
ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ПРОБЛЕМЫ “ОХРАНЫ”, “ЗАЩИТЫ” И “ОБЕСПЕЧЕНИЯ” ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ФУНКЦИИ ПОЛИЦИИ

© 2018 г. А. Н. Грищенко

Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя

E-mail: grishenko1981@mail.ru

Поступила в редакцию 11.09.2017 г.

В статье раскрываются правовые и организационные моменты реализации функций полиции по охране и защите прав и свобод граждан в сфере внутренних дел. В статье отмечается, что базой для деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод являются нормы международного права, которые определяют ключевые стандарты правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: полиция, защита, охрана, человек, гражданин, Министерство внутренних дел РФ, функция, правоохрана, воздействие, обеспечение, компетенция, органы внутренних дел, нарушение.

DOI: 10.31857/S013207690000789-9

Общая характеристика проблемы

Проблема обеспечения прав и свобод граждан является одной из главных в сфере внутренних дел, поэтому существует объективная необходимость раскрыть объем и содержание функций полиции в этом направлении ее деятельности. Необходимо отметить, что вопросы, связанные с обеспечением прав и свобод граждан, во многом носят универсальный характер, а каждый орган государственной власти и управления в пределах своей функциональной компетенции их защищает и охраняет. Это вытекает из ст. 2 Конституции РФ — человек, его права и свободы — высшая ценность. Признание же, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Как следует из доклада Генерального прокурора РФ, представленного в Совете Федерации Федерального Собрания РФ 24 апреля 2017 г., в 2016 г. выявлено более 3 млн нарушений прав и свобод граждан. В суды направлено 600 тыс. исков на

общую сумму 14 млрд руб.¹ Исходя из этого, одним из направлений деятельности полиции, как следует из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ “О полиции”², является защита личности, общества, государства от противоправных посягательств (ст. 2). Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации”³ определяет, что сотрудник органов внутренних дел при выполнении служебных обязанностей обязан соблюдать права и законные интересы граждан (п. 4 ст. 12). В этой связи З.З. Латифов и Г.Х. Валиев отмечают, что “добросовестное отношение к своим обязанностям, приоритет соблюдения неотъемлемых прав и свобод граждан, а также защита интересов граждан, общества и государства являются неотъемлемым условием деятельности полиции”⁴.

¹ См.: URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news-genproc/news-1186517> (дата обращения: 26.04.2017).

² См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

³ См.: СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

⁴ Латифов З.З., Валиев Г.Х. Соблюдение прав человека в деятельности сотрудников полиции. Домодедово, 2015. С. 7.

Следует поддержать тезис о том, что обеспечение прав и свобод граждан в сфере внутренних дел не происходит автоматически. Недостаточно закрепить в законе обязанность полиции по защите и охране прав и свобод граждан, следует создать гарантии их реализации, а также мотивировать сотрудников на честное, добросовестное и законное исполнение возложенных на них функциональных обязанностей, только в этом случае реально будут осуществляться защита и охрана прав и свобод граждан и в сфере внутренних дел, и в других сферах их жизнедеятельности. Отметим также, что защита и охрана прав и свобод человека должны определять функциональную принадлежность полиции, способствовать формированию у ее сотрудников необходимого уровня правовой культуры и правосознания, чему уделяется внимание и в научной литературе. Так, В. А. Галицков, В. А. Крысанов, А. В. Безруков отмечают, что “формирование и укрепление уважения к правам и свободам человека, стимулирование стремления к активной защите своих и чужих прав и свобод и есть непереносимое условие развития правовой культуры сотрудников органов внутренних дел”⁵.

Представленные выше законодательные предписания носят общий характер, механизм их реализации содержится в действующем законодательстве, которое регламентирует разнообразные направления деятельности полиции, одним из ключевых направлений которой является ее административная деятельность, занимающая значительное место в содержании работы полиции вообще и в сфере защиты и охраны прав и свобод граждан, в частности. Как отмечается в научной литературе, “административная деятельность органов внутренних дел как направление исполнительно-распорядительной деятельности государственной власти занимает центральное место в деле охраны общественного порядка, обеспечения общественной и личной безопасности граждан”⁶ и традиционно подразделяется на внутреннюю и внешнюю. Эти составные части административной деятельности логически связаны между собой и отчасти предопределяют друг друга. Между тем у обозначенных составляющих административной

деятельности своя функциональная принадлежность, а также сфера непосредственной реализации. Гражданин как субъект административного права преимущественно видит внешний аспект соответствующей работы полиции, который, как показывает организация работы полиции, во многом зависит от качества внутренней составляющей административной деятельности. Не вызывает сомнений, что качество работы любой управленческой структуры зависит от правильного подбора и расстановки кадров, материально-технической и правовой обеспеченности рассматриваемого процесса. Именно данные функции выполняет внутриорганизационный аспект административной деятельности, осуществляемой в сфере внутренних дел.

Обратим внимание, что административная деятельность осуществляется различными органами государственной власти и управления и касается самых разнообразных функций государственного управления, как связанных, так и не связанных с защитой и охраной прав и свобод граждан. Полиция как субъект административной деятельности осуществляет защиту и охрану прав и свобод граждан с использованием специфических правовых средств. Среди них определенное место занимают принудительные, стимулирующие и организационные компоненты. Этот набор средств делает работу полиции максимально универсальной с точки зрения охраны и защиты прав и свобод граждан. В этой связи позволим не согласиться с мнением о том, что деятельность полиции в вопросах обеспечения прав и свобод человека и гражданина носит факультативный характер. Так, Е.Г. Войде отмечает, “что роль органов внутренних дел в обеспечении прав человека вспомогательная, а поэтому она ограничивается вопросами правопорядка. Между тем для общественного сознания характерно преувеличение значимости деятельности органов внутренних дел в данной области”⁷. Представленный тезис носит неоднозначный характер, обусловленный рядом обстоятельств. Во-первых, без должного правопорядка невозможно представить поступательное социально-экономическое развитие страны, а также формирование в обществе обстановки спокойствия и благоденствия. Во-вторых, ряд

⁵ Галицков В.А., Крысанов В.А., Безруков А.В. Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел. Екатеринбург, 2013. С. 4.

⁶ Административная деятельность ОВД / под ред. М.В. Костенникова и А.В. Куракина. М., 2015. С. 12.

⁷ Войде Е.Г. Способы реализации прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 12.

прав граждан в публично-правовой сфере не может быть реализован без разрешительной деятельности полиции. В-третьих, в научной литературе весьма содержательно обосновывается мнение о том, что органы внутренних дел в целом и полиция, в частности, занимают центральное место в механизме обеспечения самых различных прав и свобод граждан. При этом данные права самым непосредственным образом реализуются как в публично-правовой, так и в частноправовой сферах их жизнедеятельности.

Отметим, что проблема обеспечения прав и свобод граждан носит глобальный характер. Данный аспект должен учитываться в соответствующем направлении деятельности полиции. Как следует из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Подчеркнем, что основополагающие права и свободы человека и гражданина в настоящее время во многом предопределяются нормами международного права. Обусловлено это проблемами глобализации, а также установлением международного правопорядка, без которого невозможно прогрессивное развитие человечества. Поэтому можно согласиться с К. Экштайном, отмечаящим, что “права человека — это такие основные права, которые принадлежат не только определенному кругу лиц, но и любому человеку, а соблюдение этих прав во многих случаях вменяется государством в обязанность международным правом”⁸.

Согласно Федеральному закону “О полиции” правовую основу деятельности полиции составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации (ст. 3). В свою очередь, вышеназванный Федеральный закон “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации” закрепляет положение о том, что, если международным договором, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены данным Законом, в этом случае применяются правила международного договора (п. 3 ст. 3). Обозначенные

положения очень важны с точки зрения развития международного гуманитарного права, а также необходимости внедрения в полицейскую деятельность основополагающих положений, касающихся защиты и охраны прав и свобод граждан. Права и свободы человека и гражданина есть гуманитарная ценность. В этой связи следует рассмотреть, что же понимается под данным объектом правового регулирования — обусловлено ли это как юридической актуальностью обозначенного вопроса, так и социальной необходимостью решения рассматриваемой проблемы. А.Е. Черных, например, справедливо отмечает, что “проблема прав и свобод граждан всегда была, есть и будет одной из наболевших и дискуссионных, особенно в условиях российской действительности”⁹. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова в докладе о своей деятельности отметила, что, “несмотря на значительные изменения в деле формирования в нашей стране в 2016 г. демократического общества, проблемы защиты человека от незакония, произвола и несправедливости по-прежнему были крайне актуальны”¹⁰.

Заметим, что при частом использовании такой категории, как “права человека”, институциональных определений, тем не менее, этому феномену не так уж и много, хотя рассматриваемая категория используется уже достаточно давно. Как отмечают А.С. Туманова и А.А. Сафонов, “категория прав и свобод человека появилась в правовом и политическом лексиконе в начале XX в.”¹¹.

Говоря о вышеназванной категории, Е.Г. Войде определяет ее через способы реализации прав человека: “права человека — это признанные обществом и государством реальные возможности, которые предоставлены человеку свободно, осмысленно, ответственно, не только с помощью имеющихся и поддерживаемых государством средств, а также и за счет собственных усилий, способностей и правовых качеств воплотить в жизнь свои устойчивые социально значимые интересы”¹².

Такой подход к определению прав человека позволяет увидеть в их содержании, скажем

⁹ Черных А.Е. Конституционное право граждан на охрану здоровья и проблемы его реализации в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 1.

¹⁰ См.: Росс. газ. 2017. 17 мая.

¹¹ Туманова А.С., Сафонов А.А. Права человека в политико-правовом дискурсе периода Первой русской революции // Государство и право. 2017. № 2. С. 60.

¹² См.: Войде Е.Г. Указ. соч. С. 10.

⁸ Экштайн К. Основные права и свободы. М., 2004. С. 37.

условно, два компонента. Первый — закрепление и обеспечение государством реализации соответствующего права, второй же связан с субъективной составляющей человеческой личности (от самого человека зависит реализация того или иного права как в частной, так и в публичной сферах).

Следует отметить, что далеко не все права и свободы, закрепленные в Конституции РФ, носят абсолютный характер и поэтому они могут быть реализованы гражданином напрямую, без должной нормативной правовой регламентации. Как видно из постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 “О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия”¹³, суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию тогда, когда закрепленные нормой ее положения, исходя из их смысла, не требуют дополнительной регламентации, а также тогда, когда положения Конституции не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина, и др. (п. “а”). Именно из этого посыла необходимо исходить, давая характеристику правам и свободам человека и гражданина, а также формируя рассматриваемый административно-правовой механизм защиты и охраны обозначенных социальных ценностей.

Права человека и гражданина, носящие изначально объективный характер, постепенно перешли в русло субъективного государственного воздействия. Такой подход далеко не всегда отражает объективную сущность прав и свобод человека и гражданина, что приводит к нарушению субъективных прав личности не только на этапе правоприменительной деятельности, но и в процессе нормотворческой работы. В этой связи права и свободы должны определять вектор развития законодательства, учитывая его базовые социальные ценности.

Отметим, что права и свободы человека и гражданина исследуются в различных отраслях права. Обусловлено это тем, что ключевым субъектом права, а также правовых отношений является гражданин. В зависимости от сферы реализации прав и свобод можно говорить о различных правовых состояниях человека и гражданина. В этой связи М.Н. Малеина справедливо, на наш взгляд, утвер-

ждает, что “современный гражданин как субъект права фигурирует в разных отраслях права. Многие отрасли права выработали и свои специальные категории для обозначения гражданина как участника правоотношений. В трудовом праве гражданин имеет статус работника, в налоговом праве — налогоплательщика и др.”¹⁴. Е.В. Богданов также констатирует, что “гражданин — существо общественное. При жизни он становится участником большого количества отношений, в которых он приобретает различные права и обязанности”¹⁵. Исходными положениями для определения правового статуса личности, как уже ранее отмечалось, являются положения Конституции РФ. В этой связи конституционно-правовой статус есть база для формирования иных правовых состояний человека и гражданина. Один из правовых статусов личности — ее административно-правовой статус, предполагающий административные права и обязанности, а также формирующий режим ответственности личности в административно-правовой сфере.

Говорить о правах и свободах гражданина в административно-правовом аспекте без связи с содержанием его административно-правового статуса нецелесообразно. Поэтому следует согласиться с Н.Г. Салищевой, отмечавшей, что “проблема защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти неразрывно связана с административно-правовым статусом гражданина как субъекта многообразных административных правоотношений. А поэтому этот статус нужно рассматривать в связи с реализацией в сфере исполнительной власти прав и свобод, а также обязанностей граждан”¹⁶.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что административно-правовой статус предоставляет гражданину возможность пользоваться различными социальными благами в публично-правовой сфере, ощущать себя полноценным участником административных правоотношений как охранительного, так и позитивного характера. Полиция как субъект государственного управления обеспечивает

¹⁴ Малеина М.Н. Формирование понятия “человек” в российском праве // Государство и право. 2017. № 1. С. 16.

¹⁵ Богданов Е.В. Проблемы правосубъектности человека // Государство и право. 2017. № 1. С. 23.

¹⁶ Салищева Н.Г. Механизм защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти // Общая теория прав человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 278.

¹³ См.: Бюллетень ВС РФ. 1996. № 1.

соблюдение данного правового положения личности в самых различных сферах жизнедеятельности. В пределах своей компетенции полиция осуществляет защиту и охрану личных субъективных прав и свобод личности, социально-экономических прав личности, а также субъективных публичных прав и свобод личности. Именно последняя группа прав наиболее последовательно обеспечивается полицией, соответствующие права реализуются в административно-правовой сфере и они, по сути, определяют качество жизни людей. Нужно отметить, что термин “субъективное публичное право человека и гражданина” не так часто используется в научной литературе. В этой связи несколько слов скажем о данной категории. Л.А. Мицкевич по обозначенной проблеме верно отметила, что “в настоящее время необходимы исследования в области субъективных публичных прав граждан с целью формирования предложений по их четкому правовому регулированию”¹⁷.

Вполне логично, что субъектное публичное право является частью субъективного права личности.

Из этого следует, что гражданин может самостоятельно решать, воспользоваться ли ему предоставленной правовой возможностью или нет. Такой подход позволяет гражданину самостоятельно выбирать приемлемый для себя вариант поведения. Так, например, к числу субъективных публичных прав гражданина относится право жалобы. Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В развитие данного конституционного положения были приняты: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”¹⁸, а также Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 “Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации”¹⁹. Обращение гражданина в органы государственной власти и управления — порой единственный шанс восстановить свое нарушенное право. Как

следует из доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в 2016 г. к нему поступило 68 тыс. обращений, что на 6.1% больше, чем в 2015 г. Из общего числа обращений 42 549 составили обращения граждан, в которых они жалуются на действия государственных и муниципальных органов, их служащих. В обращениях, адресованных Уполномоченному по правам человека, высказываются предложения по повышению эффективности правозащитной деятельности²⁰.

Право на обращение в органы государственной власти и управления — не единственное субъективное публичное право, предоставленное гражданину. Наличие данного права в настоящее время выглядит вполне закономерным, поскольку невозможно представить себе жизнь современного человека без взаимодействия с органами государственной власти и управления. Кроме того, право обращения позволяет гражданину защищать свои нарушенные права и свободы. А это очень важно в правовом и демократическом государстве, в котором должны быть созданы как административные, так и судебные формы защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина. Следует отметить, что гражданин заинтересован в обеспечении всей совокупности своих прав. Поэтому не случайно, что в системе функций исполнительной власти функция защиты и охраны прав и свобод граждан занимает одно из ключевых мест. Однако нужно обратить внимание на то, по каким критериям осуществляется классификация прав и свобод граждан в административно-правовой сфере. Раскрытие этого аспекта важно с практической точки зрения, поскольку может способствовать формированию административно-правового инструментария, применяемого в механизме охраны и защиты прав личности.

Отметим, что в юридической науке проведена достаточно большая работа по исследованию правового обеспечения прав и свобод граждан, однако новые реалии заставляют переосмысливать имеющиеся теоретические наработки с целью создания новой концепции правовой защиты и охраны прав и свобод граждан. Именно из этих позиций следует исходить, определяя критерии классификации прав и свобод граждан в административно-правовой действи-

¹⁷ Мицкевич Л.А. Субъективные публичные права граждан // Административно-правовой статус гражданина. М., 2004. С. 7.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060.

¹⁹ См.: Росс. газ. 2014. 17 янв.

²⁰ См.: Росс. газ. 2017. 17 мая.

тельности. Можно заметить, что права граждан административно-правового характера органически связаны с деятельностью органов государственной власти и управления. Несмотря на это в целом ряде исследований обращается внимание на обеспечение личных конституционных прав и свобод граждан. В частности, К.Б. Толкачев отмечает, что, исходя из своей компетенции, органы внутренних дел обеспечивают личные права граждан в сфере общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, права граждан, связанные с осуществлением процессуальной деятельности, а также в сфере исполнительного производства²¹.

Такой подход к вопросу обеспечения прав и свобод граждан не охватывает всей составляющей деятельности органов внутренних дел в данном направлении. Обусловлено это тем, что действие прав и свобод граждан в сфере внутренних дел не ограничивается вопросами охраны общественного порядка и обеспечением общественной безопасности. В правовом и демократическом государстве правовые возможности человека и гражданина наполняются весьма существенным политическим и экономическим содержанием, а в условиях глобализации и интеграции ряда государств отдельные права и свободы граждан теряют национальные границы. Субъективное публичное право личности реализуется как в вертикальных, так и в горизонтальных административных правоотношениях. Без данной группы прав представить себе полноценно развивающуюся и существующую личность просто невозможно.

В научной литературе также делается акцент на обеспечение личных прав граждан в административной деятельности органов внутренних дел. В частности, Л.М. Рябцев отмечает, что личные права граждан — это закрепленные и гарантированные законодательством их субъективные права, которые обеспечивают личную свободу, неприкосновенность, личную и семейную жизнь, безопасность. Помимо этого личные права граждан определяют отношение личности к материальным и духовным ценностям, находящимся в

правовом пространстве»²². В свое время Ю.М. Козлов отмечал, что “права и свободы граждан либо непосредственно реализуются в сфере деятельности субъектов исполнительной власти, либо органически связаны с практической деятельностью этих властных субъектов. Либо, будучи производными от конституционных прав, административные права приобретаются гражданами в связи с функционированием государственного управления”²³. Похожей точки зрения придерживался Д.Н. Бахрах, который также в свое время писал, что “административно-правовой статус граждан устанавливается прежде всего Конституцией России, актами представительной власти. В деле формирования, и особенно в механизме реализации, прав и обязанностей значительна роль органов исполнительной власти”²⁴.

Действительно, без административной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти, невозможна реализация прав и обязанностей граждан. Так, органы исполнительной власти, осуществляя свою нормотворческую деятельность, создают правовой механизм для реализации закона. Осуществляя организационные мероприятия, органы исполнительной власти создают условия для предоставления гражданам государственных услуг. Обеспечивая мероприятия правоохраны, органы исполнительной власти формируют гарантии охраны и защиты прав и свобод граждан. Перечисленными направлениями административная деятельность органов исполнительной власти в целом и полиции, в частности, не ограничивается. Но они красноречиво свидетельствуют о том, что без регулятивной, организационной, а также охранительной деятельности органов исполнительной власти представить себе эффективно работающим правовой механизм защиты и охраны прав и свобод граждан практически невозможно. Раскрывая сущность прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления, А.П. Корнев отмечал, что “конституционные положения являются исходными для административно-правового статуса граждан, который определяется нормами конституционного, административного и дру-

²¹ См.: 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.

²² См.: Рябцев Л.М. Административно-правовая деятельность советской милиции в защите личных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 19.

²³ Козлов Ю.М. Административное право. М., 2001. С. 61.

²⁴ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 30.

гих отраслей права”²⁵. Права граждан в административно-правовой сфере он подразделял на абсолютные права, реализация которых зависит лишь от волеизъявления граждан: право на свободу и личную неприкосновенность; право на обращение; право на участие в управлении делами государства; право на безопасность; право на защиту чести и достоинства; право на защиту собственности и др.

Антиподом абсолютных прав являются права относительные. В отличие от первых, их реализация зависит не только от волеизъявления граждан, но также от целого ряда объективных обстоятельств. К таким правам относятся право на получение права на управление транспортным средством; право на получение лицензии на приобретение гражданского оружия и др. Так, Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ “Об оружии”²⁶ определяет, что приобретение, экспонирование и коллекционирование оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации подлежат лицензированию. Отметим, что Закон определяет и основания для отказа в выдаче гражданину соответствующей лицензии (ст. 9).

Тем не менее, несмотря на определенную социальную значимость такого критерия классификации прав граждан, существуют и иные основания для дифференциации прав и свобод граждан, например за основу такой классификации берется направление их реализации (политические права граждан, социальные права граждан, экономические права граждан, личные права граждан и др.). Многие из выделенных прав граждан имеют непосредственную административно-правовую природу или могут быть реализованными благодаря действию норм административного права, а в некоторых случаях — и при непосредственной реализации полицией своих функций. В качестве примера можно привести положение ст. 27 Конституции РФ, действие которой непосредственно обеспечивается с помощью норм административного права, Закон РФ от 25 июня 1993 г. “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”²⁷.

В свою очередь, Федеральный закон “О полиции” определяет, что полиция защищает

право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободу передвижения. Ограничение полицией этого права допускается только в случаях, предусмотренных Законом (ст. 16).

Важным аспектом содержательного наполнения функций полиции по обеспечению прав и свобод граждан являются положения ст. 45 Конституции РФ, касающиеся государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также предписания о том, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Среди предусмотренных законом способов защиты прав и свобод человека и гражданина можно выделить: право на крайнюю необходимость, предусмотренную ст. 2.7 КоАП РФ; право на необходимую оборону, предусмотренную ст. 37 УК РФ; право на крайнюю необходимость, предусмотренную ст. 39 УК РФ. Можно также выделить право на самозащиту, содержание которой определяется в ст. 12 ГК РФ и ст. 392 Трудового кодекса РФ.

Все перечисленные и ряд других способов защиты могут быть реализованы гражданами самостоятельно в случае посягательства на их права и свободы в той или иной сфере их жизнедеятельности. В ряде случаев обозначенные способы реализуются гражданами в сфере общественного порядка. Такой подход связан еще и с тем, что полиция является основным субъектом защиты и охраны прав и свобод граждан в данной сфере жизнедеятельности людей. Согласимся с К.С. Бельским, верно подметившим, что “жизнь почти каждого взрослого гражданина при панорамном взгляде на нее проходит, как правило, в трех измерениях: 1) в семье; 2) на работе; 3) на улице (в общественном месте)”²⁸.

Учитывая изложенное, права и свободы граждан в сфере общественного порядка имеют весьма серьезное значение. Тем не менее исследованию их в научной литературе, как представляется, должного внимания не уделяется. Между тем именно от охраны и защиты данных прав и свобод зависят качество жизни людей, а также возможность реализации ими различных социальных инициатив. В этой связи рассмотрим особенности ре-

²⁵ Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 73.

²⁶ См.: СЗ РФ. 1996. № 51, ст. 5681.

²⁷ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32, ст. 1227.

²⁸ Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.

ализации прав и свобод граждан в сфере общественного порядка. Так, Н.И. Буденко данные права подразделил на: “а) права граждан собственно в сфере общественного порядка; б) их права по активному поддержанию общественного порядка; в) права по участию в управлении данной сферой общественных отношений”²⁹.

Представленный подход в целом оправдан, поскольку граждане являются активными субъектами в сфере охраны общественного порядка. Так, из Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ “Об участии граждан в охране общественного порядка”³⁰ следует, что цель такого участия — оказание помощи полиции в деле защиты жизни и здоровья человека, собственности от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах (ст. 2).

И.А. Иванова, раскрывая содержание административно-правовой охраны субъективных прав граждан в сфере охраны общественного порядка, подразделяет их на ряд групп. В частности, “на общие субъективные права по обеспечению личной и общественной безопасности — права, установленные Конституцией; конкретные субъективные права по обеспечению личной и общественной безопасности — права, установленные административным законодательством, касающиеся охраны общественного порядка”. Она выделяет также “специальные административно-процессуальные права по обеспечению личной и общественной безопасности — права участников производства по делам об административных правонарушениях, касающегося нарушений в сфере общественного порядка”³¹.

Названные классификации прав граждан в сфере общественного порядка имеют реальную теоретическую и практическую основу. Тем не менее, как представляется, обозначенные права можно классифицировать в зависимости от их функциональной основы: права, касающиеся отношений, связанных с охраной общественного порядка; права на свободу, безопасность, личную неприкосновенность во время пребывания в общественных местах. По способу защиты права могут быть подразделены на защищаемые админи-

стративно-правовыми средствами и с помощью иных правовых и организационных средств. В зависимости от складывающейся обстановки в общественных местах права могут быть дифференцированы на общие и специальные. Объем и содержание прав и свобод, обязанностей граждан, реализуемых в административно-правовой сфере, определяют содержание и набор функций органов государственной власти и управления, каждый из которых наделяется необходимым набором функций. Эти функции определяют направление и содержание административной деятельности той или иной административной структуры. Исходя из этого, определим, какие же функции реализует полиция в сфере охраны и защиты прав и свобод граждан.

К вопросу о соотношении категорий “охрана” и “защита” прав и свобод граждан в сфере внутренних дел

В контексте настоящего исследования представляется целесообразным рассмотреть соотношение некоторых категорий, таких как “охрана” и “защита” прав и свобод граждан в административной деятельности полиции. Отметим, что в действующем законодательстве представленные понятия достаточно часто рассматриваются как тождественные. Между тем в научной литературе взгляды на их соотношение расходятся. Например, И.В. Потапенкова пишет, что “охрана осуществляется тогда, когда нет непосредственного нарушения прав и законных интересов граждан. В свою очередь, когда есть само правонарушение, тогда и должна наступать защита”³². Такой подход достаточно типичен в вопросах соотношения рассматриваемых категорий. Тем не менее рассмотрим его более подробно. Так, П.П. Сергун пишет, что по вопросу соотношения таких категорий, как “охрана” и “защита”, в научной литературе нет четкой позиции. Ряд авторов вообще не проводят различий между обозначенными категориями. Другие отмечают, что понятие “защита” — более широкое по отношению к категории “охрана”. Ряд иных специалистов полагают, что дефиниция “охрана” выглядит более содержательной по отношению к термину “защита”. Сам же автор констатирует, что «в основу соотношения и раз-

²⁹ Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 44.

³⁰ См.: СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

³¹ Иванова И.А. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан в сфере общественного порядка: дис. ...канд. юрид. наук. М., 1986. С. 39.

³² Потапенкова И.В. Административно-правовой статус подразделений и служб полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. М., 2014. С. 25.

граничения таких категорий, как “охрана” и “защита”, должен быть положен объективный критерий, который должен прямо указывать на наличие или отсутствие нарушенного права»³³.

Заметим, что в Конституции РФ используются как одни, так и другие термины применительно к предмету своего регулирования. В частности, в Конституции РФ отмечается, что достоинство личности **охраняется** государством, и ничто не может быть основанием для его умаления (ст. 21); право частной собственности **охраняется** законом (ст. 35); права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью **охраняются** законом (ст. 52). Что же касается использования термина «защита», то в Конституции РФ он также нашел свое применение. Так, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены 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). **Защита** Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (ст. 59) и т.д. В контексте Конституции РФ термин “охрана” привязывается преимущественно к правам и свободам гражданина, а термин “защита” — по большей части к публичной сфере, а также к функционированию самого государства. В действующем законодательстве рассматриваемые категории также используются в самых различных аспектах, прямо или косвенно касающихся обеспечения прав и свобод граждан. Так, в настоящее время действуют Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 “О защите прав потребителей”³⁴, Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ “Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака”³⁵ и др. Анализ приведенных и ряда иных законодательных актов позволяет сделать вывод о том, что термины “охрана” и “защита” зачастую могут быть рассмотрены как тождественные. В ряде случаев можно говорить, что одна из обозначенных категорий касается статичности, а другая — динамики процесса обеспечения прав и свобод граждан. В свою очередь, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. “О полиции”³⁶ определяет, что функцио-

нальное предназначение полиции — это защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, а также охрана общественного порядка и собственности (ст. 1). Из этого можно сделать вывод о том, что термин “защита” касается граждан, а также их прав и свобод, а категория “охрана” — иных социальных благ и ценностей.

Необходимо отметить, что охрана и защита прав и свобод граждан в своей совокупности образуют содержание их обеспечения. В этой связи возможно согласиться с И.А. Адмираловой, отмечающей, что “административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в сфере внутренних дел в концептуальном плане может быть рассмотрено в нескольких аспектах. Как деятельность по обеспечению конституционных прав и свобод граждан, а также деятельность по обеспечению производных от них прав и свобод, реализуемых в административно-правовой сфере”³⁷.

Следует подчеркнуть, что при исполнении охраны прав и свобод граждан осуществляется их непосредственная защита. Таким образом, механизм охраны прав и свобод граждан дает возможность реализовать предусмотренные нормами права средства защиты. Поэтому, как правильно отмечает И.А. Иванова, “реализация защитной функции административно-правовой охраны происходит при осуществлении защиты субъективных прав граждан, т.е. после того, когда указанные права нарушены. Административно-правовая охрана субъективных прав граждан состоит в деятельности уполномоченных органов”³⁸. Конечно, в целях повышения эффективности административно-правовой охраны прав и свобод граждан необходима надлежащая организация данной работы, должна быть обеспечена ее кадровыми, информационными, а также материально-техническими ресурсами. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что административно-правовая база деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан весьма разнообразна. Она включает как институциональные, так и функциональные аспекты. Административно-правовая обеспеченность деятельности полиции по защите прав и свобод граждан зависит от целого ряда политико-правовых факторов, компетенции субъекта, осуществляющего соответствующую работу, а также от ряда иных обстоятельств.

³³ Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1987. С. 37.

³⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 766.

³⁵ См.: СЗ РФ. 2013. № 8, ст. 721.

³⁶ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

³⁷ Адмиралова И.А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан. М., 2016. С. 5.

³⁸ Иванова И.А. Указ. соч. С. 48.

К вопросу об административных функциях полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан

Вопрос о функциях — это вопрос об основных направлениях деятельности государства, а также органов государственной власти и управления, функции которых находятся в логической связи с функциями государства. Именно функции государства во многом предопределяют качество охраны и защиты права и свобод граждан. Как отмечает В.И. Гойман-Червонюк, «функции государства — это основные направления деятельности государства, в которых раскрываются его социальная сущность и назначение в обществе»³⁹. Такой подход к определению функций государства носит традиционный характер, позволяющий выделять самые разнообразные государственные функции в зависимости от сферы их реализации. По данному вопросу М.В. Жигуленков пишет, что «любое направление деятельности государства можно назвать функцией государства, т.е. функции государства в этом случае могут быть выделены в соответствии с любым критерием»⁴⁰.

Среди субъектов, осуществляющих функции государства, — полиция. В системе функций полиции ключевой является функция правоохраны. Иногда ее называют правоохранительной функцией государства, которая создает базу для реализации иных функций последнего. Право объективно формирует основу для развития правоохранительной функции государства. Без охранительной составляющей права говорить о правоохранительной функции государства не представляется возможным. Более того, необходимо признать, что без правоохранительной функции государства невозможно говорить и о формировании средств охраны и защиты прав и свобод граждан, осуществлять регулятивные функции, которые также имеют значение в механизме охраны и защиты прав и свобод граждан. По данному вопросу В.А. Гусак отметил, что «охранительная функция — это обусловленное социальным назначением права направление правового воздействия, направленное на охрану общественного отношения, а поэтому без охранительной функции невозможно

осуществление регулятивной функции»⁴¹. Взаимосвязь охранительной и регулятивной функций позволяет говорить о создании гибкого правового режима по отношению к вопросам охраны и защиты прав и свобод граждан, что дает возможность сочетать административно-правовые средства различного функционального характера.

Далее обратим внимание, что в научной литературе существуют разнообразные категории, касающиеся вопросов функций, встречаются и различные варианты использования самого термина — «функция». В частности, в свое время Д.Д. Цабрия «функцию органа управления определял как вид управленческой деятельности, осуществляемой органом для достижения поставленных перед ним задач»⁴². Такой подход говорит о том, что «функция» — это управленческая категория. Кроме того, функции формируются и осуществляются с определенной целью, в том числе определяют содержание деятельности того или иного органа государственной власти и управления. На этом основании И.Л. Бачило исходила из того, что «функции органа управления отражают материальное содержание его управленческой деятельности и представляют собой комплекс взаимосвязанных организационно-правовых воздействий органа, его структурных подразделений, служащих, направленных на достижение стоящих перед органом целей»⁴³.

Обратим внимание, что ряд функций органов государственной власти прямо или косвенно касается вопросов защиты и охраны прав и свобод человека. Как отмечает А.П. Шергин, «основная функция исполнительной власти — управление людьми. В зависимости от режима взаимоотношений органа исполнительной власти и человека зависят содержание и направленность административной политики, а также средства ее реализации»⁴⁴. Различные подходы к проблеме определения функций государства, органа государственного управления не всегда оправ-

³⁹ Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М., 1996. С. 42.

⁴⁰ Жигуленков М.В. Проблемы определения места правоохранительной функции в теории функций государства // Государство и право. 2017. № 3. С. 97.

⁴¹ Гусак В.А. К вопросу о классификации функций советской милиции в военный период (1941–1945 гг.) // История государства и права. 2010. № 24. С. 2.

⁴² Цабрия Д.Д. О понятии и классификации функции управления // Проблемы государства и права. М., 1975. С. 165.

⁴³ Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 42.

⁴⁴ Шергин А.П. Права человека и административная политика // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности ОВД. М., 1996. С. 56.

данны. Как отмечал в свое время Б.П. Курашвили, «в юридической науке сложилось странное положение, когда такие термины, как “функции государства”, “государственные функции”; “функции управления”, несут разную смысловую нагрузку. Такой подход к пониманию функций не только нелогичен, но и показал свою практическую непродуктивность»⁴⁵. Проблеме функций государства посвящено достаточно много научных работ. Функции рассматриваются в различных аспектах, в связи с чем предлагаются разнообразные критерии их классификации в зависимости от сферы реализации, предмета правового регулирования, особенностей государственного устройства и др. Несмотря на содержательное исследование функций государства, далеко не всегда выделяются функции, непосредственно касающиеся вопросов охраны и защиты прав и свобод граждан. Подобный подход отчасти скрывает основную функцию государства, в качестве которой выступает обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Без должного обеспечения данной функции все остальные теряют свою практическую и теоретическую сущность. В этой связи обратим внимание на правовую характеристику функций полиции по охране и защите прав и свобод граждан, которые являются только частью государственной системы обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Поэтому функции полиции в данном направлении нельзя рассматривать автономно, в отрыве от государственно-правовой системы охраны и защиты прав и свобод человека. Они тесным образом связаны также с функциями МВД России.

⁴⁵ Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 169.

На наш взгляд, следует выделить иерархическую классификацию функций полиции по охране и защите прав и свобод граждан. Это — общие функции полиции по охране и защите прав и свобод граждан; функции конкретных служб и подразделений полиции по охране и защите прав и свобод граждан. Вместе с тем различные службы полиции осуществляют защиту и охрану не всех прав граждан, а только тех, которые реализуются в соответствующем аспекте административной и иной деятельности полиции. Такой подход вполне оправдан. Кроме того, он предопределен институциональным и функциональным аспектами деятельности полиции по охране и защите прав и свобод граждан. Можно говорить о функциях полиции в зависимости от направления реализации ее административной деятельности и, основываясь на этом, выделить внутренние и внешние функции полиции. Следует подчеркнуть логическую взаимосвязь внутренних и внешних функций административной деятельности полиции по охране и защите прав и свобод граждан. Заметим, что внешний аспект административной деятельности полиции также неоднороден. В содержании рассматриваемой деятельности выделяются относительно самостоятельные направления, а в их структуре, в свою очередь, можно выделить административно-принудительные, а также стимулирующие средства охраны и защиты прав и свобод граждан.

В завершение отметим, что функции по обеспечению прав и свобод граждан достаточно разнообразны. Они наполняют гуманитарной составляющей все направления деятельности полиции, определяя, по существу, смысл и содержание таковой.

THE PROBLEM OF “PROTECTION”, “PROTECT” AND “ENSURE” THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS AND ADMINISTRATIVE FUNCTIONS OF THE POLICE

© 2018 г. A. N. Grishchenko

Moscow University of the MIA of Russia named V.Ya. Kikot'

E-mail: grishenko1981@mail.ru

Received 11.09.2017

The article describes legal and organizational issues of implementation of police functions for the protection and the protection of the rights and freedoms of citizens in the sphere of internal Affairs. The article notes that the basis for police activity in the sphere of ensuring rights and freedoms are the rules of international law that define the key standards of legal regulation in this sphere.

Key words: police, protection, security, person, citizen, the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation, function, law enforcement, impact, security, competence, the bodies of internal Affairs, violation.