Человеческое достоинство неприкосновенно. Уважать и защищать его – обязанность всей государственной власти. Основные права обязательны для законодательной, исполнительной и судебной власти как непосредственно действующее право...» (ст. 1). Более того, Конституции ФРГ не скупится на установление общих гарантий прав граждан по отношению к государственной власти. Так, например, п. 4 ст. 19 провозглашает, что: «... если права какого-либо лица нарушены государственной властью, оно может обращаться в суд. Если не установлена иная подсудность, действует общий судебный порядок».

Действующий в настоящее время во Франции так называемый «блок конституционных норм», который, по мнению Конституционного совета Франции (решение Конституционного совета от 16 июля 1971 г.) включает в себя и Декларацию прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г., также содержит довольно полный перечень прав и свобод. Последний, в свою очередь, однозначно закрепил в качестве «... цели всякого политического союза – обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека» (ст. 2) и уточнил, что создание Декларации прав человека и гражданина было направлено на то, чтобы «... неизменно пребывая перед взором всех членов общественного союза, (она) постоянно напоминала им их права и обязанности, чтобы действия законодательной и исполнительной власти, которые в любое время можно было бы сравнить с целью каждого политического института, встречали большее уважение» (преамбула). Иными словами, действующее французское конституционное право, как и Конституция ФРГ, обладает положениями, устанавливающими соблюдение прав и свобод граждан в качестве обязанности любого органа власти. Как следствие, эти требования применяются и в рамках деятельности органов полиции. Толкование данных конституционных прав как органами конституционной – Федеральный конституционный суд ФРГ (Bundesverfassungsgericht) и Конституционный совет Франции (Conseil constitutionnel), так и органами административной юстиции – Федеральный административный суд ФРГ (Bundesverwaltungsgericht) и Государственный совет Франции (Conseil d'Etat) – позволяет осуществить конкретную имплементацию данных прав в деятельности органов власти (в том числе и полиции). Действительно, судебная практика органов правосудия позволяет обеспечить применение прав и свобод граждан в деятельности полиции соответствующих государств посредством наложения определенных обязательств либо на законодателя, регулирующего деятельность органов внутренних дел, либо на саму полицию в рамках ее правоприменительной деятельности.

В Канаде также существует весьма оригинальная система защиты прав и свобод человека и гражданина в административных правоотношениях. Так, С.В. Поленина пишет, что «... для восстановления нарушенного дискриминацией права в провинциях и территориях Канады наряду с судами действуют специальные органы административной юстиции (советы, трибуналы, комиссии и т. д.). Особенность их деятельности состоит в том, что они не только решают вопрос, поднятый в жалобе, но и сами расследуют относящиеся к ней факты»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Поленина С.В. Размягчение права как основная тенденция его современного развития и обусловленные этим последствия в области прав человека // Государство и право. – 2015. – № 3. – С. 12.

Довольно оригинальным является конституционное регулирование обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции США. Действительно, вторая поправка Конституции США устанавливает право на ношение оружия, которое обосновывается основным законом данного государства тем, что оно позволяет «... организовать милицию, необходимую для поддержания безопасности свободного государства...». Иными словами, в этом государстве обеспечение правопорядка в соответствии с Конституцией США отчасти возложено на плечи самих граждан, что соответствует, ультралиберальным идеям данного государства. Стоит отметить, что и другие поправки к тексту Конституции США также содержат ряд положений, направленных на обеспечение прав и свобод граждан в деятельности органов государственной власти (например, 4-ая поправка, гарантирующая неприкосновенность личности), но сам текст остается довольно техничным, а конкретные аспекты обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции этого государства должны изыскиваться в судебной практике Верховного суда США и законодательстве (как федеральном, так и штатов), а не в самом тексте Конституции США.

На законодательном уровне правовое регулирование обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции ФРГ отличается одной характерной особенностью, связанной с федеральным административно-территориальным устройством данного государства. Здесь существует не только федеральное законодательство, но и ряд законодательных актов субъектов федерации, регулирующих деятельность органов полиции. Так, здесь каждая из 16 федеральных земель обладает «Законом о полиции» (Polizeigesetz) или эквивалентным ему актом. Так, «Законы о полиции» существуют в землях Баден-Вюртемберг, Бремен, Саксонии, Северные Рейн-Вестфалия и Сааре. Законы об общественном порядке и безопасности (Gesetz zum Schutz der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung) существуют в землях Гамбург, Гессен, Мекленбург-Нижняя Померания, Саксонии-Анхальт и Нижняя Саксония. Законы о задачах и полномочиях органов полиции (или безопасности) (Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Polizei) существуют в Баварии, Бранденбурге и Тюрингене.

Как и Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», законы федеральных земель ФРГ, регулирующие деятельность полиции соответствующего субъекта федерации, содержат ряд принципов деятельности, обязанностей и прав сотрудников, условий применения полномочий и т. п. Конечно же, эти законы содержат и положения, касающиеся гарантий прав граждан в деятельности полиции. Так, например, Закон о задачах и полномочиях баварской земельной полиции (Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei), перечисляя в гл. 2 полномочия полиции, уточняет границы их действий, сроки (или их продолжительность), а также устанавливает условия, при которых те или иные

действия могут быть реализованы (например, ст. 23, касающуюся обысков). Отдельно он устанавливает ряд обязательств полиции в отношении защиты персональных данных (ст. 30). Практически аналогичным образом составлены и законы о полиции других субъектов немецкой федерации.

Несмотря на обильное законодательное регулирование деятельности полиции и обеспечения прав граждан в ее рамках на уровне субъектов федерации, в ФРГ существует и федеративное законодательство по рассматриваемым вопросам. Так, например, Федеральный закон от 25 мая 1976 г. «Об административном производстве» (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), который установил ряд обязанностей администрации, а также гарантий прав граждан в их обращении с органами исполнительной власти. Среди них: установление конкретных сроков принятия решений администрации (ст. 31), обязанность по информированию и идентификации администрации (ст. 33), условия действительности актов и действий администрации (ст. 43) и т. п. Другим актом федерального законодателя, направленным на защиту прав граждан при их взаимодействии с органами государственной власти, является Федеральный закон от 27 февраля 1985 г. «О государственной службе» (*Bundesbeamtengesetz*). Данный закон, применяемый всеми госслужащими федерального уровня, устанавливает ряд обязанностей государственных служащих (гл. 3 § 52 и сл.).

Органы федеральной полиции, которые подчиняются Федеральному министерству внутренних дел ФРГ в соответствии с Законом о федеральной полиции (*Bundespolizeigesetz*), ограничены лишь специальными функциями по поддержанию правопорядка: обеспечение безопасности воздушного и железнодорожного транспорта; границ федерации (гл. 1) и т. п. Тем не менее, несмотря на ограниченный характер специальных функций федеральной полиции, обусловленный федеральным устройством немецкого государства, в котором функции по поддержанию правопорядка находятся в компетенции субъектов федерации, блок нормативного материала, регулирующего деятельность федеральной полиции, является довольно обширным. Так, помимо общего закона о федеральной полиции, конкретными отраслевыми федеральными законами ФРГ, регулирующими ее деятельность, являются: Федеральный закон о пребывании на территории ФРГ (*Aufenthaltsgesetz*), Федеральный закон о безопасности на воздушном транспорте (*Luftsicherheitsgesetz*), Федеральный закон о беженцах (*Asylverfahrensgesetz*) и др. Все федеральные законы, регулирующие в той или иной мере деятельность федеральной полиции, содержат положения о соблюдении прав граждан в деятельности полиции, соразмерности, пропорциональности и необходимости действий администрации и полиции (например, § 4 и сл. Федерального закона о безопасности на воздушном транспорте).

В силу централизованного административно-территориального устройства Франции, регионального (местного) законодательства, регулирующего вопросы обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции, не существует, несмотря на то, что подразделения муниципальной полиции (*police municipale*) в этом государстве существуют. Иными словами, в отличие от ФРГ законодательство, регулирующее деятельность полиции, в том числе и местной (или муниципальной), существует только на общенациональном уровне. Стоит отметить, что органами по поддержанию правопорядка во Франции являются не только местная и национальная полиция (*police nationale*), но и жандармерия (*gendarmerie*). Как следствие, правовое регулирование деятельности полиции во Франции, будучи сугубо национальным, все же разделено на три нормативных блока.

Французская муниципальная полиция создана с целью поддержания правопорядка, а также для осуществления отдельных административных действий (например, лицензионно-распорядительной деятельности) и реализуется под руководством мэра того или иного населенного пункта. Функции муниципальной полиции регулируются Общим кодексом местных властей (*Code général des collectivités territoriales*), который, в частности, уточняет, что, помимо поддержания правопорядка, безопасности и чистоты в коммуне (ст. 2212-2 Общий кодекс местных властей), мэр и сотрудники муниципальной полиции также наделены нормативной властью по регулированию дорожного движения, выдаче разрешений на строительство зданий и имеют права налагать штрафы за правонарушения.

В связи с унитарным административно-территориальным устройством Франции муниципальная полиция является лишь субсидиарным по отношению к национальной полиции звеном в структуре органов по поддержанию правопорядка, а правовое регулирование ее деятельности – ограниченным. Это является серьезным отличием от структуры полиции в ФРГ, где основная часть властных полномочий по поддержанию правопорядка сосредоточена на уровне субъекта федерации, а не на национальном уровне. Как следствие, правовое регулирование деятельности национальной полиции Франции является более объемным и подробным, а правовое регулирование обеспечения прав граждан в деятельности национальной полиции более очевидным. Действительно, если обратиться к Деонтологическому кодексу национальной полиции Франции (*Code de déontologie de la police nationale*), который был установлен декретом правительства от 18 марта 1986 г., то мы обнаружим, что текст составлен довольно кратко, но в то же время наиболее ясным образом выражает обязанности сотрудников национальной полиции и жандармерии. Более того, этот акт является знаковым, так как он вручается каждому сотруднику еще во время его профессиональной подготовки и является основным актом,

регулирующим его права, обязанности. Этим же актом предусмотрены и меры по контролю за исполнением его профессиональных обязанностей. Стоит отметить, что с первых же строчек рассматриваемого текста становится очевидным, что исполнительная власть и законодатель Франции отдают приоритет именно защите прав граждан. Действительно, ст. 1 гласит: «Национальная полиция содействует на всей территории гарантии соблюдения прав, защите институтов Республики, поддержанию правопорядка, защите граждан и собственности».

Более того, ст. 2 Деонтологического кодекса национальной полиции Франции среди обязанностей сотрудников полиции по соблюдению законности однозначно выдвигает на первое место именно права человека, так как ставит во главу данного положения именно Декларацию прав человека и гражданина (1789 г.): «Национальная полиция исполняет свои обязанности, уважая Декларацию прав человека и гражданина, Конституцию, международные обязательства и законы». Стоит также обратить внимание и на то, что гл. 1 текста (следующая сразу же за общим положениями) посвящена именно обязанностям (а не правам) сотрудников национальной полиции и жандармерии. Среди них: абсолютное уважение к гражданам вне зависимости от их расы, социального статуса и национальности (ст. 7); запрета пыток и подобных нечеловечных действий (ст. 10); пропорционального и необходимого использования силы (ст. 9) и т. п.

Наконец, гл. 3 посвящена контролю за действиями полиции, что также свидетельствует о желании нормативной власти ограничить действия сотрудников полиции с целью соблюдения прав граждан.

Ряд других актов французского правопорядка также регулирует деятельность полиции (например, Общий регламент о применении национальной полиции (*Règlement général d'emploi de la police nationale*). Однако они менее интересны – с точки зрения правового регулирования обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции. Наконец, стоит отметить, что защита прав граждан от нарушений со стороны полиции нашла поддержку во французском правопорядке со стороны органов правосудия (в первую очередь органов административной юстиции), которые сумели в отсутствие нормативной базы ограничить действия представителей органов внутренних дел в рамках прецедентного права (судебной практики).

В США в связи с федеральным устройством государства, помимо общегосударственной (федеральной) и местной полиции, присутствуют также и полиция субъектов федерации (штатов). Тем не менее в отличие от другого федеративного государства – ФРГ, где основные функции по охране правопорядка и защите собственности и граждан, а также исполнение отдельных административно-распорядительных функций находятся в компетенции субъектов федерации, в США довольно значительная

часть правоохранительных функций (law enforcement) принадлежит – особенно с эпохи вступления в силу «Пэтриот акта» (Patriot Act) – именно федеральным органам. Министерству юстиции США (Department of justice) подотчетно большинство федеральных структур по поддержанию правопорядка. Среди них: Управление судебных исполнителей (United States Marshals Service), Администрация по борьбе с незаконным обращением наркотических средств (Drug Enforcement Administration), а также ряд органов, занимающихся по большей части лицензионно-распорядительной деятельностью (например, Бюро по обращению табака, алкоголя, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives)). Стоит отметить, что если значительная часть федеральной полиции подотчетна Министерству юстиции США, то Министерству внутренних дел США (Department of homeland security) также подотчетны многочисленные федеральные структуры, выполняющие функции полиции. Среди них: Таможенная и пограничная службы (U.S. Customs and Border Protection); Иммиграционная и таможенная служба (U.S. Immigration and Customs Enforcement), Береговая охрана США (United States Coast Guard) и т. д. На остаточном принципе отдельные функции внутренних дел разбросаны по различным федеральным министерствам и ведомствам.

Очевидно, что такие обширные полномочия федеральных органов власти США в сфере внутренних дел оставляют за полицией субъектов федерации лишь остаточную компетенцию, которая касается, собственно говоря, поддержания правопорядка, обеспечения соблюдения правил дорожного движения и проведение отдельных следственных действий.

Особое влияние на законодательство европейских государств, касающееся деятельности органов внутренних дел и обеспечение в рамках их деятельности прав человека, оказывает право Европейского Союза. Конечно же, деятельность органов внутренних дел относится к так называемой «третьей опоре»<sup>1</sup>, что предполагает ограниченную компетенцию Европейского Союза в отношении регулирования деятельности органов внутренних дел государств – членов Европейского Союза. Тем не менее это наднациональное право имеет значение для регулирования данных вопросов в рамках национальных правопорядков.

Во-первых, в рамках правопорядка Европейского Союза существует общеобязательный для всех государств – членов учредительный акт, направленный на защиту прав человека, – Хартия Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г. Довольно объемный текст, помимо прав, уже ставших классическими в науке и практике, достаточно по-

---

<sup>1</sup> Энтин Л. Лиссабонский договор и реформа правовой системы ЕС: квалификационные особенности и управление развитием // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 2(23).

дробно конкретизирует ряд прав человека, которые непосредственно касаются деятельности органов полиции. Среди них: запрет пыток (ст. 4), уважение частной и семейной жизни (ст. 6), защита данных личного характера (ст. 7), право на доступ к документам (ст. 42), право на эффективное обжалование и на доступ к беспристрастному суду (ст. 47), презумпция невиновности и право на защиту (ст. 48), принципы и пропорциональности при определении преступлений и наказаний (ст. 49) и т. п.

Во-вторых, те наднациональные инициативы Европейского Союза в сфере деятельности полиции, которые существуют на сегодняшний день (например, сотрудничество полиции государств – членов в рамках Шенгенской информационной системы, Европол и т. п.), свидетельствуют об озабоченности европейского законодателя вопросами обеспечения прав человека в рамках деятельности органов внутренних дел. Так, например, в рамках так называемой Конвенции о создании Европола от 26 июля 1995 г. указывается на такие вопросы обеспечения прав граждан в рамках деятельности данного наднационального органа, как: защита персональных данных (ст. 14), доступ к персональной информации о лице, хранящейся в информационной системе Европола (ст. 19), право лица на исправление его личной информации, хранящейся в данной системе (ст. 20) и т. п. Более того, актуальность вопросов о защите персональных данных граждан в рамках деятельности национальных органов власти привела европейского законодателя к необходимости принятия ряда наднациональных актов по рассматриваемым вопросам. Таким образом, на уровне права Европейского Союза существуют как общие нормы, касающиеся обеспечения прав граждан в рамках деятельности органов власти, так и профильные акты, касающиеся обеспечения прав граждан в рамках взаимодействия органов полиции государств – членов. Все же количество нормативного материала в сфере обеспечения прав граждан в рамках деятельности полиции на уровне права Европейского Союза незначительно, так как компетенция по данным вопросам остается на национальном уровне. Дело обстоит иначе в отношении права Совета Европы, которое, благодаря обязательной юрисдикции Европейского суда по правам человека<sup>1</sup>, сделало возможным применение международно-правовых обязательств в рамках национальных правопорядков даже в сфере деятельности полиции.

Помимо судебной практики ЕСПЧ, которая является наиболее сильным фактором изменения национальных правопорядков в вопросах обеспечения прав граждан в деятельности полиции, также существует и право Совета Европы, касающееся обеспечения прав человека в сфере деятельности полиции. Более того, оно применяется не только к деятельности полиции рассматриваемых европейских государств (ФРГ и Франция),

---

<sup>1</sup> Далее – ЕСПЧ.

но также имеет значение для России как члена Совета Европы, что свидетельствует о важности рассмотрения данного вопроса в рамках настоящего исследования.

Несмотря на свой рекомендательный характер, Европейский кодекс полицейской этики (European Code of Police Ethics), разработанный Комитетом министров Совета Европы, является очень интересным актом Совета Европы с содержательной точки зрения. Действительно, этот акт устанавливает общие принципы деятельности полиции и обеспечения прав граждан в ее рамках. В данном акте, в частности, определяются: понятие полицейской деятельности (п. 1); принцип законности в деятельности полиции (п. 2-6); определение места полиции в структуре органов государственной власти (п. 7-11); организационные основы деятельности полиции: подготовка личного состава, права сотрудников полиции и т. п. (п. 12-34); руководящие принципы деятельности полиции, касающиеся обысков, арестов, следственных действий и т. п. (п. 35-58); контроль за действиями полиции (п. 59-63); международно-правовое взаимодействие органов полиции (п. 64-66) и т. п.

Тем не менее наиболее интересным вкладом Совета Европы и его органов в отношении правового регулирования обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции является судебная практика Европейского суда по правам человека. Более того, она пошла по пути расширенного толкования текста Конвенции, где на первый взгляд нет положений, касающихся обеспечения прав граждан в рамках деятельности полиции. Однако автономная интерпретация ст. 6 Европейской Конвенции по правам человека<sup>1</sup> позволила Европейскому Суду по правам человека применить к деятельности органов внутренних дел требования справедливого судебного разбирательства, применяемых изначально лишь в рамках судопроизводств.

Применение принципов судебного производства в административной и правоохранительной деятельности полиции является современной тенденцией правотворчества любого государства и позволяет обеспечить основные права и свободы граждан в деятельности органов внутренних дел. Правовое регулирование любого судопроизводства составлено с целью обеспечения прав и свобод граждан, что наиболее ярко проявляется в уголовном процессе. Действительно, правовое регулирование уголовного судопроизводства содержит несметное количество гарантий прав участников процесса, что связано с серьезными последствиями для одного их участников данного вида судопроизводства – обвиняемого. Как следствие, современное правовое регулирование обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции зарубежных государств вдохновляется нормами, регулирующими судопроизводство, в частности правом граждан на защиту.

---

<sup>1</sup> Далее – ЕКПЧ.

Данная тенденция наблюдается практически во всех европейских государствах и по большей части вызвана деятельностью как законодателя Европейского Союза, так и Европейского суда по правам человека. Последний, в частности, в рамках динамической интерпретации ст. 6 ЕКПЧ, касающейся права на справедливое судебное разбирательство, установил, что требования данного положения Конвенции касаются не только разбирательств в суде, но и в рамках отношений граждан с органами исполнительной власти. Так, например, ЕСПЧ посчитал, что являются спором о гражданских правах и обязанностях граждан в смысле ст. 6 отдельные виды лицензионно-разрешительной деятельности в сфере атомной энергии; лицензионной деятельности, направленной на регулирование отдельных видов профессиональной деятельности; процедуры экспроприации частной собственности; запрета строительства и т. п. Иными словами, несмотря на то, что данные действия осуществляются не в рамках судебного производства, а в рамках административного производства органов внутренних дел того или иного государства, не освобождают эти органы от обязанности по соблюдению принципов справедливого разбирательства, установленных ст. 6 ЕКПЧ.

Аналогичным образом дело обстоит и в сфере уголовного правосудия: ЕСПЧ также интерпретирует положение ст. 6 ЕКПЧ как обязательное к применению органами исполнительной власти (в том числе и органами полиции) в рамках отдельных видов их деятельности, обосновывая это тем, что они являются по природе своей уголовным преследованием (например, наложение штрафа) и по сему требуют применения специальных процессуальных гарантий обеспечения прав участвующих в них лиц. Иными словами, отдельные административные производства (в частности, о совершении административных правонарушений) стали рассматриваться ЕСПЧ как уголовные, а не административные производства, что, как следствие, привело к необходимости имплементации в данные производства специальных судебных гарантий прав участвующих в них лиц. Таковыми административными производствами национальных правовых систем ЕСПЧ признал: изъятие водительского удостоверения в качестве административного наказания; административное наказание в виде неустоек и пени, налагаемых на граждан в сфере налогового законодательства; административных наказаний, применяемых органами исполнения наказаний в отношении лиц лишенных свободы; административных санкций, налагаемых таможенными органами в рамках производств о правонарушениях в таможенной сфере, и т. п.

Как свидетельствует обозначенная выше судебная практика ЕСПЧ, административные производства (как производства об административных правонарушениях, так и отдельные виды лицензионно-разрешительной деятельности органов внутренних дел европейских государств) являются ви-

дами судебных разбирательств, к которым применяются требования ст. 6 ЕКПЧ, в связи с тем, что они затрагивают основные права и свободы граждан. Иными словами, автономия и расширительная интерпретация положений ЕКПЧ позволила Европейскому Суду по правам человека наложить на государства-члены Совета Европы обязательства по применению судебных процессуальных гарантий прав человека в рамках административных производств.

Конкретные проявления такого заимствования можно обнаружить в законодательных актах, регулирующих взаимодействие администрации с гражданами. Так, например, простое ознакомление с обязанностями французской администрации во взаимодействии с гражданами, установленными Законом от 12 апреля 2000 г. № 2000-321 «О правах граждан во взаимодействии с администрацией», позволяет обнаружить явные признаки применения процессуальных механизмов судебного права в административном праве. В частности, применяются требования прозрачности административного производства (ст. 4), которые абсолютным образом имитируют аналогичный принцип судебного права – принцип гласности. Также можно отметить, что права гражданина на исправление информации, касающейся его лично (ст. 16 А), являются ничем иным, как правом на защиту, которое является ключевым правом гражданина в любом уголовном судопроизводстве. Здесь же французский законодатель установил требование по обмену информацией между гражданином и администрацией в рамках того или иного административного производства, что является копией судебного принципа состязательности (ст. 16 А). Другие примеры французского административного производства также свидетельствуют о том, что на современном этапе административного права заимствования принципов из судопроизводства являются распространенным явлением, направлены именно на повышение гарантий прав граждан в рамках деятельности органов внутренних дел.

Аналогичным образом дело обстоит и в ФРГ. Федеральным законом от 25 мая 1976 г. «Об административном производстве» (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) был установлен ряд правовых процессуальных гарантий, однозначно импортированных из судебного права. Они аналогичны тем, что и в подобном французском законе: обязанность по информированию лица и идентификации администрации (*Beglaubigung*) (§ 33), а также информирования о делопроизводстве посредством сети Интернет (§ 27 «а»). В данном случае могут рассматриваться как признаки применения принципе гласности в административном процессе; возможность лица предоставить всю необходимую информацию и, в частности, средства доказывания (§ 26), а также обязательство администрации по заслушиванию участников производства (§ 28) как проявление принципа состязательности и права граждан на защиту граждан в рамках производства.

Таким образом, законодательство европейских государств, имплементировав в административно-правовое регулирование деятельности полиции требования судебной практики ЕСПЧ о применении основных принципов судопроизводства в рамках деятельности администрации, способствовало повышению уровня прав граждан в деятельности полиции

### **§ 5. Административно-правовые средства обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции**

Права человека и гражданина – это общепризнанная, гуманистическая ценность. В связи с этим неслучайно, что правовую основу их обеспечения составляют как национальное законодательство, так и нормы международного права. Поэтому позволим себе не согласиться с тезисом о выборочном признании норм международного права, которые касаются обеспечения прав и свобод граждан. Так, весьма политически надуманным видится положение Р.Е. Карасева о том, что «... с учетом многообразия международно-правовых актов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации должны действовать только те из них, которые отвечают основным интересам многонационального народа Российской Федерации, а также общему курсу и направлению развития нашего государства»<sup>1</sup>.

Такой подход не соответствует общим международно-правовым стандартам обеспечения прав и свобод граждан. Кроме того, он ведет к избирательности в вопросах обеспечения прав и свобод, а также к исключению нашей страны из общего контекста решения обозначенной проблемы. Данное, в свою очередь, не будет способствовать повышению эффективности реализации административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан. Невозможно признавать один аспект в обеспечении прав граждан и не признавать другой, который по каким-то надуманным субъективным соображениям не отвечает сиюминутной политической ситуации. Обеспечение прав и свобод граждан либо осуществляется в полном объеме либо не осуществляется вовсе. Именно из данного контекста исходит общемировая тенденция решения обозначенной проблемы.

Обобщая названные положения, подчеркнем развиваемый тезис о сложной, комплексной правовой основе обеспечения прав и свобод граждан вообще и реализуемой в сфере внутренних дел в частности.

Вопросами обеспечения прав и свобод граждан занимаются все без исключения отрасли права, однако роль каждой из них в этом процессе да-

---

<sup>1</sup> Карасев Р.Е. Признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина: конституционно-правовая характеристика // Государство и право. – 2014. – № 11. – С. 113.

леко неодинакова. Возьмем на себя смелость утверждать, что в публично-правовой сфере права и свободы граждан преимущественно регламентируются и тем самым обеспечиваются в подавляющем числе случаев именно с помощью административно-правовых средств, а одним из основных субъектов, применяющих данные средства, является полиция. Можно также утверждать, что административное право имеет в своем арсенале достаточно специфические правовые средства, которые помогают обеспечивать права и свободы граждан во многих сферах их жизнедеятельности.

В развитие вышеперечисленных тезисов Ю.Н. Старилов совершенно верно утверждает о том, что «... административное право является одной из важнейших правовых сфер в правовом демократическом государстве. В силу присущих только административному праву особенностей оно играет в обществе исключительно важную роль правового регулятора при помощи специфических правовых средств»<sup>1</sup>.

Аксиоматично, что каждая отрасль системы российского права имеет присущие только ей правовые средства, тем не менее не обозначить было бы неверным, поскольку основы методологического подхода требуют раскрытия не только частных, но и общих вопросов. Одним из общих вопросов юридической теории является вопрос о правовых средствах и механизме их реализации. В этой связи представляется необходимым несколько слов сказать об обозначенной дефиниции. Так, категория под названием «правовое средство» находится в правовом обороте достаточно давно, тем не менее дискуссии относительно ее понимания продолжаются и в настоящее время.

Правовое средство в самом общем виде – это регулятор общественных отношений. В связи с этим данному феномену присущ функциональный характер, предмет которого во многом зависит от предмета правового регулирования соответствующей отрасли права. Поэтому вполне справедлив тезис о том, что все отрасли системы российского права имеют специфический предмет правового регулирования. Тем не менее нужно понимать и то, что существуют пограничные или комплексные проблемы, регулировать которые одна отрасль права просто не может. Одной из таких проблем является проблема обеспечения прав и свобод граждан. Помимо предмета регулирования, одна отрасль права отличается от другой методами, а если быть более точным – средствами регулирования общественных отношений. В данном случае следует отметить, что средства правового регулирования как частных, так и публичных правоотношений также носят комплексный характер, что еще раз подтверждает положение о системности в вопросах правового регулирования, а особенно ярко это проявляется

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 40.

в тех случаях, когда речь идет об обеспечении прав и свобод граждан. Обратим внимание и на вопрос о защитных механизмах, которые содержатся в той или иной отрасли права.

Далеко не все отрасли системы российского права содержат предписания, устанавливающие тот или иной вид принуждения или меру юридической ответственности. В этом случае на помощь приходят предписания другой отрасли права, которая в силу специфики своего предмета обеспечивает выполнение нормативного предписания, возможно даже другой отраслевой принадлежности. К такой отрасли права, в частности, и относится административное право, охранительный потенциал которого весьма содержателен. Все эти, а также некоторые иные моменты, характеризующие отрасль права, в конечном итоге отражаются на содержании и видах правовых средств. Рассуждая о правовых средствах обеспечения прав и свобод граждан, необходимо всегда учитывать основания их применения, правильно выбирать вид соответствующего средства, а также строго соблюдать процессуальную форму его реализации. Только в этом случае можно говорить о легитимности использованного правового инструментария. Если же рассуждать непосредственно о терминологии, то в научной литературе правовые средства определяется исходя из их функциональной или инструментальной составляющих. Так, С.С. Алексеев, раскрывая содержание правовых средств, стремился придать обозначенной категории максимальную функциональную роль – «... правовые средства – это нормы права, индивидуальные предписания и веления, договоры, средства юридической техники, все другие инструменты регулирования, рассматриваемые в единстве характерного для них содержания и формы»<sup>1</sup>. В данном определении указывается на основной правовой регулятор – нормы права. Нормы права – основополагающее правовое средство, однако сами нормы права, без своей реализации, достигнуть необходимых целей не могут. В связи с этим к числу правовых средств необходимо также добавить правоотношения, поскольку именно в них кроются основные проблемы правоприменительной деятельности, особенно в части, касающейся обеспечения прав и свобод граждан.

Также необходимо отметить, что весьма функциональным средством в деле обеспечения прав и свобод граждан является юридическая ответственность, в нашем случае ответственность административная. Полиция является одним из основных субъектов, реализующих данный вид юридической ответственности, а также комплекс мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях. Реализация административной ответственности в деятельности полиции сопряжена

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12.

с выполнением целого ряда материальных и процессуальных условий. Только в этом случае данное правовое средство достигнет той цели, которое определено в законе – предупреждение административных правонарушений. Заметим, что КоАП РФ определяет, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий (ст. 3.1).

Определенное функциональное значение в вопросах применения мер административной ответственности имеет также субъективный фактор – правовое усмотрение соответствующего должностного лица. Границы усмотрения иногда весьма четко определены законом, но бывают случаи, когда соответствующие пределы весьма неконкретны, что может как способствовать обеспечению прав и свобод граждан, так и приводить к их нарушению. Так, сотрудник полиции, оценив административное правонарушение как малозначительное, может освободить лицо, совершившее его, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ). Такое право в полной мере соответствует контексту обеспечения прав и свобод гражданина. Как верно подметил Ю.А. Тихомиров, «... административное усмотрение выражает активно проявляющийся человеческий фактор»<sup>1</sup>.

С инструментальной точки зрения правовые средства оцениваются в контексте достижения социально полезных целей. В связи с этим А.В. Малько определяет, что «... правовые средства – это правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях), при помощи которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»<sup>2</sup>. Данный подход ориентирует государство в лице его структур и должностных лиц на удовлетворение граждан определенными государственными услугами, в нашем случае – предоставляемыми в сфере внутренних дел, а также на создание наиболее благоприятных условий для жизнедеятельности людей. Инструментальный подход также направлен на улучшение качества нормативного материала, поскольку эффективность закона напрямую связана с оптимальностью и социальной значимостью закрепленных в нем правовых средств. Как отмечает В.В. Игнатенко, «... от качества регламентации правовых средств во многом зависит уровень правовой защищенности граждан в тех или иных областях жизнедеятельности. От правильного выбора правовых средств зависит в конечном счете достижение целей правового регулиро-

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С. 70.

<sup>2</sup> Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 66.

вания, а значит, права в целом»<sup>1</sup>. В этой связи можно увидеть прямую логическую взаимосвязь качества правового материала с качеством правового регулирования самых разнообразных общественных отношений, в том числе связанных с обеспечением прав и свобод граждан.

В административной деятельности полиции, ориентированной на обеспечение прав и свобод граждан, в полной мере используется как один, так и другой подход, поскольку это позволяет применять максимально широкий круг правовых средств, ориентированных на самые разнообразные жизненные ситуации. Нужно также отметить, что в административной деятельности полиции используются как регулятивные, так и охранительные правовые средства, которые, в свою очередь, дифференцируются на более «мелкие» правовые средства по определенным критериям. Перед рассмотрением наиболее существенных административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции обозначим такую категорию права, как «обеспечение прав и свобод граждан». Нужно отметить, что эта категория не так часто звучит в названии нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения с участием граждан. Тем не менее подчеркнем, что обозначенная дефиниция объективно значима для выбора тех или иных административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан. Обращает на себя внимание тот факт, что в законодательстве наиболее часто используется такие термины, как «охрана» и «защита» прав и свобод граждан, в частности в Федеральном законе от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» и Федеральном законе от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и др.

Исходя из содержания вышеперечисленных законов, различие в употреблении терминов «охрана» и «защита» видится исключительно из стилистических соображений. В связи с этим во многом они носят тождественный характер. Помимо действующего законодательства, Конституция Российской Федерации определяет, что достоинство личности охраняется государством, ничто не может быть основанием для его умаления (ст. 21), человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). Также определено, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенные законом (ст. 45).

---

<sup>1</sup> Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2002. – С. 155.

Отметим, что категории «охрана» и «защита» в конституционном смысле также практически тождественны. Что же касается обеспечения прав и свобод граждан, то Конституция Российской Федерации определяет, что права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. В свою очередь, государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52), права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Исходя из приведенных примеров, можно заметить, что права и свободы человека и гражданина охраняются, защищаются, а также обеспечиваются. При этом обеспечению прав и свобод граждан придается особое значение – в контексте осуществления судебной деятельности. Однако обеспечение прав и свобод граждан необходимо рассматривать не только через осуществление процессуальных форм реализации судебной власти, но и через разнообразные формы и методы административной деятельности, осуществляемой различными органами государственной власти и управления, среди которых особое место занимают органы полиции.

Как следует из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан (ст. 9). Нужно также отметить, что полиция в пределах своих полномочий должна оказывать содействие государственным и муниципальным органам в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка (ст. 10), полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 7) и др. Данный перечень лишь в общих чертах показывает, что обеспечительные средства прав и свобод граждан в деятельности полиции весьма разнообразны, а поэтому без их потенциала говорить о формировании необходимого режима законности и правопорядка в стране не представляется возможным. Обеспечение – это деятельность, которая поглощает в себе работу как по охране, так и по защите прав и свобод граждан, реализуемых в различных сферах жизнедеятельности. В связи с этим использование именно данного термина выглядит наиболее приемлемым в механизме реализации полицией соответствующих административно-правовых средств. Административная деятельность полиции насыщена самыми различными правовыми средствами, без реализации которых это направление работы полиции просто носило бы бессмысленный характер.

Разберем некоторые аспекты реализации административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан в сфере внутренних дел. Все многообразие правовых средств, реализуемых в данном направлении,

можно подразделить на группы. Такая классификация хоть и носит условный характер, тем не менее необходимо попытаться придать ей максимально функциональный, а также прикладной характер. В зависимости от основания реализации административно-правовых средств они могут быть позитивными (регулятивными) и охранительными (принудительными)<sup>1</sup>.

Административно-правовые средства регулятивного характера необходимы при предоставлении полицией государственных услуг, а также ее участия в административно-договорных отношениях. Необходимо подчеркнуть, что договорная форма регулирования публичных правоотношений вошла в правовой оборот сравнительно недавно, но, несмотря на это, соответствующая форма достаточно прочно заняла свое место в административно-правовом регулировании самых разнообразных отношений, в том числе связанных с обеспечением прав и свобод граждан.

Диспозитивная составляющая в административно-правовом регулировании обеспечения прав и свобод граждан весьма неоднозначна, она в первую очередь касается граждан. Как верно отметил А.Г. Братко, «... в правовом государстве поведение граждан регулируется по принципу: все, что не запрещено, дозволено. Государственные правоохранительные органы осуществляют свою деятельность в соответствии с принципом: дозволено то, что разрешено законом. Такой подход вытекает из концепции правового государства: примат права над государством, связанность государства правом, ответственность государства перед обществом и личностью, уважение человеческого достоинства, вмешательство в охраняемую законом сферу личной свободы, верховенство закона, разделение властей»<sup>2</sup>.

Охранительные административно-правовые средства обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции сопряжены с принуждением, которое имеет различные формы своей реализации. Принуждение как средство обеспечения прав и свобод граждан должно быть легитимно, оно не может быть вне закона и иной нормативной регламентации. Принуждение как средство обеспечения прав и свобод граждан должно иметь строго целевую направленность. Так, КоАП РФ определяет, что меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения

---

<sup>1</sup> Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 34.

<sup>2</sup> Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории). – М., 1991. – С. 206.

принятого по делу постановления (ст. 27.1). Кроме того, охранительные административно-правовые средства поставлены в режим определенных ограничений, выход за которые повлечет за собой нарушение прав и свобод граждан. Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Он сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание. Заметим, что сотрудник полиции имеет право применять физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие во всех случаях, когда законом прямо это разрешено.

В деле обеспечения прав и свобод граждан особое место занимают контрольно-надзорные и разрешительные средства. Соответствующие административно-правовые средства позволяют полиции осуществлять предупредительную деятельность, не дают возникнуть тем правоотношениям, которые могут представлять потенциальную опасность в смысле нарушения прав и свобод граждан. Независимо от вида административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан, необходимо отметить, что все они должны применяться в установленной для них процессуальной форме, а их применение влечет за собой юридические значимые последствия.

Следует подчеркнуть, что в деле обеспечения прав и свобод граждан необходимо использовать соответствующие административно-правовые средства максимально комплексно, а также учитывать при осуществлении соответствующего правоприменительного процесса гуманистические положения и идеи. Только в этом случае можно говорить об эффективном обеспечении прав и свобод граждан в сфере осуществления административной деятельности полиции. Также должна реализация административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции возможна только при строгом соблюдении режима законности, в противном случае соответствующее правовое регулирование целей своих достичь не сможет. Именно на данном постулате должно основываться исследование обеспечения прав и свобод граждан.

Еще раз обратим внимание, что в механизме административно-правового регулирования деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан используются самые разнообразные средства, выбор которых зачастую зависит от целого ряда обстоятельств как объективного, так и субъективного характера. Административная деятельность органов полиции весьма разнообразна и содержательна, в этой связи она требует использования самых разнообразных методов воздействия. Иными словами, в сфере внутренних дел для обеспечения законности и правопорядка используются различные правовые и организационные средства, которые

по-разному воздействуют на участников соответствующих отношений. Выбор методов регулирования деятельности участников публично-правовых отношений зависит от их места и роли в организации управления социальной действительностью, целей и задач, которые перед ними стоят, а также от правомерности и противоправности их поведения. Традиционно в управленческих отношениях используются *методы убеждения и принуждения*. Как отмечал в свое время Л.Л. Попов, «... вопрос о сочетании убеждения и принуждения в государстве – это вопрос о методах государственного руководства обществом»<sup>1</sup>. Каждый из этих методов применяется исходя из складывающейся обстановки, а также той цели, которую ставит перед собой соответствующий правоприменитель. В полицейской деятельности используются методы управления, которые характерны как для деятельности полиции, так и для обеспечения правопорядка<sup>2</sup>.

Исходя из своей компетенции, полиция является одним из самых универсальных правоохранительных органов, который реализует систему стимулирующих методов, а также целый комплекс методов принуждения, которые при наличии воли государства заставляют физических и юридических лиц соблюдать установленные законом запреты и ограничения. Помимо всего прочего, эти средства обеспечивают защиту и охрану прав и свобод граждан в самых различных сферах их жизнедеятельности. Рассуждая о *методе убеждения* в деле обеспечения прав и свобод гражданина, необходимо отметить, что данное средство в настоящее время несколько недооценивается. Обусловлено это совершением большого количества самых разнообразных противоправных деяний, цинизмом и дерзостью многих из них, а также многими другими обстоятельствами. Это отодвигает на второй план использование рассматриваемого метода как средства обеспечения прав и свобод граждан. Все это, конечно, так. Однако бывают самые разные ситуации, особенно складывающиеся в общественных местах, в местах проживания граждан, работы и учебы несовершеннолетних, где метод убеждения как средство обеспечения правопорядка, а также защиты прав и свобод граждан как никогда востребован и может быть достаточно эффективным.

Как пишет В.П. Федоров, «Убеждение – самый эффективный (при достижении результата, разумеется) и самый «социальный» по своей сути метод управления»<sup>3</sup>. Данный тезис не раз находил подтверждение на прак-

---

<sup>1</sup> Попов Л.Л. Убеждение и принуждение: организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. – М., 1968. – С. 6.

<sup>2</sup> Кареева-Попелковская К.А., Костенников М.В., Куракин А.В. Административное пресечение в деятельности полиции. – Домодедово, 2013. – С. 5.

<sup>3</sup> Федоров В.П. Убеждение и правоохранительная деятельность. – СПб., 1994. – С. 19.

тике. В научной литературе также и ранее делался акцент на том факте, что принуждение может обеспечить правопорядок только в определенном контексте, оно может заполнить все социальное пространство, а также решить все гуманитарные проблемы. Поэтому мнение А.Ф. Гранина о том, что «государственное принуждение не может самостоятельно решить задачу воспитания правовой культуры, которая в конечном итоге обеспечивает необходимую социально-ценностную ориентацию личности в сфере правопорядка»<sup>1</sup>, как никогда актуально. В этой связи в деятельности участкового уполномоченного полиции, сотрудника патрульно-постовой службы полиции, инспектора по делам несовершеннолетних метод убеждения может быть вполне действенным средством предупреждения противоправных деяний самой различной степени общественной опасности.

Представляется необходимым в свете вышеизложенного рассмотреть значение убеждения в деятельности полиции. Термин «убеждение» многозначен, именно поэтому он раскрывается применительно к различным аспектам жизнедеятельности человека. Как правило, во-первых, убеждение – это точка зрения человека на ту или иную проблему, его отношение к ней, в некоторых случаях это мировоззрение человека, которое сформировалось под воздействием самых различных факторов: семьи, друзей, «авторитетных» товарищей, средств массовой информации и др.

Как верно отмечал В.П. Федоров, убеждение формируется под влиянием всей окружающей действительности, то есть «всего, что есть в мире»<sup>2</sup>.

И.А. Ребане пишет о том, что убеждение имеет много значений, отмечая, что «Убеждение – это прежде всего деятельность по формированию убеждений, а также средство воздействия на правонарушителя»<sup>3</sup>. Сформированная таким образом позиция человека может быть весьма устойчивой, она также может иметь самые различные аспекты своего проявления, а в некоторых случаях и юридические последствия. Изменить сформированное в определенной социальной среде убеждение человека, а особенно несовершеннолетнего гражданина, крайне сложно. Таким образом, если у гражданина под воздействием социальной среды сформировались противоправные или антиобщественные установки, то весьма высока вероятность совершения им различного рода правонарушений, а также нарушение им прав и свобод других людей. В этом случае использование убеждения как метода воздействия сотрудника полиции на волю и сознание такого человека может и не достичь должного результата.

---

<sup>1</sup> Гранин А.Ф. К вопросу о целях убеждения и принуждения в правоохранительной деятельности социалистического государства // Труды Киевской высшей школы МВД СССР. – Киев, 1972. – Вып. 6. – С. 90.

<sup>2</sup> Федоров В.П. Убеждение и правоохранительная деятельность. – СПб., 1994. – С. 19.

<sup>3</sup> Ребане И.А. Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1968. – С. 25.

Второй аспект убеждения – это метод воздействия, который весьма содержателен и разнообразен. Именно в этом качестве убеждение достаточно полно рассмотрено в научной литературе по административному праву. Исходя из этого, проанализируем несколько точек зрения на обозначенную категорию. Так, М.Е. Труфанов отмечает, что «... сущность убеждения в деятельности органов внутренних дел (полиции) состоит в том, что оно является методом воздействия на общественные отношения, а его содержание включает широкий комплекс воспитательных, стимулирующих мер воздействия и пропаганду с целью формирования правомерного поведения как общечеловеческой ценности»<sup>1</sup>.

В данном контексте убеждение сводится к целенаправленной деятельности по формированию позитивных жизненных установок посредством различного рода коммуникаций. Такой подход в целом представляется верным, поскольку традиционно убеждение – это воспитание, воздействие на психическое и эмоциональное состояние человека с целью заставить его вести себя должным образом, не совершать противоправных действий (или отказаться от их совершения), не нарушать прав и свобод других членов общества. Именно с такой целью наиболее часто убеждение используется в деятельности подразделений полиции, которые работают с несовершеннолетними гражданами. Убеждение реализуется, например, участковым уполномоченным полиции, который проводит профилактическую (воспитательную) беседу с определенной категорией граждан, проживающих на его административном участке. Л.Л. Попов к вышеуказанным мерам убеждения также относит систему наград и поощрений<sup>2</sup>. Действительно, поощрения и награды, особенно те, которые исходят от публичной власти, способны в определенной степени формировать позитивное настроение у человека, развивать правосознание, а также патриотические чувства. Гражданин, который получил государственную награду, особенно если она честно им заслужена, гордится данным фактом. Он вряд ли будет совершать какие-либо циничные правонарушения, нарушающие права и свободы граждан.

Правовыми основаниями применения мер поощрения в административной деятельности полиции могут выступать положения Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», который к числу прав полиции относит и право поощрять граждан, оказавших помощь полиции

---

<sup>1</sup> Труфанов М.Е. Меры убеждения, применяемые органами внутренних дел // Административная деятельность ОВД / под ред. М.В. Костенникова и А.В. Куракина. – М., 2014. – С. 408.

<sup>2</sup> Попов Л.Л. Убеждение и принуждение: организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. – М., 1968. – С. 6.

в выполнении возложенных на нее обязанностей. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» также определяет, что внештатные сотрудники полиции за активное содействие органам внутренних дел (полиции), оказание помощи полиции в выполнении возложенных на нее обязанностей могут поощряться в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Однако нужно отметить, что применение мер поощрения в ряде случаев весьма бюрократизировано, зависит от необоснованного усмотрения и субъективных оценок целого ряда должностных лиц. Все это делает поощрение в виде государственных наград явлением достаточно редким, хотя основания для этого бывают достаточно часто. Имеющаяся в настоящее время практика в вопросах применения мер поощрения, в особенности награждение государственными наградами, не способствует обеспечению прав и свобод граждан в сфере внутренних дел.

П. Стайнов и А. Ангелов обращали внимание на то, что «... убеждение – это цепь последовательных действий в виде разъяснения, поощрения, которые направлены на достижение искомого результата – создания у гражданина определенного убеждения по тому вопросу, в связи с которым требуется его сотрудничество и подчинение<sup>1</sup>. В таком понимании убеждения видна одна из его целей – подчинение. Действительно, подчинение зачастую достигается при помощи принуждения, однако и при убеждении гражданин может быть поставлен в ситуацию зависимости от лица, который соответствующий метод воздействия реализует. Соответствующий аспект убеждения сотрудником полиции очень часто недооценивается.

Метод убеждения проявляется в различных формах. Выбор той или иной формы зависит от статуса должностного лица полиции, а также той ситуации, в которой он реализуется. Как писал в свое время А.П. Коренев, «... применяя метод убеждения, органы внутренних дел оказывают идеологическое воздействие на граждан, формируя сознание в необходимости совершать те или иные действия, воздерживаться от них, соблюдая нормы права, регулирующие отношения, складывающиеся в сфере охраны общественного порядка»<sup>2</sup>.

Достаточно часто метод убеждения в деятельности полиции реализуется посредством разъяснения гражданам положений действующего законодательства, правил поведения в общественных местах, а также правовых

---

<sup>1</sup> Стайнов П., Ангелов А. Административное право народной республики Болгарии. – М., 1960. – С. 349.

<sup>2</sup> Коренев А.П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. – 1965. – Вып. 11. – С. 19.

последствий противоправного поведения в общественных местах и т. п. Как следует из приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 116 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», участковый уполномоченный полиции при проведении профилактического обхода обязан разъяснять гражданам о мерах предосторожности в целях предупреждения преступлений и административных правонарушений, направленных на обеспечение их личной и имущественной безопасности, а в случае необходимости – о недопущении противоправного поведения в различных ситуациях.

Нельзя недооценивать роль воспитательной работы, которую проводят должностные лица полиции. Воспитательный процесс непрерывен, он может проходить в самых различных формах и в ходе его проведения сотрудник полиции может приводить перед воспитуемыми как отрицательные, так и положительные примеры, которые имели место в административной деятельности. Также в содержании убеждения можно выделить и такую форму, как инструктирование. Инструктирование может использоваться сотрудниками, готовящими наряды, которые будут участвовать в охране общественного порядка, инструктирование также может касаться граждан, принимающих участие в крупных общественно-политических или социально-культурных мероприятиях. В некоторых случаях составной частью метода убеждения может выступать объективная критика. В ходе использования критики сотрудник полиции обязан быть максимально корректным, соблюдать как правовые, так и этические нормы межличностного общения. Только при таком подходе критика определенных недостатков гражданина может иметь положительные социальные последствия.

Однако, несмотря на большое значение средств убеждения в механизме обеспечения прав и свобод граждан, все же в настоящий момент государственное принуждение занимает центральное место в деятельности российской полиции. Именно посредством принуждения в большинстве случаев осуществляется противодействие преступлениям и административным правонарушениям. Вместе с тем государственное принуждение весьма неоднородно, в частности оно дифференцируется на ряд групп. Традиционно меры административного принуждения подразделяются на меры предупреждения, меры административного пресечения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также административные наказания. Для того чтобы также систематизировать административное принуждение, в науке административного права была проделана достаточно большая работа.

Меры административного принуждения, которые в настоящее время реализуются полицией, когда-то назывались полицейским принуждением. Одна из первых дифференциаций полицейского принуждения была осу-

ществлена Н.Н. Белявским, который в начале XX в. писал, что «... в интересах обеспечения спокойствия и прав человека полиция имеет право применять: отобрание вида на жительство, осуществлять привод, полицейский арест, административную высылку, употреблять оружие»<sup>1</sup>. Обозначенным мерам полицейского воздействия присуща как предупредительная, так и пресекательная составляющие. Кроме того, им присущи и процессуальные составляющие, собственно, как и современным мерам административного принуждения.

Основное место в системе государственного принуждения, которое реализуется полицией, занимают меры административного пресечения. Нужно отметить, что меры административного пресечения не только ограничивают права и свободы личности, но и обеспечивают их защиту. Как верно подчеркнул Д.С. Дубровский, «... права, свободы и законные интересы человека выступают в качестве неизменного предмета регулирования практически всех отраслей законодательства. Особенно тесно реализация прав и свобод граждан связана с административным правом и, в частности, с институтом административного принуждения»<sup>2</sup>. Известно, что административное принуждение реализуется большинством служб и подразделений полиции. В связи с этим в настоящее время как никогда актуальна проблема совершенствования правового регулирования реализации мер административного принуждения, а также создание эффективного механизма их применения в полицейской деятельности, особенно в деятельности, касающейся защиты прав и свобод граждан.

Меры административного пресечения «... подкрепляют правоохранительный потенциал различных мер административного принуждения, дают возможность выявлять преступления и административные правонарушения, а также обеспечивают применение административных наказаний»<sup>3</sup>. Кроме того, меры административного пресечения серьезно ограничивают права и свободы граждан. Как верно отметил В.А. Иванов, «... административное задержание допускается только в тех случаях, когда нет возможности разобрать конфликт и принять меры на месте правонарушения»<sup>4</sup>, однако следует отметить, что на практике так происходит далеко не всегда.

---

<sup>1</sup> Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право). – Петроградъ, 1915. – С. 36.

<sup>2</sup> Дубровский Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности. – М., 2009. – С. 9.

<sup>3</sup> Адмиралова И.А., Кареева-Попелковская К.А. Меры административного пресечения и механизм их реализации полицией в целях обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 351.

<sup>4</sup> Иванов В.А. Административно-правовые гарантии неприкосновенности личности. – М., 1971. – С. 10.

Рассматривая административное принуждение как составную часть системы государственного принуждения, можно заметить, что органы полиции в целях реализации возложенных на них задач используют комплекс средств воздействия, которые называются методами управления. Как уже отмечалось, универсальными методами управления традиционно являются убеждение и принуждение. Под убеждением в деятельности полиции, как уже отмечалось, понимается совокупность средств воспитательного, разъяснительного, а также поощрительного характера. Принуждение, напротив, представляет собой совокупность мер негативного воздействия, которые вынуждают субъект соответствующих правоотношений изменить свое поведение и подчиниться законным требованиям представителя власти, в частности законным требованиям сотрудника полиции.

Таким образом, меры административного принуждения применяются полицией в целях предупреждения антиобщественных деяний и создания благоприятных условий для жизнедеятельности людей, прекращения соответствующего правонарушения, а также создания условий для применения наказания. Рассуждая о содержании административного принуждения, можно сделать вывод о том, что оно является составным элементом системы государственного принуждения и находится в тесной взаимосвязи с иными видами принудительного воздействия.

Особенностью административного принуждения в деятельности полиции по защите прав граждан является то, что с его (принуждения) помощью обеспечивается соблюдение норм различной отраслевой принадлежности. Однако, несмотря на взаимосвязь административного принуждения с иными видами государственного принуждения, меры административного принуждения являются самостоятельным элементом в системе государственного принуждения. Такой вывод основывается на том, что административное принуждение носит профилактический характер, меры административного принуждения применяются сотрудниками полиции достаточно оперативно. Кроме того, основанием применения рассматриваемых мер служат, как правило, правонарушения, которые не представляют большой общественной опасности. Субъектами применения административного принуждения является весьма широкий круг сотрудников полиции, выступающих от имени и по поручению соответствующего органа внутренних дел.

Обратим внимание, что на ведомственном уровне регламентация применения мер административного принуждения достаточно содержательна. Нормативную правовую базу административного принуждения в деятельности полиции определяет целая система самых разнообразных нормативных правовых актов. Так, порядок применения мер административного принуждения в сфере внутренних дел регламентируется приказом

МВД России от 4 августа 2008 г. № 676 «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения», приказом МВД России от 23 декабря 2011 г. № н1298 «Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации», приказом МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан», приказом МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» и др.

Рассматриваемые меры принуждения в отличие от уголовных и дисциплинарных мер принуждения применяются как к индивидуальным, так и к коллективным субъектам административного права, функционирующим в сфере охраны общественного порядка<sup>1</sup>.

По своей функциональности вполне объективно, что административное принуждение – это метод регулирования общественных отношений в сфере внутренних дел. Однако данный вид принуждения является наиболее масштабной частью государственного принуждения, которое реализуется сотрудниками полиции, в том числе в деле охраны и защиты прав и свобод граждан.

В заключение отметим, что содержательной частью административного принуждения являются меры административного пресечения. Эти меры также носят разнообразный характер, подкрепляют собой меры предупреждения, меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также иные меры принуждения. Исходя из этого, меры административного пресечения реализуются субъектами, осуществляющими контрольно-надзорную, юрисдикционную, а также разрешительную деятельность в сфере внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Адмиралова И.А., Кареева-Попелковская К.А. Меры административного пресечения и механизм их реализации полицией в целях обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 351.

## ГЛАВА II. ГАРАНТИИ И СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

### § 1. Гарантии обеспечения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции

Соотношение власти и прав человека является краеугольным вопросом любого современного правопорядка. Он решается непосредственно через закрепление прав граждан в нормативных актах, регулирующих деятельность различных органов государственной власти. Принципом, на котором зиждется обеспечение прав граждан в деятельности органов государственной власти (в том числе и административной деятельности полиции), является принцип законности, или, как чаще его называют в зарубежной науке права, принципе верховенства права (Rechtsstaat). Как следствие, вопросы законности и обеспечения прав граждан в деятельности органов власти являются взаимосвязанными.

Непосредственными теоретическими и практическими вопросами, которые стоит разрешить при рассмотрении проблемы взаимосвязи принципа законности с обеспечением прав граждан в административной деятельности полиции, являются: средства обеспечения законности в административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан; юридические и иные гарантии прав граждан в административной деятельности полиции; пределы усмотрения в административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан; пути повышения эффективности административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав граждан.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст. 6) принцип законности является одним из принципов, регулирующих деятельность полиции. Сущность данного принципа заключается в соответствии деятельности полиции закону. Данный принцип является производным от конституционной нормы, закрепленной п. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «... органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Таким образом, принцип законности обладает конституционно-правовым статусом, а его высокое значение подчеркивается тем фактом, что он расположен в самой важной части конституционного текста, посвященного основам конституционного строя.

Понимание сущности принципа законности не будет полным без обращения к толкованию конституционной нормы, закрепляющей данный принцип, Конституционным Судом Российской Федерации. Последний не без оснований рассматривает принцип законности как принцип, произ-

водный от основополагающего принципа любого современного правопорядка – принципа верховенства права. Действительно, Конституционный Суд Российской Федерации вполне обоснованно отмечает, что речь идет именно о принципе верховенства права, когда Конституция Российской Федерации утверждает, что она обладает «... высшей юридической силой ..., прямым действием, обязанностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы...» (постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. по делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы).

Принцип законности носит, бесспорно, универсальный характер, поскольку его можно обнаружить как в правопорядках других государств, так и на универсальном и наднациональном уровне. Более того, он обладает аналогичным смыслом в любом из них. Так, например, во французском административном праве принцип законности (*principe de légalité* или *Etat de droit*) рассматривается как основополагающий принцип деятельности органов исполнительной власти и заключается, как и в российском административном праве, «... в подчинении администрации вышестоящим нормам (закону, Конституции)...». Аналогичным образом понимается принцип законности в других зарубежных правопорядках. В ФРГ принцип законности (*Gesetzmäßigkeit* или *Rechtsstaat*) понимается не иначе, как подчинение администрации закону.

Международное право, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации обладает верховенством по отношению к национальным правовым актам (п. 4 ст. 15), что предполагает необходимость его применения во внутреннем российском правопорядке, также устанавливает принцип законности как один из принципов функционирования органов государственной власти. Как следствие, вполне логично рассмотреть вопрос соответствия концепции данного принципа в российском праве с его концепцией в международном праве, а в случае их идентичности констатировать универсальность данного принципа и соответствие основ функционирования российских органов власти основополагающим международно-правовым обязательствам Российской Федерации.

Отметим, что принцип законности деятельности администрации чаще всего закрепляется в международном праве среди норм, направленных на обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина. Так, например, ст. 7 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод устанавливает необходимость назначения наказания (имеется

в виду уголовного) исключительно на основании закона: «Никто не может быть осужден за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву не являлось уголовным преступлением. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления». В соответствии с судебной практикой Европейского суда по правам человека так называемый принцип уголовной законности (*légalité criminelle*) предполагает его применение, конечно же, в отношении органов судебной власти, но тем не менее смысл его идентичен тому, который существует и в отношении принципа законности, применимого к деятельности органов полиции. Речь идет о том, что любой орган государственной власти может принимать решение только на основании закона, который применяется в его деятельности, либо с целью обеспечения принципа верховенства закона, либо – как в случае с судебной практикой ЕСПЧ – в целях обеспечения основных прав и свобод человека. Более того, сегодня все чаще оба этих основополагающих принципа неразрывно связаны.

Стоит отметить, что в КоАП РФ принцип законности определяется соответствующим данному наднациональному праву образом. Действительно, ст. 1.6 КоАП РФ «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением» связывает его напрямую с защитой прав человека и гражданина, а не с принципом верховенства права. Так, КоАП РФ напрямую свидетельствует об озабоченности законодателя обеспечением прав лица, привлекаемого к ответственности: «лицо... не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом». Более того, необходимость обеспечения прав человека посредством принципа законности проявляется и в ст. 1.7 КоАП РФ, то объясняется здесь применением аналогичного уголовному праву принципа об отсутствии обратной силы закона. С формальной точки зрения КоАП РФ также уточняет, что закон должен применяться органами полиции только в пределах их компетенции (п. 2 ст. 1.7 КоАП РФ): «Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом». Данное положение свидетельствует о широком понимании принципа законности составителями текста КоАП РФ, так как принцип законности здесь включает в себя и формальную его сторону (компетенцию органа, применяющего закон), то есть не только его применение по существу.

Реализацию принципа законности в деятельности органов полиции стоит также рассмотреть во взаимодействии с принципом мотивированности судебных решений. Действительно, составление судебных решений как нельзя лучше демонстрирует сущность принципа законности. Судебное решение в континентальном праве составляется в форме категорического силлогизма<sup>1</sup>, где одной из двух посылок (большая посылка) выступает применяемое право, другой – факты дела, а заключением является вывод<sup>2</sup>. Акт правоприменения идентичен как в деятельности по отправлению правосудия, так и в деятельности органов полиции.

Изначально обозначенный подход к сущности как судебной, так и административной деятельности применялся с целью подчинения судебной (административной) власти закону (законодателю). Такой подход в полной мере сочетается с демократическим функционированием государственной власти, где законодатель как представитель воли народа издает акты, которые по своей силе являются вышестоящими по отношению к актам правоприменителя (административной и судебной власти) и должны применяться последним. Как следствие, верховенство закона основано на иерархии нормативных актов и легицентризме укоренившихся в современных демократических правовых порядках с эпохи революций нового времени, а принцип законности является выражением такого функционирования власти. Такое понимание сущности судебной (и административной) правоприменительной деятельности остается доминирующим в континентальном праве и по сей день. Наиболее существенным подтверждением этому служит положение п. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации, где подчинение деятельности органов правосудия закону выражается в довольно однозначной: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом». Тем не менее данный подход, в общем и целом сочетающийся с принципом верховенства права (в данном случае закона), был на современном этапе потеснен подходом, в соответствии с которым сущность принципа законности стала выражаться скорее в защите основных прав и свобод граждан, чем подчинении администрации (и судебной власти) воле законодателя.

Принцип законности конкретно отражается в отдельных документах, которые непосредственно применяются сотрудниками полиции, то есть на подзаконном уровне. Более того, подзаконных актов, обязывающих сотрудников полиции соблюдать в своей повседневной деятельности прин-

---

<sup>1</sup> Ратушная Б.П. Проблемы мотивированности судебных решений в Украине // Право и политика. – 2013. – № 6. – С. 104.

<sup>2</sup> Даниленко Д.В. Понятие акта судебной власти // Право и политика. – 2009. – № 11. – С. 34.

цип законности, несметное количество. Рассмотрим его на основе Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707. Данный документ среди обязанностей прав и обязанностей сотрудников МВД России при рассмотрении обращений указывает на необходимость: «... принять меры, направленные на восстановление и защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина...» (п. 8.1); не разглашать сведения, содержащиеся в обращении, а также информацию, касающуюся личной жизни гражданина...» (п. 8.5); «... позволить гражданину, обращение которого рассматривается в органе внутренних дел», «... представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании...» (п. 9.1); «... знакомиться с документами и материалами...» (п. 9.2); «... получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов...» (п. 9.3); истребовать «... возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) органа внутренних дел или его должностными лицами при рассмотрении обращения» (п. 9.6). Очевидно, что из перечисленных в списке обязанностей сотрудников МВД России и соответствующих прав граждан большая часть направлена как на соблюдение принципа законности как такового, так и на соблюдение прав граждан. Симптоматичен в данном отношении тот факт, что конкретные действия сотрудников МВД России по обработке обращений расписаны далее по тексту («IV. Прием и первичная обработка обращений», «V. Регистрация и учет обращений», «VI. Принятие организационного решения о порядке рассмотрения обращений и т. д.»), что оставляет за такими фактическими действиями сотрудников полиции второстепенное значение, тогда как права граждан поставлены во главу текста. Это свидетельствует о том, что первоочередная реализация принципа законности в современной деятельности органов и сотрудников полиции выражается в первую очередь в защите прав граждан и лишь во вторую очередь – в подчинении их действий воле законодателя (верховенстве права).

Если целенаправленный подход составителей рассмотренного нормативного акта МВД России свидетельствует об их желании поставить во главу угла защиту основных прав и свобод гражданина и объясняется тем, что его предмет регулирования – обращения граждан – напрямую касается прав и свобод граждан (данное является очевидным в случае с жалобами граждан, которые в соответствии с приложением к приказу МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 представляют собой «... просьбу гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц» (7.4), то такой подход, на первый взгляд, должен быть менее выражен в других видах деятельности органов и сотрудников МВД России (напри-

мер, лицензионно-распорядительной работы). Это действительно отчасти подтверждается на деле, что свидетельствует о том, что принцип законности в рамках такой деятельности органов МВД России сохраняет свое исходное предназначение: соблюдение верховенства права и воли законодателя. Также данное свидетельствует о необходимости принятия однообразного подхода составителей подзаконных актов, где правам граждан все же должно отводиться первостепенное значение.

## **§ 2. Средства обеспечения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции**

Рассмотренные выше подзаконные акты, регулирующие порядок реализации различных видов деятельности органов МВД России, позволяют выделить ряд средств обеспечения законности в рамках данной деятельности. Более того, они даже поддаются классификации, которая может быть проведена на различных основаниях. Средствами обеспечения законности деятельности органов МВД России является тот юридический инструментарий, который закреплен нормативными актами. В нашем случае он чаще всего закреплен в рамках подзаконных нормативных актов. Тем не менее если рассматривать средства обеспечения законности в рамках деятельности органов МВД России в широком смысле слова, то становится очевидным, что их можно обнаружить как на подзаконном уровне, так и на уровне законов и даже Конституции Российской Федерации. Действительно, если рассматривать в качестве таких средств и деятельность по обеспечению законности органами правосудия и прокуратуры, то становится вполне очевидным, что закрепление данных средств производится во всем правопорядке в целом. Как следствие, данные средства являются довольно разнообразными.

Стоит обратить внимание на разнообразность средств обеспечения законности в деятельности органов МВД России именно в современном российском праве. Так, в сравнении с порядком, действовавшим в СССР, где законность деятельности органов МВД обеспечивалась чаще всего либо посредством обращений в вышестоящие органы власти, либо органами прокуратуры<sup>1</sup> и обеспечивалась соответствующими средствами, то сегодня, помимо данных средств, в науке административного права все чаще указывается на необходимость развития и такого средства, как обращение

---

<sup>1</sup> См.: Байрамов А.Х. Деятельность прокуроров по обеспечению законности в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 10. – С. 104; Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов полицией: предмет и пределы осуществления // Полицейская деятельность. – 2013. – № 3. – С. 204.

в органы судебной власти. Данный подход более характерен для зарубежной науки административного права. Так, ряд французских авторов считают, что наиболее надежным оплотом защиты прав граждан от их нарушения администрацией является именно судебная власть, что в частности обеспечивается гарантиями независимости и беспристрастности органов правосудия, позволяющими судам обеспечить эффективный контроль действий администрации. Аналогичным образом наши немецкие коллеги рассматривают административное судопроизводство – как самое надежное средство обеспечения законности и прав человека в последней инстанции.

Другой особенностью современных средств обеспечения законности в деятельности органов полиции является более подробное (в сравнении с существовавшим ранее порядком) правовое регулирование вопросов, касающихся гарантий прав граждан и обеспечения законности.

Рассмотрим некоторые примеры таких средств. Стоит уточнить, что если отдельные из них имеют прямую направленность на обеспечение законности и прав граждан, то другие играют данную роль лишь опосредованно.

В первую очередь средства обеспечения прав граждан в административной деятельности полиции, да и в деятельности любого органа власти вообще закреплены в Конституции Российской Федерации. Наиболее общей конституционной нормой в данном отношении является ст. 45 Конституции Российской Федерации: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Конституция Российской Федерации выделила судебную гарантию прав как отдельное средство защиты прав человека и гражданина: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» (п. 1 ст. 46). Более того, ее положения, посвященные данному средству защиты прав граждан, являются более объемными, так как ему посвящены две статьи конституционного текста (ст. 46 и ст. 47), тогда как п. 2 ст. 46 однозначно связывает данное право с защитой от нарушений со стороны органов государственной власти: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде».

Стоит отметить, что даже Конституционный Суд Российской Федерации считает данное средство защиты нарушенных прав наиболее эффективным в сравнении с такими средствами защиты прав граждан, как прокурорский, общественный и ведомственный надзор и контроль. Действительно, он однозначно заявил, что «... гарантированная каждому и являющаяся обязанностью государства защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе судебная защита, ... право на которую относится к ос-

новным неотчуждаемым правам и свободам человека и одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод...» (постановление Конституционного суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. по делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда).

Аналогичный подход к средствам обеспечения прав граждан существует и в зарубежных правовых системах. Так, например, во Франции Закон от 12 апреля 2000 г. № 2000-321, касающийся прав граждан в их отношениях с администрацией, устанавливает в качестве средства защиты прав граждан: средство ведомственного контроля (*recours administratif*) и средство судебного контроля (*recours contentieux*). Последний, в свою очередь, применяется в случае, если первый не смог привести к желаемым результатам, что свидетельствует о предпочтении законодателя судебной форме контроля деятельности администрации. Стоит отметить, что Закон от 12 апреля 2000 г. № 2000-321 предусматривает и такое средство защиты прав граждан от нарушений со стороны администрации, как обращение к омбудсмену (*Médiateur de la République*) (ст. 26), тогда как российский Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» в гл. 10, посвященной контролю и надзору за деятельностью органов внутренних дел, не предусматривает возможности обращения граждан с вопросом о восстановлении их нарушенных прав действиями полиции к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, который является эквивалентом данного французского института. В связи с этим, на наш взгляд, в Конституции Российской Федерации, регулирующей деятельность органов внутренних дел, несмотря на тот факт, что она недавно вступила в силу и, по идее, должна соответствовать всем современным требованиям и уровню защиты прав человека – есть зазор на усовершенствование.

Схожим образом дело обстоит и в ФРГ, где в силу совершенства Конституции ФРГ можно обнаружить средства обеспечения прав граждан против нарушений со стороны органов государственной власти в самом конституционном тексте. Действительно, в данном случае, как и в российской Конституции Российской Федерации, предпочтение в защите основных прав граждан отдается судебной форме контроля действий администрации: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд» (п. 4 ст. 19). Федеральный Конституционный суд Германии неоднократно обращал внимание на то, что судебная гарантия прав граждан от нарушений со стороны администрации является наиболее эффективным средством ограничения административной власти в отношении нарушения прав граждан.

Так, например, в решении от 5 мая 2011 г. в так называемом деле о судебном контроле административных решений, конкретизирующих неопределенные правовые понятия (*Zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen im Hinblick auf die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe*), Федеральный Конституционный суд Германии заявил: «Если законодатель, несмотря на существование признанных субъективных прав, решает лишь суды возможности контроля (действий администрации), то он должен принимать во внимание, что контроль за окончательной интерпретацией какой-либо нормы и ее применения в соответствии со ст. 19 п. 4 Конституции ФРГ должен осуществляться судами. Связано это с тем, что данное конституционное положение установило гарантию судебного контроля, которая не может быть отменена законодателем посредством наделения административной власти полномочием по принятию окончательных решений в той или иной правовой сфере». Иными словами, Федеральный конституционный суд считает, что судебная гарантия прав граждан является наиболее эффективным средством их защиты и что даже законодатель не может лишить граждан права оспаривать какие-либо действия органов власти в судебном порядке.

Наиболее характерным российским средством обеспечения законности и прав граждан в деятельности органов полиции является право граждан на обращение, которое закреплено на законодательном уровне несколькими нормативными актами. Закрепление Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» данное право граждан указано в довольно широкой формулировке (включающей возможность обращения в суд), соответствующей современным реалиям: «Действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы граждан, государственного и муниципального органа, общественного объединения, религиозной или иной организации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд» (ст. 53). Данное средство обеспечения законности и защиты прав граждан сегодня является основным, что подтверждается и тем, что оно фигурирует как в законодательстве, так и в подзаконных актах, регулирующих различные виды административной деятельности<sup>1</sup>. Более того, рассматриваемый здесь федеральный закон, подтверждая всю важность данного средства обеспечения законности и прав граждан, не только предусмотрел возможность обжалования действий полиции в суд и прокуратуру, но и продублировал последних в качестве отдельных средств обеспечения законности (органы прокуратуры (ст. 52) и суд (ст. 53).

---

<sup>1</sup> Житник Н.А., Ушакова И.В. Понятие и сущность производства по жалобам в деятельности таможенных органов // *Полицейская деятельность*. – 2013. – № 2. – С. 107.

В качестве иных субъектов обеспечения законности и прав граждан Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» называет «... федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел...», который «... обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц полиции» (п. 6 ст. 6). Такая довольно абстрактная формулировка данного закона уточняется в гл. 10, где в качестве органов власти (в том числе исполнительной), осуществляющих государственный контроль за деятельностью полиции, называются «Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами (ст. 49 п. 1). В данном случае указывается на такое средство обеспечения законности в деятельности органов полиции, как ведомственный контроль, или контроль вышестоящим органом (п. 1 ст. 49).

Стоит обратить внимание и на такое средство обеспечения законности и прав граждан, как общественный контроль за деятельностью полиции (ст. 50). Такой контроль осуществляют, в частности, граждане Российской Федерации, общественные объединения (п. 1 ст. 50), Общественная палата Российской Федерации (п. 2 ст. 50), Общественные советы, образуемые при Федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при территориальных органах, которые осуществляют контроль за деятельностью полиции (п. 4 ст. 50). Наконец, ряд средств, которые можно определить как опосредованные средства обеспечения законности и прав граждан, содержатся как в законодательстве, так и на уровне подзаконных актов. Так, в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» называется в качестве принципа деятельности полиции принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина (ст. 5). Данный принцип реализуется, по мнению законодателя, в частности, такими инструментами, как информирование граждан и собственная идентификация при взаимодействии с ними (п. 4 и 5 ст. 5), предоставление возможности ознакомления с документами (п. 7 ст. 5), охрана частной жизни (п. 6 ст. 5) и т. п.). Мы уже обратили внимание на эти средства обеспечения законности и прав граждан при рассмотрении подзаконных актов МВД России, регулирующих порядок обращений граждан и отдельных видов лицензионно-разрешительной работы полиции, в частности обратив внимание на их большое количество и их действие по поддержанию законности. Более того, данные меры обладают и антикоррупционным потенциалом, что заставляет нас рассматривать их лишь как опосредованные средства обеспечения законности.

Классификация средств обеспечения законности может быть осуществлена на основе различных критериев. Так, например, можно выделить:

– с одной стороны, ряд формально-юридических средств (информирование населения о порядке предоставления услуг органом МВД России), а с другой – ряд процессуальных средств обеспечения законности (закрепление определенных императивных сроков для реализации той или иной услуги);

– с одной стороны, выделить ряд средств обеспечения законности, инициируемых самими органами МВД России (например, вышестоящим органом), а с другой – ряд средств обеспечения законности, находящихся в распоряжении граждан (например, возможность подачи жалобы заинтересованным лицом);

– с одной стороны, выделить внесудебные средства обеспечения законности (прокурорский надзор и контроль, обращение граждан в орган МВД с обращением), а с другой – судебные средства защиты, когда гражданин может обжаловать действие (бездействие) органа МВД России в судебном порядке;

– наконец, провести классификацию средств обеспечения законности в рамках деятельности органов полиции в зависимости от того, направлены ли они напрямую на реализацию прав граждан при осуществлении данной деятельности или преследуют иные цели (например, антикоррупционные).

На сегодняшний день как дань моде, а скорее, как следствие принятия во внимание социоэкономических реалий российского государства и международно-правовых обязательств Российской Федерации принцип законности реализуется в деятельности органов МВД России с ярко выраженной направленностью на защиту прав граждан и реализацию антикоррупционной политики<sup>1</sup>. Действительно, практически любой нормативный акт (как законодательной власти, так и подзаконный), регулирующий деятельность органов МВД России, свидетельствует о том, что принцип законности воспринимается сегодня не как средство обеспечения верховенства права и подчинения администрации воле законодателя, а как средство обеспечения прав граждан и (субсидиарно) как средство борьбы с коррупцией. Это отражается и на средствах реализации принципа законности в деятельности органов полиции. Так, любой нормативный акт, регулирующий деятельность органов МВД России, располагает сегодня набором

---

<sup>1</sup> Слепкова О.А. Классификация видов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 12. – С. 1168.

средств обеспечения прав граждан при реализации той или иной деятельности. Причем данные средства интегрированы в подзаконные акты как на уровне процедурных, формально-юридических аспектов самой деятельности органов МВД России (информирование граждан о порядке осуществления той или иной деятельности органов полиции), так и в качестве непосредственных инструментов восстановления законности и обеспечения гарантий прав граждан, находящихся в их собственном распоряжении (например, обращения граждан).

### **§ 3. Юридические и иные гарантии прав и свобод граждан в административной деятельности полиции**

Анализ юридических и иных гарантий прав граждан в административной деятельности полиции в отдельно взятом государстве вряд ли является эффективным, так как значение таких гарантий сложно оценить изолированно. В связи с этим в данном случае предпринята попытка проанализировать ряд юридических гарантий прав граждан в административной деятельности полиции нескольких государств – Российской Федерации, Франции и ФРГ). Данный анализ позволит, в частности, продемонстрировать, что закрепление таких гарантий на нормативном уровне в российском правопорядке несколько не уступает зарубежным, а по некоторым аспектам и превосходит их. Тем не менее можно сделать вывод, что если и существует неудовлетворенность уровнем гарантий прав граждан в административной деятельности, то по большей части это связано с вопросами имплементации таких гарантий в повседневную деятельность полиции и объясняется в последнюю очередь уровнем правовой культуры как сотрудников полиции, так и населения. Значение гарантий прав граждан в административной деятельности полиции очень важно. Как отмечал в свое время А.Е. Лунев, «... совершенствование гарантий прав личности в административных правоотношениях является важным фактором улучшения структуры административно-правового статуса граждан»<sup>1</sup>. Именно данный фактор и объясняет то высокое внимание, которое уделяют законодатель и составители подзаконных актов, регулирующих деятельность органов полиции, вопросам гарантии прав граждан в деятельности полиции.

Рассмотрим юридические и иные гарантии прав граждан в административной деятельности полиции Российской Федерации, Франции и затем ФРГ.

---

<sup>1</sup> Лунев А.Е. О гарантиях прав личности в административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. – М., 1979. – С. 139.

Практически любой акт российского правопорядка, регулирующий общие вопросы деятельности исполнительной власти, содержит в более или менее ярко выраженной форме гарантии прав граждан. Это характерно как для Конституции Российской Федерации и актов законодательной власти, так и для подзаконных актов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации гарантии прав граждан в деятельности органов государственной власти являются одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Действительно, как отмечается в ст. 2 Конституции Российской Федерации, «Человек и его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Более того, Конституция российской Федерации также уточняет, что «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). Как следствие, непосредственное применение основных прав и свобод граждан в деятельности любого органа власти декларируется самой Конституцией Российской Федерации. Более того, обязательность положения ст. 18 Конституции Российской Федерации по имплементации требований, вытекающих из конституционных прав и свобод граждан, в деятельности различных органов власти было неоднократно изложено Конституционным Судом Российской Федерации в своих решениях и постановлениях<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» также признает за защитой прав и свобод граждан статус принципа деятельности полиции. Более того, защита прав и свобод человека и гражданина в деятельности полиции является не просто принципом, а первым из всех принципов, так как он стоит первым в списке принципов деятельности полиции (ст. 5). Важность гарантий прав граждан в административной деятельности полиции проявляется и в присяге, которую дает сотрудник, впервые поступивший на службу в органы внутренних дел. Сотрудник клянется при осуществлении своих полномочий в первую очередь «... уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы...» (ст. 28, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Рос-

---

<sup>1</sup> См.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П, от 6 декабря 2011 г. № 26-П, от 24 октября 2013 г. № 22-П и др.

сийской Федерации» предусматривает в качестве обязанностей сотрудников полиции «... знать и соблюдать Конституцию Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере внутренних дел, обеспечивать их исполнение...»(ст. 12), «исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание его профессиональной служебной деятельности...» (ст. 13), что также предполагает знание основных прав и свобод человека и их соблюдение в служебной деятельности. Аналогичным образом, но в более явной, на наш взгляд, форме выразился и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где указывается, что госслужащий обязан «... исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной и служебной деятельности» (ст. 18).

Помимо общих гарантий соблюдения прав граждан, законодательные акты пестрят и специальными гарантиями, касающимися отдельных прав и свобод граждан. Так, даже сам Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» устанавливает ряд таких обязательств по соблюдению отдельных, а не только общих гарантий прав человека и гражданина. Среди них, запрет прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению (п. 3, ст. 5); обязанность информирования гражданина о своей должности, звании, фамилии и обязанность предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение (п. 4 ст. 50); запрет разглашения сведений о частной жизни граждан (п. 5 ст. 6); обязанность обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом (п. 7 ст. 5).

Ряд специальных гарантий содержит и Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Так, помимо уже упомянутых, можно обозначить обязанность: «... проявлять уважение, вежливость, тактичность по отношению к гражданам, в пределах служебных полномочий оказывать им содействие в реализации их прав и свобод...» (п. 3 ст. 13); «... не оказывать предпочтение каким-либо политическим партиям, другим общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам...» (п. 4 ст. 13); «... уважения к национальным обычаям и традициям, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, не допускать действий, нарушающих межнациональной и межконфессиональное согласие...» (п. 6 ст. 13).

Реализация гарантий прав граждан в деятельности администрации осуществляется посредством контроля и надзора за деятельностью поли-

ции. Среди них обращения в органы государственной власти с требованиями о восстановлении нарушенных прав в порядке ведомственного контроля. Это отразилось как в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», где контролю и надзору за деятельностью полиции посвящена отдельная глава (гл. 10), так и в других законодательных актах.

Юридические гарантии прав граждан во французском административном праве обладают рядом особенностей, основной из которых является их неcodифицированный (неписанный) характер. Действительно, французское административное право развивалось по большей части под действием практики Государственного совета (Conseil d'Etat), а не под действием законодательной или другой нормативной власти. Как следствие, основные гарантии прав граждан в административной деятельности любого органа государственной власти здесь были разработаны именно в рамках судебной практики органов административной юстиции.

В первую очередь деятельность Государственного совета в сфере обеспечения гарантий прав граждан отразилась в создании специального средства защиты прав граждан – судебной жалобы, а превышении властных полномочий (*recours pour excès de pouvoir*). Государственный совет в одном из своих решений отметил, что данный вид жалобы, направляемой в органы административной юстиции с целью отмены акта административной власти, может быть подан в суд даже тогда, когда он не предусмотрен законом. Более того, со временем данное средство защиты прав граждан было распространено судебной практикой не только на защиту прав от вмешательств государственной власти в права граждан, но и даже тех субъектов частного права, которые участвуют в реализации государственных функций. Таким образом, основное средство защиты прав граждан от неправомерных действий лиц, осуществляющих властно-распорядительные функции, было разработано во Франции не в рамках Кодекса административной юстиции (*Code de justice administrative*), а в рамках судебной практики.

Аналогичным образом дело обстоит не только со средствами гарантии, но и самим гарантиями прав граждан в административной деятельности органов власти. Если здесь, конечно же, как и в любом правовом порядке континентального права существует ряд кодифицированных актов, закрепляющих отдельные права граждан, то роль судебной практики остается все же существенной.

Основные гарантии прав граждан закреплены в Конституции Франции, а точнее в так называемом «конституционном блоке», состоящем из Декларации о правах человека и гражданина от 26 августа 1789 г., Преамбулы Конституции Франции от 27 октября 1946 г. и действующей Конституции Пятой республики. Немаловажной частью французского право-

порядка являются и нормы международного регионального, а точнее сказать, наднационального права. Здесь стоит обратить внимание на права Совета Европы – Европейскую конвенцию о защите прав и основных свобод от 4 ноября 1950 г. – и права Европейского союза, где также существуют акты, направленные на охрану основных прав и свобод, – Хартию Европейского союза по правам человека от 7 декабря 2000 г. Данные акты тоже применяются в практике французских органов административной юстиции и поэтому ложатся в основу гарантий прав граждан от нарушений со стороны французских органов государственной власти.

На законодательном и подзаконном уровне существует ряд актов, специально направленных на защиту прав человека во взаимоотношениях с администрацией. Знаковым во Франции в данном отношении является Закон от 12 апреля 2000 г. № 2000-321, касающийся прав граждан в их отношениях с администрацией, который может служить примером для совершенствования и российского законодательства. Тем не менее основные гарантии прав граждан в административной деятельности органов власти, были выработаны судебной практикой. Причем если родоначальником такой тенденции стал именно Государственный совет, то созданный лишь во времена Пятой республики Конституционный совет (*Conseil constitutionnel*) продолжил данное дело.

Так называемые «общие принципы права» (*Principes généraux du droit*) были разработаны французскими органами административной юстиции именно с целью восполнения пробелов в праве и защиты прав человека. Являясь продуктом судебной практики, не имеющие никого закрепления в писаном праве, они кардинально изменили отношения между гражданами и органами государственной власти. Таким образом, общие принципы права являются юридическими нормами, разработанными органами административной юстиции (Государственным советом) и являющимися обязательными к применению всеми органами исполнительной ветви власти при принятии ими каких бы то ни было решений (как нормативных, так и индивидуальных). Такими принципами являются: свобода предпринимательства, равенство граждан перед налогом, равенство граждан при получении государственных услуг, равенство граждан при поступлении на государственную службу, равенство служащих в правах, запрет на экстрадицию политических беженцев, запрет экстрадиции по политическим мотивам, запрет экстрадиции в случае наступления негативных наступлений для здоровья экстрадируемого лица, запрет экстрадиции в государства, где не соблюдаются права человека, право на защиту в рамках административных производств и процедур, право на обжалование любого акта государственной власти в судебном порядке, запрет на ретроактивное действие актов исполнительной власти, принцип непрерывности

предоставления государственных услуг, право на нормальную семейную жизнь, запрет на увольнения госслужащих в состоянии беременности, гарантии минимальной оплаты труда госслужащих, запрет расторжения трудового соглашения с госслужащим по семейным обстоятельствам и др.

Очевидно, что перечисленные общие принципы права являются ничем иным, как правами граждан, которые призвана соблюдать администрация в рамках своей деятельности. Причем необходимо отметить, что их обязаны соблюдать все органы исполнительной власти в отношении как простых граждан, обращающихся к ним за предоставлением каких-либо государственных услуг, так и в отношении госслужащих.

В немецком административном праве все выглядит намного прозаичнее. В данном случае, как и в российском административном праве, гарантии прав граждан в деятельности органов государственной власти в основном установлены писанным, а не прецедентным правом.

Стоит отметить, что законодатель и учредительная власть ФРГ, наученные горьким опытом нарушения прав человека в годы Второй мировой войны, уделили особое внимание их защите, которая, по сути, является образцовой в этом государстве. Так, текст Конституции ФРГ наилучшим образом отражает первостепенное значение основных прав и свобод в немецком правопорядке. Действительно, с первых же строчек он провозглашает: «Человеческое достоинство неприкосновенно. Уважать и защищать его – обязанность всей государственной власти... основные права обязательны для законодательной, исполнительной и судебной власти как непосредственно действующее право» (ст. 1).

В немецком правопорядке, как и во французском, значение европейского права (как права Совета Европы, так и права Европейского союза) для защиты прав и свобод является первостепенным, так как имеет прямое действие, применяется в судебной практике различных органов правосудия. В данном случае существует и ряд законодательных актов, направленных на защиту прав граждан от их нарушения со стороны органов государственной власти. Одним из основных средств защиты прав граждан от их нарушения администрацией, закрепленных на законодательном (и конституционном) уровне является право граждан быть выслушанными администрацией и судебной властью (*Anspruch auf rechtliches Gehör*). Данное право было закреплено на законодательном уровне Федеральным законом от 25 мая 1976 г. «Об административном производстве» (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Данный закон является знаковым актом не только потому, что он закрепил указанное право за гражданами и соответствующую обязанность администрации, но и по ряду других аспектов, которые также являются гарантиями прав граждан в их обращении с органами исполнительной власти. Среди них: установление конкретных сроков принятия

решений администрации (ст. 31); обязанность по информированию и идентификации администрации (Beglaubigung) (ст. 33); условия действительности актов и действий администрации (Bestandkraft des Verwaltungsaktes) (ст. 43) и т. п.

Другим немаловажным законодательным актом, отчасти направленным на защиту прав граждан при их взаимодействии с органами государственной власти, является Федеральный закон от 27 февраля 1985 г. «О государственной службе» (Bundesbeamtengesetz). Данный закон, применяемый всеми госслужащими федерального уровня, устанавливает ряд обязанностей государственных служащих (гл. 3 § 52 и сл.). Так, в частности, предусматривается, что поведение госслужащего должно соответствовать положениям Конституции ФРГ (п. 2 ст. 52), который, в свою очередь, содержит ряд основных прав и свобод граждан. Более того, данный закон предусматривает произнесение госслужащим присяги при его принятии на госслужбу, значение которой неоднозначно (§ 58): «Клянусь охранять Основной закон, а также другие действующие законы ФРГ...» («Ich schwöre, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und alle in der Bundesrepublik geltenden Gesetze zu wahren...»). Наконец, данный закон предусматривает такие обязанности, как, например, хранение тайны (в том числе касающейся частной жизни граждан) (§ 61 и сл.).

Среди средств защиты основных прав и свобод в немецком административном праве необходимо обратить внимание на судебное обжалование действий администрации, которое в данном случае, как и во французском правовом порядке, рассматривается как основное средство защиты прав граждан от нарушений со стороны органов государства. Таковыми являются конституционная жалоба (Verfassungsbeschwerde), направляемая гражданами в Федеральный конституционный суд с целью защиты их прав от действий со стороны государства.

Стоит отметить, что Федеральный конституционный суд обладает широкой компетенцией и может проверять законность действий органов власти и в рамках других производств конституционного судопроизводства. Среди них: конституционное производство по запросам судов (konkrete Normenkontrolle) и спорных вопросов, касающихся компетенции органов власти (Organstereitigkeit), и, наконец, так называемый «абстрактный нормативный контроль» (Abstrakte Normenkontrolle), осуществляемый Федеральным конституционным судом по запросу органов власти. Тем не менее основным видом судопроизводства, направленным именно на защиту так называемых «конституционных прав граждан» (subjektive Rechte) от нарушений любой власти посредством их прямого обращения в Федеральный конституционный суд, остается конституционная жалоба.

Существуют и другие судебные средства защиты нарушенных прав граждан. Так, например, в соответствии с § 47 Кодекса административной юстиции (Verwaltungsgerichtordnung) лицо может обратиться и в органы административной юстиции с жалобой на нарушение его прав органами исполнительной власти.

Другие ветви судебной власти также могут рассматривать жалобы на действия отдельных органов власти и участвовать таким образом в защите прав граждан от действий органов власти. Судебная система ФРГ довольно оригинальна и включает в себя пять независимых друг от друга и специализированных (Fachgerichte) ветвей судебной власти: суды общей юрисдикции во главе с Федеральным верховным судом, суды трудовой юрисдикции во главе с Федеральным судом по трудовым спорам, суды социальной юрисдикции во главе с Федеральным судом по социальным вопросам, суды административной юрисдикции во главе с Федеральным административным судом, суды финансовой юрисдикции во главе с Федеральным финансовым судом.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При раскрытии содержания административно-правового обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции сделан вывод о том, что механизм административно-правового регулирования деятельности полиции представляет собой систему юридических, организационных и общекультурных средств, с помощью которых может быть обеспечено выполнение полицией возложенных на нее задач в деле обеспечения прав и свобод граждан.

Нормативное закрепление гарантий прав граждан в деятельности полиции наблюдается практически в любом нормативном акте (даже в Конституции Российской Федерации), регулирующем прямо или косвенно деятельность органов МВД России, что также свидетельствует о важности защиты прав граждан в этой деятельности. Отметим, что юридические гарантии прав граждан, закрепленные в нормативных актах российского правопорядка, нисколько не уступают зарубежным аналогам, а по некоторым аспектам даже превосходят их. Тем не менее если существует неудовлетворенность уровнем гарантий прав граждан в административной деятельности полиции, то по большей части это связано с вопросами имплементации таких гарантий в повседневную деятельность полиции и объясняется не в последнюю очередь уровнем правовой культуры как сотрудников полиции, так и населения. Именно данный фактор и объясняет то высокое внимание, которое уделяет законодатель и составители подзаконных актов, регулирующих деятельность органов полиции, вопросам гарантии прав граждан в деятельности полиции.

Таковы основные выводы и предложения, которые удалось сформулировать в ходе исследования административно-правового регулирования деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан. Конечно, следует признать, что ряд вопросов – в силу их объемности – детально исследовать не удалось, а ряд проблемных вопросов был только поставлен. Следовательно, обозначенные проблемы потребуют своего дальнейшего изучения. Также необходимо подчеркнуть, что полицейское законодательство развивается, поэтому соответствующую работу в обозначенном направлении необходимо проводить и далее.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1995. – 5 апреля.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 3.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах: принят в г. Нью-Йорке 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 12.
4. Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).
5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11 декабря 2019 г.).
6. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»): указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14 февраля 2020 г.).
7. Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11 декабря 2019 г.).
8. О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14 февраля 2020 г.).
9. Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста: приказ МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18 января 2020 г.).
10. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6.
11. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2007.
12. Грачева Е.Ю. Контрольное правоотношение // Актуальные вопросы административного и финансового права. – М., 2004.
13. Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации. – М., 2010.

14. Жданов Ю.Н., Костин А.Н. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. – М., 1997.
15. Зимин Е.А. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции (на примере США): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015.
16. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2002.
17. Карасев Р.Е. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовая характеристика // Государство и право. – 2014. – № 11.
18. Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. – Караганда, 1986.
19. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 1998. – № 8.
20. Поленина С.В. Размягчение права как основная тенденция его современного развития и обусловленные этим последствия в области прав человека // Государство и право. – 2015. – № 3.
21. Рогачева О.С. Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах. – Воронеж, 2003.
22. Сергеев С.А. Административно-правовой статус Государственной инспекции безопасности дорожного движения как субъекта контрольно-надзорных правоотношений. – М., 2007.
23. Стариков Ю.Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии // Государство и право. – 1996. – № 12.
24. Толкачев К.Б. Место органов внутренних дел в механизме реализации личных конституционных прав и свобод граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984.
25. Толстой Ю.К. Еще раз о правоотношении // Правоведение. – 1969. – № 1.
26. Фатеев П.П. Административно-правовой статус муниципальной милиции Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996.
27. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М., 2007.
28. Энтин Л. Лиссабонский договор и реформа правовой системы ЕС: квалификационные особенности и управление развитием // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 2(23).
29. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М., 1999.
30. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. – 2003. – № 4.

Научно издание

**Адмиралова** Ирина Александровна  
доктор юридических наук, доцент

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

Редактор, технический редактор  
В.Г. Коврова

Подписано в печать 19.06.2020.  
Формат 60x84 1/16. Объем 5,9 уч.-изд. л.  
Заказ 14/20. Тираж 110 экз.  
Цена договорная

РИО ВИПК МВД России  
ул. Пихтовая, д. 3, микрорайон Авиационный,  
г. Домодедово, Московская область, 142007