

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт Права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

государственно-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

## ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Студент

Р.Р. Хуббиев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Н.А. Блохина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой к.ю.н. Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2018

### **Аннотация**

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что обеспечение прав и свобод граждан является одной из главных в сфере внутренних дел. Защита и охрана прав и свобод человека должна определять функциональную принадлежность полиции, способствовать формированию у сотрудников полиции необходимого уровня правовой культуры и правосознания.

Цель работы - исследовать основные направления деятельности правоохранительных органов, связанные с обеспечением прав человека и гражданина, показать какую важную роль правоохранительные органы играют в деле обеспечения национальной безопасности, криминологической безопасности, поддержании общественного порядка и защиты личности как объекта охраны.

Задачи работы: 1. Рассмотреть теоретико-правовые характеристики основных видов деятельности правоохранительных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. 2. Исследовать возможности ограничения правового статуса человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов. 3. Выявить проблемы обеспечения прав человека при осуществлении деятельности правоохранительных органов

В первой главе работы были рассмотрены теоретико-правовые характеристики основных видов деятельности правоохранительных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, а так же место правоохранительных органов в данном виде деятельности.

Во второй главе была рассмотрена возможность ограничения правового статуса человека и гражданина в ходе деятельности правоохранительных органов по обеспечения, тех же прав и свобод.

В третьей главе работы рассматривались, выявлялись и анализировались проблемы обеспечения прав человека при осуществлении деятельности правоохранительных органов, в том числе принципов законности и справедливости.

Объем работы составляет 77 печатных страниц. Ее структура связана с ее целями и задачами. Работа состоит из следующих структурных частей: введения, трех глав, разделенных на девять параграфов, заключения, списка использованной литературы, насчитывающего 86 наименований.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

	стр.
ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. Деятельность правоохранительных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина .....	8
1.1. Место правоохранительных органов в государственно-правовом механизме обеспечения прав человека и гражданина в Российской Федерации.....	8
1.2. Охрана общественного порядка, личной и общественной безопасности как основная функция правоохранительных органов.....	18
1.3. Личность как объект охраны .....	22
1.4. Социальная защита, криминологическая безопасность, профилактическая защита от правонарушений и преступных посягательств.....	27
2. Соблюдение и обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов .....	38
2.1. Ограничения правового статуса человека и гражданина при осуществлении правоохранительной деятельности.....	38
2.2. Понятие и виды ограничений правового статуса человека и гражданина.....	45
2.3. Пределы ограничений правового статуса человека и гражданина.....	49
3. Проблемы обеспечения прав человека при осуществлении деятельности правоохранительных органов .....	52
3.1. Проблемы обеспечения принципов законности и справедливости при осуществлении деятельности правоохранительных органов.....	52
3.2. Проблемы защиты прав человека правоохранительными органами.....	56
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	61
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	64

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что проблема обеспечения прав и свобод граждан является одной из главных в сфере внутренних дел. Защита и охрана прав и свобод человека должна определять функциональную принадлежность полиции, способствовать формированию у сотрудников полиции необходимого уровня правовой культуры и правосознания. В этой связи не случайно, что на обозначенный аспект обращается определенное 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 неременное условие развития правовой культуры сотрудников органов внутренних дел»<sup>1</sup>.

Глава 2 Конституции РФ<sup>2</sup> раскрывает содержание прав и свобод человека и подтверждает утверждение о том, что в правовом государстве права человека незыблемы. Так, важными являются вопросы, связанные с ограничением прав и свобод человека и закрепление этого в основных нормативных актах Российской Федерации.

Если говорить о свободе, то нужно иметь в виду, что это возможность человека распоряжаться своими внутренними ресурсами по своему личному усмотрению. Любая личность не может существовать вне общества и вступает в те или иные общественные отношения, таким образом, реализуя свои социальные свободы.

Свобода всегда предполагает пределы поведения индивида в соответствии с его местом в обществе и необходимостью считаться с

---

<sup>1</sup> Галицков В.А., В. А. Крысанов В.А., Безруков А.В. Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел. – Екатеринбург, 2013. С. 4.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

правами и свободами других людей. Свобода никогда не бывает абсолютной. Абсолютная свобода означала бы произвол в отношении других людей, возможное нарушение их прав. То есть, свобода каждого члена общества ограничивается уровнем развития и характером общества, в котором он живет.

Правовой статус личности в свою очередь характеризуют основные права и свободы человека, которые закреплены в 2 главе Конституции (права и свободы человека и гражданина). Однако ряд важнейших принципов и норм можно найти еще в главе 1 (основы конституционного строя), а также в Декларации прав и свобод человека и гражданина.

Объект исследования составляют правовые отношения, складывающиеся по вопросам правового статуса человека и гражданина. Предмет работы состоит из правовых норм, регламентирующих вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Цель работы заключается в исследовании основных форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина. Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

1. рассмотреть место правоохранительных органов в государственно-правовом механизме обеспечения прав человека и гражданина в Российской Федерации,
2. раскрыть права и обязанности человека и гражданина,
3. определить личность как объект охраны,
4. исследовать вопросы социальной защиты, криминологической безопасности, профилактической защиты от правонарушений и преступных посягательств,
5. изучить вопросы ограничений правового статуса человека и гражданина при осуществлении правоохранительной деятельности,
6. охарактеризовать понятие и виды ограничений правового статуса человека и гражданин,

7. проанализировать пределы ограничений правового статуса человека и гражданина,

8. выявить проблемы обеспечения принципов законности и справедливости при осуществлении деятельности правоохранительных органов,

9. раскрыть проблемы защиты прав человека правоохранительными органами.

Методологическую основу исследования составили: логический метод, обуславливающий применение индукции, дедукции, анализа и синтеза; технико-юридический метод, предусматривающий толкование норм права и правовое моделирование.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные положения могут послужить основой при дальнейших научных исследованиях проблем, касающихся реализации основных форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина. Сделанные выводы могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства.

Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## 1. Деятельность правоохранительных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина

### 1.1. Место правоохранительных органов в государственно-правовом механизме обеспечения прав человека и гражданина в Российской Федерации

Обеспечение прав и свобод граждан осуществляется в значительной степени именно через реализацию полицией ее административной деятельности. 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.

Полиция как субъект административной деятельности осуществляет защиту и охрану прав и свобод граждан с использованием специфических правовых средств. В структуре таких средств свое 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.

Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции»<sup>3</sup> правовую основу деятельности полиции составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации (ст. 3). В свою очередь, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»<sup>4</sup> 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 с точки зрения необходимости внедрения в полицейскую деятельность основополагающих положений, касающихся защиты и охраны прав и свобод граждан. Заметим, что обеспечение прав и свобод граждан глобально озаботило международное сообщество после Второй мировой войны. Поэтому не случайно, что после ее окончания были приняты: Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН)<sup>5</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)<sup>6</sup>; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 декабря 1966

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) "О полиции" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 7. Ст. 900.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 49 (ч. 1). Ст. 7020.

<sup>5</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 5 апреля. № 67.

<sup>6</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости ВС СССР. 28 апреля 1976 г. N 17. Ст. 291.

г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)<sup>7</sup> и др.

Развитие международного сотрудничества в деле обеспечения прав и свобод граждан имело место и на постсоветском пространстве, в частности 24 сентября 1993 г. была принята Декларация глав государств-участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод<sup>8</sup>; 26 мая 1995 г. была принята Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека<sup>9</sup> и др.

В свою очередь, в Модельном законе «О полиции (милиции)», принятом в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. постановлением 20-12 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, определяется, что полиция – это система государственных органов исполнительной власти, призванная защищать жизнь и здоровье человека, его права и свободы (ст. 1). Исходя из этого, задачей полиции является защита жизни и здоровья, прав, свобод и законных интересов личности от преступных и других противоправных посягательств (ст. 2).

В юридической науке проделана 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 действительности. Можно заметить, что права граждан административно-правового характера органически связаны с деятельностью органов

---

<sup>7</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости ВС СССР. 28 апреля 1976 г. N 17. Ст. 291.

<sup>8</sup> Декларация глав государств - участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод (Принята в г. Москве 24.09.1993) // Бюллетень международных договоров. 1994. N 9. С. 8 - 9.

<sup>9</sup> Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Заклучена в г. Минске 26.05.1995) // Собрание законодательства РФ. 29 марта 1999 г. N 13. Ст. 1489.

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; права граждан в сфере обеспечения общественной безопасности; права граждан, связанные с осуществлением процессуальной деятельности, а также права граждан в сфере исполнительного производства<sup>10</sup>.

Такой подход к вопросу обеспечения прав и свобод граждан не охватывает всей составляющей деятельности органов внутренних дел в данном направлении, и 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.

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 субъективные права граждан, которые обеспечивают их 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»<sup>11</sup>. В свое время Ю.М. Козлов отмечал, что «...права и свободы граждан либо непосредственно

---

<sup>10</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 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

<sup>11</sup> Рябцев Л.М. Административно-правовая деятельность советской милиции в защите личных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид наук. – М., 1990. С. 19 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

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»<sup>12</sup>. Похожей точки зрения придерживается 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»<sup>13</sup>.

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, создают условия для предоставления гражданам государственных услуг; обеспечивая мероприятия правоохраны, 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 работающий 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-

---

<sup>12</sup> Козлов Ю.М. Административное право. – М., 2001. С. 61. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

<sup>13</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1996. С. 30. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

правового статуса граждан, который определяется нормами конституционного, административного и других отраслей права»<sup>14</sup>.

Коренев А.П. права граждан в административно-правовой сфере 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 достоинства; право на защиту собственности и др.

Антиподом абсолютных прав являются права относительные. В отличие от первых их реализация зависит не только от волеизъявления или желания граждан, а также от целого ряда объективных обстоятельств.

Представленный критерий классификации прав и свобод граждан в административно-правовой сфере является традиционным, он очень важен с точки зрения формирования у человека ощущения полноценной личности. 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. Исходя из этого, выделяются политические права граждан, социальные права граждан, экономические права граждан, личные права граждан и др. Многие из выделенных прав граждан имеют под собой непосредственную административно-правовую природу или они 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 Конституции Российской Федерации, действие которого непосредственно обеспечивается с помощью норм административного права. Так, каждый, кто законно находится на

---

<sup>14</sup> Коренев А.П. Административное право России.– М., 2000. Ч. I. С. 73. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

территории нашей страны, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27).

Административно-правовая регламентация данного права осуществляется Законом РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>15</sup>. В свою очередь, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» определяет, что полиция защищает право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться. Ограничение полицией свободы передвижения граждан допускается только в случаях, предусмотренных законом (ст. 16).

Способы защиты своих прав и свобод 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, а поэтому рассмотрим права граждан 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)»<sup>16</sup>.

Исходя из этого, права и свободы граждан в сфере общественного порядка имеют для граждан весьма серьезное значение. Как отмечала в свое время Н.И. Раздымалкина, «...в сфере охраны общественного порядка реализуется значительная часть прав и свобод, которые, будучи

---

<sup>15</sup> Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 03.04.2017) "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 32. Ст. 1227.

<sup>16</sup> Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

закрепленными в нормах права, представляют собой признанную и гарантированную государством возможность граждан реализовывать свои потребности, удовлетворять интересы, а также пользоваться различными социальными благами»<sup>17</sup>.

Несмотря на важность соответствующих прав и свобод, в научной литературе их исследованию, как представляется, должного внимания не уделяется, между тем именно от охраны и защиты данных прав и свобод зависит качество жизни людей, а также возможность реализации ими различных социальных инициатив. В этой связи рассмотрим особенности реализации 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»<sup>18</sup>.

Иванова И.А., 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, касающимся охраны общественного порядка». Также указанный автор выделяет «специальные административно-процессуальные права по обеспечению личной и общественной безопасности – права участников производства по делам об административных правонарушениях, касающегося нарушений в сфере общественного порядка»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Раздымалина Механизм реализации гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1991. С. 24. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

<sup>18</sup> Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. С. 44. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

<sup>19</sup> Иванова И.А. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан в сфере общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. С. 39. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

Названные классификации прав граждан в сфере общественного порядка имеют под собой реальную теоретическую и практическую основу, тем не менее, как нам 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 административно-правовыми средствами и права, защищаемые с помощью иных правовых и организационных средств. В зависимости от складывающейся обстановки в общественных местах права могут быть дифференцированы на общие и специальные права. Объем и содержание прав, свобод и обязанностей граждан, реализуемых в административно-правовой сфере, предопределяет содержание и набор функций органов государственной власти и управления. Исходя из этого, определим, какие же функции реализует полиция в сфере охраны и защиты прав и свобод граждан.

Вопрос о функциях – это вопрос об основных направлениях деятельности государства, а также его органов государственной власти и управления. Следует отметить, что функции органа государственной власти и управления находятся в логической связи с функциями государства. Как отмечает В.И. Гойман-Червонюк, «...функции государства – это основные направления деятельности государства, в которых раскрывается его социальная сущность и назначение в обществе»<sup>20</sup>. Такой подход к определению функций государства носит традиционный характер, он позволяет 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

---

<sup>20</sup> Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. – М., 1996. С. 42. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

выделены в соответствии с любым критерием»<sup>21</sup>. Среди функций полиции ключевой является функция правоохраны, иногда эту функцию называют правоохранительной функцией государства. Правоохранительная функция создает базу для реализации иных функций государства. В этой связи уже цитируемый ранее М.В. Жигуленков правильно, на наш взгляд, утверждает, что «...правоохранительная деятельность государства рассматривается как форма реализации других функций государства». 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 нельзя говорить о формировании средств охраны и защиты прав и свобод граждан. Без нее невозможно 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»<sup>22</sup>. Взаимосвязь охранительной и регулятивной функций позволяет говорить о создании гибкого правового режима по отношению к вопросам охраны и защиты прав и свобод граждан. Такой подход позволяет сочетать административно-правовые средства различного функционального характера.

Следует отметить, что функции полиции по охране и защите прав и свобод граждан являются частью государственной системы обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Поэтому функции полиции в этом

---

<sup>21</sup> Жигуленков М.В. Проблемы определения места правоохранительной функции в теории функций государства // Государство и право. 2017. № 3. С. 97.

<sup>22</sup> Гусак В.А. К вопросу о классификации функций советской милиции в военный период (1941-1945 гг.) // История государства и права. 2013. № 24. С. 2.

направлении нельзя рассматривать автономно, в отрыве от государственно-правовой системы охраны и защиты прав и свобод человека.

Функции полиции тесным образом связаны с функциями МВД России. В этой связи А.Ф. Майдыков верно отметил, что «...при определении функций органа управления его нельзя рассматривать в отрыве от функций конкретной социальной системы, а также качественных и количественных сторон самих функций»<sup>23</sup>.

Исходя из этого, можно выделить иерархическую классификацию функций полиции по охране и защите прав и свобод граждан. Можно говорить о функциях полиции в зависимости от направления реализации ее административной деятельности. Основываясь на этом, можно выделить внутренние и внешние функции полиции.

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

## 1.2. Охрана общественного порядка, личной и общественной безопасности как основная функция правоохранительных органов

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» деятельность сотрудников полиции направлена на защиту 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.

Кроме этого указанный Закон определяет наиболее важные направления полиции, такие как: защита личности, общества, государства от

---

<sup>23</sup> Майдыков А.Ф. Функции горрайоргана внутренних дел. – М., 1977. С. 6. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; обеспечение правопорядка в общественных местах.

И на это особое внимание обратил Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин, выступая 9 марта 2017 года на расширенном заседании коллегии МВД России, выделив среди приоритетных задач именно обеспечение безопасности граждан и общественного порядка<sup>24</sup>.

Охрана общественного порядка полицией – один из видов административной деятельности полиции, который заключается в практическом обеспечении порядка и безопасности в общественных местах подразделениями патрульно-постовой службы, участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками специальных подразделений и учреждений полиции<sup>25</sup>.

При этом хотелось бы отметить, что наиболее эффективно охрана общественного порядка будет складываться именно благодаря четкой организации работы всех подразделений органов внутренних дел, включающей в себя различные элементы управления, такие как: анализ и оценка оперативной обстановки; планирование работы, принятие других управленческих решений и доведение их до исполнителей; материально-техническое обеспечение их деятельности; взаимодействие между подразделениями, обеспечивающими общественный порядок и безопасность, а также с другими службами органов внутренних дел и государственными органами, общественными объединениями, участвующими в охране порядка и безопасности; контроль и проверка исполнения, но, и конечно же, оценка эффективности и качества работы.

---

<sup>24</sup> Расширенное заседание коллегии МВД [Электронный ресурс] Президент России [сайт] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51515> (дата обращения 21.05.2018).

<sup>25</sup> Поезжалов В. Б., Черненко И. Н., Газизова О. В. Особенности несения службы нарядами полиции при охране общественного порядка: учебно-методическое пособие. М.: ДГСК МВД России, 2016. С. 5.

Рассмотрим более подробно некоторые из указанных элементов. Итак, органы внутренних дел свои основные усилия направляют на обеспечение общественного порядка, защиту прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства. В процессе организации охраны общественного порядка связующим звеном служит анализ оперативной обстановки, без которого нельзя полноценно использовать силы и средства, а также принимать наиболее правильные и эффективные меры по охране общественного порядка и противодействию преступности. В Российской Федерации принцип законности является в качестве основного в деятельности полиции, а широкие полномочия, предоставленные сотрудникам полиции, делают этот принцип краеугольным<sup>26</sup>.

Поэтому процесс организации работы подразделений полиции, задействованных в охране общественного порядка, должен состоять из двух подэлементов: подготовка и принятие решений и организация их непосредственного исполнения.

Для обеспечения комплексного подхода к организации охраны общественного порядка и безопасности важное значение имеет план комплексного использования сил и средств полиции в охране общественного порядка, который не менее чем один раз в два года по мере необходимости корректируется. При подготовке данного Плана учитываются: дислокация постов и маршрутов патрулирования строевых подразделений полиции, не входящих в состав соответствующих территориальных органов МВД России на районном уровне, но выполняющих свои основные задачи на территории обслуживания; расположение объектов транспорта, прилегающих к ним территорий, а также расстановка нарядов органов внутренних дел на транспорте для организации взаимодействия на сопредельных с

---

<sup>26</sup> Мишина Ю. В. К вопросу об обеспечении законности при применении мер административного принуждения сотрудниками Госавтоинспекции // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования): сборник материалов XI международной научно-практической конференции 20-21 апреля 2017 года. Орел: ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. С. 253.

территориальными органами МВД России территорий. Кроме этого также указывается расположение особо важных и режимных объектов, находящихся на территориях, обслуживаемых территориальными органами МВД России, а также наличие и расположение административных участков, закрепленных за участковыми уполномоченными полиции.

Особое место в деятельности полиции занимает организация исполнения запланированных мероприятий по охране правопорядка, которая непосредственно связана с обеспечением конкретных мероприятий по охране общественного порядка, обеспечению личной безопасности граждан и общественной безопасности, по своевременному предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и административных правонарушений.

Для эффективного исполнения принятых решений руководители территориальных органов МВД России должны организовывать взаимодействие подразделений полиции с другими правоохранительными органами, общественными организациями и гражданами, а также разрабатывать систему контроля в органе внутренних дел и осуществлять мероприятия по ее укреплению.

Основное предназначение организационной деятельности территориальных органов МВД России и подразделений охраны общественного порядка - обеспечить эффективность непосредственной охраны общественного порядка, своевременность предупреждения, пресечения и раскрытия правонарушений, надежность охраны прав и свобод граждан, интересов общества и государства.

В заключение хотелось бы отметить, что, несмотря на различие проводимых массовых мероприятий, сотрудникам полиции в соответствии с действующими нормативными актами при осуществлении охраны общественного порядка следует соблюдать последовательность этапов, таких как: подготовительный, основной (исполнительный), заключительный этапы.

При этом хотелось бы отметить, что одним из необходимых условий организационного обеспечения является именно своевременная рекогносцировка местности в районе проведения массовых мероприятий. Это позволяет правильно определить границы зон оцепления и необходимость использования барьеров и переносимых ограждений, а также решать вопросы организации дорожного движения и целесообразности введения временных ограничений движения транспорта и пешеходов.

### 1.3. Личность как объект охраны

Вопросы, которые касаются правового статуса личности, рассматривают в своих трудах такие ученые-правоведы, как Н.И. Матузов<sup>27</sup> и Н.В. Витрук<sup>28</sup>.

Н.И. Матузов в своих работах писал, что правовой статус личности – есть вся совокупность человеческих прав и свобод, которые находят свое отражение в нормах всех отраслей действующего права. Так, например, основы правового статуса личности закреплены в Конституции Российской Федерации, что подтверждает их наивысшую ценность. Исходя из вышесказанных слов, мы можем сделать вывод о том, что конституционные (основные) права и свободы, принадлежащие человеку от рождения (в надлежащих случаях в силу его гражданства), защищаемые государством, составляют ядро правового статуса личности. Однако, не все граждане осознают полноту прав и свобод, которые гарантированы законодательством. Ведь правовой статус личности – это достаточно сложная структура, в которой отражается связь человека с обществом, государством и всей его окружающей средой.

---

<sup>27</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1987. 294 с. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

<sup>28</sup> Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности Российская акад. правосудия. М. : Норма, 2008. 447 с. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

Н.В. Витрук придерживается позиции, что права и свободы личности подлежат изменениям, то есть они не могут быть постоянными. В тоже время они не даруются государством. Можно сказать, что права и свободы личности являются смыслом человеческого бытия, из которых как раз вытекают отношения в обществе, отношения личности с государством<sup>29</sup>. Принципы правового статуса личности – это фундаментальные начала, главные мысли, которые провозглашаются и охраняются государством, они лежат в основе реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

В Конституции РФ учреждены такие принципы правового статуса человека и гражданина:

1. Ядром данного статуса является принцип равноправия. Он означает, что каждый член общества обладает правами и свободами, обеспечиваемыми государством, а государство требует от людей должного выполнения равных обязанностей и гарантирует возможность осуществления прав, свобод и обязанностей на равных с другими основаниями.

2. Непосредственное действие прав и свобод. Этот принцип впервые был закреплен в статье 18 Конституции РФ. Принцип непосредственного действия конституционных прав и свобод находится непосредственно в связи с общим принципом высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ (ст. 15), что значит возможность человека и гражданина реализовывать конституционные права и свободы, защищать их в ситуации нарушения с помощью законных способов, прямо обращаясь к конституционным нормам.

3. Неотчуждаемость основных прав и свобод как принцип правового статуса человека. Тем самым Конституция РФ впервые закрепляет естественную природу прав и свобод человека, заверяя, что данные права не

---

<sup>29</sup> Витрук Н.В. Указ.соч. С. 22-23.

подарены государством личности и со стороны государства невозможно их отбирание.

4. Недопустимость произвольного ограничения прав и свобод. Коротко говоря, принцип недопустимости произвольного ограничения прав и свобод закрепляется в части 2 статье 55 Конституции РФ, воспрещающий ратификацию в Российской Федерации законов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Это положение выполняется нормой Конституции РФ о том, что каждый нормативно-правовой акт, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина, не может использоваться, если он не опубликован официально, гласно и публично. Вдобавок, невозможность безосновательного умаления прав и свобод закреплена в нормах Конституции РФ о невозможности пересмотра положений глава 2 «Права и свободы человека и гражданина» Федеральным Собранием РФ (статья 135). В то же время в Конституции РФ содержатся положения о законных ограничениях прав и свобод человека и гражданина. Имеет возможность ограничения прав и свобод только федеральный закон.

5. Осуществление человеком своих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц. Никакое общество не в состоянии предоставить всем людям неограниченной свободы, так будет невозможно их общее сожительство. Именно потому система прав и свобод человека и гражданина беспристрастно образуется так, чтобы гарантировать законные интересы всех людей и избежать вероятных правонарушений и злоупотреблений.

6. Гарантированность прав и свобод означает долг государства гарантировать человеку и гражданину (с помощью учреждения определенных экономических, политических, правовых условий) настоящую перспективу пользования дарованными ему Конституцией правами и свободами. Стоит отметить, что данный принцип закреплён в статье 2 Конституции РФ.

7. Приоритет норм международного права в области прав и свобод человека и гражданина<sup>30</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что в сфере прав человека главенствующую роль после внутреннего законодательства играет система международных соглашений, закрепляющих гуманистические основы прав и свобод, способы регулирования их соблюдения.

Общеизвестным фактом является то, что индивид, находясь в обществе, входит в отношения, как с одним человеком, так и их объединениями, а государство представляет в одно время всех граждан. В зависимости от того, какая сторона отношений человека принимается во внимание, человек понимается как индивид, личность или гражданин.

Если человек рассматривается как индивид, то он учитывается без связей с другими людьми. Данное понятие описывает человека как неповторимого. Оно рассматривает те черты, которые свойственны только одному человеку. Это пол, возраст, национальность человека и так далее. Если человек рассматривается как личность, то учитываются его связи с другими людьми.

Понятие «личность» переводится как маска. Оно описывает человека с угла рассмотрения таких ролей, которые он в сила осуществлять в обществе (жена, мама, ученик, рабочий). Понятие гражданин описывает отношение человека к тому, что является одинаковым для всех, кто существует в данном обществе, – к государству. Связи, которые возникают у государства и человека, и микроклимат людей друг с другом закрепляются государством в юридической форме, носящей название правовой статус человека и гражданина. В его фундаменте лежит практический социальный статус, т.е.

---

<sup>30</sup> Касаткина Е.М. Правовой статус личности в России и его конституционно-правовые особенности // Современные тенденции развития юриспруденции, экономики и управления: сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции с международным участием. 2017. С. 136-139.

настоящее положение человека в данном обществе. Право всего лишь учреждает данное положение, оформляет его законодательно<sup>31</sup>.

Юридическое оформление практического положения человека реализуется разнообразными методами и способами, а также при помощи определенных средств. Оно возникает с объявления человека субъектом права, которое действует в данном обществе, и дарования ему особых качеств – правоспособность и дееспособность, вследствие чего он получает возможность входить в определенные правоотношения, а также нести ответственность за собственные действия. В ядро правового статуса личности входят: ее права, свободы и обязанности, учрежденные Конституцией и другим важнейшими законодательными актами, обнародованные в Декларации прав человека и гражданина. Это в большей степени и предопределяет правовое положение личности в обществе, ее значение, перспективы, участие в государственных делах. Конечно, данное положение зависимо и от некоторых иных причин<sup>32</sup>.

Правовой статус наперед показывает как достоинства, так и недостатки действующей в настоящее время политико-юридической системы, принципов демократии, государственных основ данного общества. Поэтому его невозможно однозначно понять и раскрыть, не затрагивая сущность того социального уклада, в котором он создается и существует. Правовой статус, по своей сути, является частью, элементом общества.

Таким образом, из всего перечисленного можно сделать вывод, что конституционно-правовой статус личности есть сочетание прав и свобод, обязанностей и ответственности личности, которые четко закрепляются в правовых нормах, устанавливает правовое положение в обществе. Основы правового статуса личности в России закреплены в главе 2 Конституции РФ

---

<sup>31</sup> Бутылин В.И. Основы государственно-правового механизма охраны конституционных прав и свобод граждан. – М., 2015. С. 104.

<sup>32</sup> Волкова К.Н. К вопросу о правовом статусе личности // Конституционализм: симбиоз науки и практики: материалы Международного круглого стола, посвященного памяти и 80-летию со дня рождения заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста России, доктора юридических наук, профессора Н.В. Витрука. Ответственный редактор Мархгейм М.В.. г.Белгород, 2017. С. 182-184.

и согласно статье 64 не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ.

#### 1.4. Социальная защита, криминологическая безопасность, профилактическая защита от правонарушений и преступных посягательств

«Внутренние дела» представляют собой одну из важнейших областей жизнедеятельности общества и государства. Это комплекс общественных отношений, который связан с защитой жизненно важных интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств, с поддержанием и упрочением общественного порядка и общественной безопасности. Ситуация дел именно в данной области во многом определяет социальное самочувствие общества. Поэтому она не может не являться объектом пристального внимания со стороны государства и его институтов<sup>33</sup>, которые объективно испытывают нужду в соответствующих инструментах охраны общественного порядка. Одним из основных средств создания таких инструментов становится право, издание государством нормативных правовых актов<sup>34</sup>.

С принятием разработанного МВД России важнейшего для укрепления правопорядка в Российской Федерации Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>35</sup> свою целостность и предмет регулирования обрела профилактическая подсистема законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы правопорядка. Теперь на ее вершине находится

<sup>33</sup> Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Государственное управление в области внутренних дел: Учебное пособие. М., 1997. С. 3. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

<sup>34</sup> Авдейко А. Г. Юридическая служба МВД России на современном этапе: итоги реализации основных направлений совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации // Правовая работа как фактор повышения эффективности деятельности органов правопорядка: проблемы и пути решения: материалы международной научно-практической конференции: в 2 ч. / под общ. ред. А.Г. Авдейко, Ю.Н. Демидова; сост. А.М. Кононов. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2016. Ч. 1. С.14.

<sup>35</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2016. N 26 (Часть I). Ст. 3851.

упомянутый закон, а ее составляют кодифицированные акты об уголовной<sup>36</sup> или административной ответственности<sup>37</sup>, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>38</sup> и другие федеральные законы, разработанные специалистами Министерства:

- от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>39</sup>;
- от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»<sup>40</sup>;
- от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>41</sup>.

Очень важно, что теперь указанными законами о профилактике на высшем федеральном уровне законодательно установлены права граждан и организаций на свое участие в противодействии правонарушениям и обязанность государственных органов создавать им условия для этого.

Рассматривая в целом законодательство Российской Федерации в сфере внутренних дел, мы можем констатировать, что именно в 2016 году с принятием уже упомянутого Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», при основополагающем участии правовой службы МВД России, практически все направления деятельности органов внутренних дел обеспечены базовыми, стержневыми законами.

---

<sup>36</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>37</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>38</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" // Собрание законодательства РФ. 1999. N 26. Ст. 3177.

<sup>39</sup> Федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 15. Ст. 2037.

<sup>40</sup> Федеральный закон от 26.04.2013 N 67-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О порядке отбывания административного ареста" // Собрание законодательства РФ. 2013. N 17. Ст. 2034.

<sup>41</sup> Федеральный закон от 02.04.2014 N 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об участии граждан в охране общественного порядка" // Собрание законодательства РФ. 2014. N 14. Ст. 1536.

Необходимо отметить, что достигнутые успехи стали возможны благодаря совместным действиям всех участников нормотворческого процесса на различных уровнях вертикали органов власти. Заметен вклад в совершенствование нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел законодательных инициатив, внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При участии территориальных органов МВД России по направлению охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также по иным вопросам, относящимся к компетенции полиции, ежегодно принимается около 200 законов субъектов Российской Федерации и около 500 иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Эффективным инструментом выявления потребности в совершенствовании правового регулирования является мониторинг правоприменения, осуществляемый в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>42</sup>.

В МВД России эта работа была начата еще в 2008 году. В настоящее время многоуровневая территориально распределенная автоматизированная аналитическая информационная система «Мониторинг» (АИС «Мониторинг») МВД России, позволяющая оперативно без увеличения документооборота получать в электронном виде информацию с мест о выявленных проблемах в правовой регламентации, а также заключения по ним экспертов центрального аппарата МВД России, успешно интегрирована в общенациональную систему.

---

<sup>42</sup> Указ Президента РФ от 20.05.2011 N 657 (ред. от 25.07.2014) "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" (вместе с "Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации") // Собрание законодательства РФ. 2011. N 21. Ст. 2930.

По итогам мониторинга издано 37 федеральных законов, 2 указа Президента Российской Федерации, 6 постановлений Правительства Российской Федерации, 80 ведомственных нормативных правовых актов.

Сегодня результаты проводимого МВД России мониторинга правоприменения показывают потребность в расширении полномочий органов публичной администрации регионального и местного уровней в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Эти запросы общества и профессиональной среды уже не первый год находятся в поле зрения ученых<sup>43</sup>.

Необходимость соответствия форм и содержания правового регулирования организации и деятельности полиции конкретному состоянию общественных отношений должно быть своевременным и по своему качеству обеспечивающим решение задач, стоящих перед государством. Например, актуализация вопросов осуществления охраны общественного порядка на местном уровне обусловлена принимаемыми мерами по упорядочению распределения функций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, оптимизации организационно-штатного построения системы МВД России, а также модернизацией отраслевого законодательства с целью повышения эффективности его применения, избавления от правовых норм и институтов, препятствующих поступательному развитию правоохранительной системы в целом, адаптации к современным условиям, упрощения уголовного процесса, снижения издержек при осуществлении административной и уголовно-процессуальной деятельности, дальнейшей регламентации институциональных

---

<sup>43</sup> Аврутин Ю. Е. Доктринальные основания формирования и реализации правовых основ государственной политики модернизации системы МВД России // Правовая работа как фактор повышения эффективности деятельности органов правопорядка: проблемы и пути решения: материалы международной научно-практической конференции: в 2 ч. / под общ. ред. А.Г. Авдейко, Ю.Н. Демидова; сост. А.М. Кононов. Домоделово: ВИПК МВД России, 2016. Ч. 1. С.26.

преобразований в системе МВД России (поручение Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № Пр-884).

Придание управлениям, отделам, отделениям МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям статуса территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, перевод сотрудников на финансирование исключительно за счет средств федерального бюджета, существенное сокращения численности сотрудников органов внутренних дел, приводят к определенному «размежеванию» полиции с муниципальной властью, отдаляют сотрудников органов внутренних дел от реальных проблем населения в обеспечении правопорядка в местах их проживания, но при этом открывают «нишу» для создания муниципальной милиции.

В юридической среде достаточно активно обсуждаются два проекта федерального закона с одинаковым названием «О муниципальной милиции в Российской Федерации». Первый был внесенный депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Мироновым, Т.Н. Москальковой, М.В. Емельяновым, В.М. Зубовым, О.А. Ниловым, А.Л. Бурковым. В связи с наличием серьезных противоречий действующему законодательству не был поддержан Правительством Российской Федерации и снят с рассмотрения.

Второй внесен депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Мироновым, А.Л. Бурковым, О.Н. Епифановой, О.А. Ниловым, М.В. Емельяновым, А.Г. Аксаковым, И.А. Ананских, В.Г. Газзаевым, В.К. Гартунгом, А.Н. Грешневиковым, Е.Г. Драпеко, С.И. Крючком, О.А. Николаевым, Г.З. Омаровым, А.А. Ремезковым, Н.И. Рыжаком, А.В. Терентьевым, Ф.С. Тумусовым, Г.П. Хованской, А.В. Чепой, О.В. Шеиным. На него также имеется отрицательное заключение Правительства Российской Федерации.

Группой авторов (В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, Е. Ходжаева, И. Четверикова, М. Шкярук), представляющих Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, в рамках осуществляемого Комитетом гражданских инициатив проекта «Развитие отдельных положений Концепции комплексной реформы правоохранительных органов», подготовлен Исследовательский отчет по теме «Организационные возможности, ограничения и пути создания муниципальной милиции в РФ», в котором содержится вывод, что «для улучшения качества охраны общественного порядка и удовлетворения спроса граждан на безопасность и охрану их прав необходима организационная реформа, основным элементом которой является разумная децентрализация управления подразделениями, занятыми охраной общественного порядка»<sup>44</sup>.

Фактически предлагается создание муниципальной милиции, как нового правоохранительного института альтернативного подразделениям полиции, выполняющей задачи на районном уровне, путем механического разделения единой централизованной системы МВД России. При этом обосновывается это красивыми словами о приближении правоохранительной деятельности к потребностям граждан и конкретных муниципальных образований, повышении подотчетности органов охраны правопорядка гражданам, а также уровня доверия к ним со стороны населения, что в целом положительно скажется на состоянии безопасности граждан и общественного порядка.

В тоже время, мало кто обращает внимание на то, что проектируемые (предлагаемые) полномочия муниципальной милиции далеко выходят за рамки положений части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации и норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих

---

<sup>44</sup> Организационные возможности, ограничения и пути создания муниципальной милиции в РФ. Исследовательский отчет / В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, Е. Ходжаева, И. Четверикова, М. Шкярук. СПб: Институт проблем правоприменения. 2015.

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>45</sup>, относящихся к вопросам местного значения осуществление охраны общественного порядка. Реализации в данном виде идее муниципализации функции охраны общественного порядка может привести к слому сложившейся и проверенной временем системы охраны общественного порядка в Российской Федерации, потере управляемости в сфере внутренних дел, а самое главное, к практически бесконтрольному разрастанию многочисленных прав и свобод граждан.

В указанном вопросе необходимо действовать не революционным, а эволюционным путем. Следует учитывать, что в результате «революции» надеясь, рассчитывая на позитивные моменты, из инструмента помощи людям, рассматриваемый институт легко может превратиться в орган, для которого экономическую цель – пополнение местного бюджета станет приоритетной.

В частности, в уже упомянутом выше Исследовательском отчете по теме «Организационные возможности, ограничения и пути создания муниципальной милиции в РФ» приводится пример, что согласно учредительным документам основной задачей так называемой муниципальной милиции, которая была создана осенью 2013 г. в Златоусте, является контроль за благоустройством (читай: сбор штрафов).

Далее авторы признают, что «причина появления такой муниципальной милиции – экономические соображения. Важнее чем охрана общественного порядка, для такой местной милиции оказывается работа по взысканию штрафов. Отдельное подразделение, сфокусированное на пополнение местного бюджета, а кроме того, способствующее повышению благоустроенности города и повышению удовлетворенности горожан, должно быть привлекательно для многих муниципалитетов»<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

<sup>46</sup> Организационные возможности ...С.130

Полагаем, что подобные схоластические подходы не просто не допустимы, а крайне вредны.

Прежде всего, следует исходить из содержания части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации, в которой, кстати, про муниципальную милицию нет ни слова: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения».

Не все органы местного самоуправления по различным причинам готовы в полном объеме непосредственно осуществлять охрану общественного порядка на соответствующих территориях. В этой связи только совместная с органами внутренних дел (полицией) деятельность в анализируемой сфере позволит эффективно использовать силы и средства правопорядка и надлежащим образом удовлетворить потребность граждан в безопасности. В частности, на тех территориях, где будут действовать муниципальные органы охраны общественного порядка, полиция может высвободить часть личного состава и направить его на территории, в которых названные органы отсутствуют или не созданы. Учитывая разнообразные (экономические, географические, национальнокультурные и др.) особенности муниципальных образований, прежде всего на поселенческом уровне, следует предусмотреть и многообразие форм реализации права местного самоуправления на самостоятельную охрану общественного порядка.

В целом при формировании надлежащих законодательных основ функционирования органов местного самоуправления полагаем возможным исходить из потребности подготовки соответствующего проекта федерального закона «Об основах осуществления органами местного самоуправления охраны общественного порядка». Его предметом

регулируемые должны являться общественные отношения, возникающие в связи с самостоятельным решением органами местного самоуправления вопросов местного значения по осуществлению охраны общественного порядка на территориях соответствующих муниципальных образований.

В названном проекте следует установить принципы, формы, правовые и организационные основы осуществления органами местного самоуправления охраны общественного порядка.

На законодательном уровне подлежит закреплению положение о том, что органы местного самоуправления вправе создавать в своей структуре органы и (или) выбирать либо назначать должностное лицо (муниципального служащего) местного самоуправления для осуществления на территории соответствующего муниципального образования охраны общественного порядка в соответствии с федеральным законом и уставом муниципального образования. В поселениях это будет реальная помощь, а по части полномочий – даже замена участкового уполномоченного полиции.

Также следует включить норму о том, что муниципальный орган охраны общественного порядка является частью органа местного самоуправления, создается и ликвидируется решением представительного органа соответствующего муниципального образования на основании предложения главы данного муниципального образования.

Представительному органу соответствующего муниципального образования должно быть предоставлено право одновременно признавать муниципальной милицией муниципальный орган охраны общественного порядка в целом или его часть, при этом закрепив особенности ее деятельности.

Организационно-правовые формы, порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность муниципальных органов охраны общественного порядка, а также иные вопросы их организации и деятельности подлежат определению уставами

муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации с учетом положений, установленных проектом федерального закона.

Отдельный раздел или статья проекта федерального закона необходимо посвятить особенностям деятельности муниципальной милиции. Порядок взаимодействия муниципального органа охраны общественного порядка с органами внутренних дел (полицией) и подразделениями иных государственных органов, возможно, определять административными договорами, заключёнными органом местного самоуправления с территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, реализующим свои полномочия на территории соответствующего муниципального образования, с подразделениями иных государственных органов.

Особо следует закрепить порядок инициирования территориальным органом МВД России на районном уровне процедуры приостановления деятельности и расформирования муниципальной милиции в случае существенных нарушений с их стороны законодательства, либо в случае уклонения от исполнения ими обязанностей по охране общественного порядка.

Отдельная глава проекта федерального закона должна быть посвящена основным направлениям деятельности по осуществлению органами местного самоуправления охраны общественного порядка. В рамках законопроекта подлежат рассмотрению и вопросы правовой, социальной защиты муниципального служащего муниципального органа охраны общественного порядка, в том числе и непосредственно пресекающих нарушения общественного порядка.

Конечно же, следует иметь в виду, что потребуется не только разработка и принятие федерального закона, но возможно и внесение соответствующих изменений, например, в Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушениях (в части определения полномочий должностных лиц муниципальной милиции), федеральные законы:

– от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части установления ответственности глав муниципальных образований, должностных лиц местного самоуправления за состояние общественного порядка);

– от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в части регулирования основ взаимодействия с муниципальной милицией);

– от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части закрепления особого вида муниципальной службы - правоохранительной муниципальной службы и особенностей прохождения службы муниципальными милиционерами)<sup>47</sup>.

Правоподготовительная работа потребуется как на уровне субъектов Российской Федерации, где должно быть сформировано региональное законодательство, регулирующие вопросы организации деятельности муниципальной милиции, создания механизма гарантированного финансирования этих органов и системы контроля за их деятельностью, так и в муниципальных образованиях, где необходимо будет подготовить и принять соответствующие нормативно правовые акты органов местного самоуправления.

Существенные изменения, предусматривающие создание механизма взаимодействия муниципальной милиции и полиции при решении задач охраны общественного порядка, потребуется внести в ряд нормативных актов МВД России.

---

<sup>47</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

## 2. Соблюдение и обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов

### 2.1. Ограничения правового статуса человека и гражданина при осуществлении правоохранительной деятельности

Основным законом Российской Федерации права и свободы человека и гражданина декларируются в качестве высшей социальной ценности (ст. 2). Адекватное понимание конституционного смысла данной нормы исходит из социально-биологической природы прав и свобод человека, имманентным признаком которых является их ограничение. Выражается это в формуле: «каждый свободен настолько, насколько его свобода не ограничивает свободу других лиц». Приведенный принцип в различных лексических формах нашел закрепление в основополагающих источниках прав и свобод человека.<sup>1</sup>

При этом в современной юридической литературе отсутствует должная степень определенности и убедительности в вопросах, касающихся различных аспектов теории ограничения прав и свобод человека. Так, в отношении юридической формы ограничения имеет место неверное, на наш взгляд, понимание природы как прав и свобод человека, так и правового регулирования общественных отношений, выражающееся в несоответствии существующих представлений государственно-правовой реальности.

Не имеющими потенциала практической реализации видятся отдельные доктринальные рекомендации, моделирующие способ решения проблемы определения пределов ограничения прав и свобод человека<sup>48</sup>.

Вышеизложенное обуславливает актуальность исследования проблемных точек теории ограничения прав и свобод человека и прежде

---

<sup>48</sup> Казимирская Ю.В. Конституционно-правовые принципы как гарантия законности ограничения личных прав и свобод человека и гражданина// Вестник Бурятского государственного университета. 2013. № 2. С.211-215.

всего юридических форм, целей и меры (пределов). При этом доктринальный анализ логично начать с обращения к основополагающим источникам международного и внутригосударственного права, в которых в том или ином отношении затрагиваются вопросы ограничения прав и свобод человека.

Обобщая изложенное, акцентируем внимание на следующих положениях.

Во-первых, нет ни одного международного документа, который бы в принципе не допускал возможность ограничения прав и свобод человека.

Во-вторых, целями (основаниями) ограничения прав человека могут являться только те, которые прямо предусмотрены соответствующими документами.

В-третьих, во всех без исключения международных документах говорится, что права и свободы могут ограничиваться только законом. При этом в Конституции Российской Федерации данная норма существенно конкретизируется. Иерархический уровень, допустимый для ограничения прав и свобод юридической формы, связывается с «федеральным законом».

Прежде всего следует определиться с правильностью понимания и обоснованностью установления юридической формы ограничения прав и свобод человека и гражданина. Термин «федеральный закон» в Российской Федерации имеет однозначное понимание, следовательно, в данном случае можно говорить исключительно об обоснованности его использования в Основном законе государства. Иное дело – международные документы. В них использован термин «закон» и, соответственно, главный вопрос здесь заключается в том, что понимать в данном случае под законом, каков объем его понятия.

В юридической литературе этот термин понимается как в узком, специально-юридическом, так и в широком смысле.

В первом значении данное понятие определяется как нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, принятый высшим

представительным (законодательным) органом государственной власти в особом процедурном порядке или референдумом и регулирующий наиболее важные общественные отношения.

В широком смысле понятие «закон» своим объемом охватывает все источники действующего права.

На наш взгляд, в данном случае имеет место типичная идеализация прав и свобод человека, в основе которой лежит недопонимание как природы прав и свобод человека, так и природы правового регулирования общественных отношений.

В процессе правовой регламентации законодатель использует прежде всего три способа правового регулирования: дозволения, позитивные обязывания и запреты. Вряд ли кто-то будет спорить с тем, что основными маркерами правового ограничения являются активные юридические обязанности (позитивные обязывания) и пассивные юридические обязанности (запреты).

Еще более сложно представить тип правового регулирования, при котором на законодательном уровне используется весь арсенал способов правового регулирования (дозволения, позитивные обязывания и запреты), а на подзаконном уровне – только дозволения, коль скоро ограничивающие элементы (позитивные обязывания и запреты) могут содержаться только в законах. Совершенно очевидно, что на всех уровнях вертикальной структуры законодательства имеют место как права и свободы, так и их то или иное ограничение. Иначе просто не может быть.

При этом нужно принять во внимание, кроме прочего, и следующий аргумент. Одним из существенных признаков норм права является их представительско-обязывающий характер. Суть этого признака в том, что одной стороне правоотношения предоставляются субъективные права, а на другую возлагаются юридические обязанности. С этой точки зрения оправданным видится следующее утверждение: право является мерой

свободы для одних субъектов права в том объеме, в каком оно является мерой несвободы для других.

Приведенная аргументация позволяет высказать две рекомендации, имеющие ярко выраженную практическую направленность.

Первая состоит в том, что понятие «закон», используемое в международных документах применительно к ограничению прав и свобод человека, должно толковаться расширительно.

Вторая касается необходимости внесения изменений в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации в части отказа от использования термина «федеральный закон»<sup>49</sup>.

Однако вполне очевидно, что реализация указанных рекомендаций, равно как и предлагаемая к изменению норма Конституции Российской Федерации, не решают и не могут решить истинную проблему, существующую в плоскости ограничения прав и свобод человека.

Подлинная суть проблемы заключается в обоснованности или необоснованности ограничения прав и свобод человека. И именно последнее в цивилизованном государстве должно быть недопустимым и порицаемым. Повышение иерархического уровня источника права, посредством которого предлагают допускать ограничение прав и свобод человека, как было показано, не может сколько-нибудь эффективно решить проблему обоснованности.

Стоит так же отметить, что понятие «ограничение прав и свобод человека» является одним из основополагающих в современной конституции. Об этом свидетельствует тот факт, что данная категория присутствовала в большинстве проектов конституций, которые разрабатывались в 1992-1993 годах. Так как точное определение этого понятия отсутствует в законодательстве, то для его определения стоит

---

<sup>49</sup> Толстик В. А. Юридическая форма, цели и мера ограничения прав и свобод человека / В. А. Толстик // Вестн. Владим. юрид. ин-та. 2017. № 4(45). С. 167–171.

выделить основные признаки данного правового явления. В большинстве научных трудов выделяют основные признаки:

- ограничение – это всегда установленный предел свободы человека, рамки, границы его поведения, его прав и свобод;
- ограничение устанавливается в разных целях.

Ограничение прав – это всегда сокращение сферы свободы. Что касается целей, то они могут быть различными. В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ определяются данные цели. Любые ограничения прав и свобод допустимы, только если они преследуют конституционно значимые цели<sup>50</sup>.

Так можно выделить еще один признак, который логически вытекает из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ – соразмерность ограничений. Это означает, что права и свободы человека могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо. Можно выделить два аспекта данного принципа:

1. ограничение прав и свобод должны базироваться на исчерпывающем перечне, установленном в законе;
2. ограничения устанавливаются в строго-определенной законом целью и не могут применяться для достижения иной цели (не предусмотренной в законе).

На наш взгляд, применительно к юридической форме ограничения прав и свобод, рассматриваемая проблема должна решаться посредством последовательной реализации принципа законности правовых актов.

Еще один, не менее важный, аспект обоснованности ограничения прав и свобод человека и гражданина состоит в определении цели (основания) и меры (пределов) ограничения.

В процессе правовой регламентации общественных отношений законодатель нередко сталкивается с проблемой конкурирующих ценностей. С одной стороны, права и свободы человека, а с другой – безопасность, нравственность и др. Общественная, государственная и личностная

---

<sup>50</sup> Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: определение конституционного понятия// Вестник РУДН Юридические науки. 2014. №2. С. 9-17.

значимость конкурирующей ценности должна определять меру ограничения конкретных прав и свобод.

В Конституции Российской Федерации говорится, что «ограничение прав человека возможно только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55).

Таким образом, формально юридически обоснованности ограничения прав и свобод можно говорить в том случае, когда соблюдены установленные Основным законом страны мера и цель ограничения. Казалось бы, все просто и понятно. Однако уже при первой практической попытке ограничения прав и свобод становится очевидным, что не все просто и не все понятно. Дело в том, что понятия «цель» и «мера» в каждом конкретном случае нуждаются в существенной конкретизации.

Ряд ученых предлагают для конкретизации целей и меры ограничения прав и свобод разработать систему дополнительных критериев. Профессор В. С. Устинов видит решение проблемы обоснованности ограничения прав и свобод человека в разработке и внедрении в законодательство института крайней необходимости, который должен отличаться от аналогичного института, существующего в уголовном праве. При этом им предложены следующие условия правомерности крайней необходимости:

- 1) наличие реального или возможного вреда для правоохраняемых благ;
- 2) наличие правоохраняемых благ – прав и свобод других лиц, государственных и в целом общественных интересов;
- 3) невозможность защиты правоохранительных благ средствами, не связанными с ограничением прав и свобод личности;
- 4) соразмерность вводимых ограничений прав и свобод личности защищаемым благам, ценностям;

5) причиняемый вред ограничениями прав и свобод личности должен быть меньшим, чем предотвращаемый вред<sup>51</sup>.

Свой вклад в поиск эффективного способа решения рассматриваемой проблемы внес и Конституционный Суд Российской Федерации, который в нескольких своих актах обосновал требование соблюдения соразмерности ограничений как гарантию от чрезмерных ограничений прав и свобод, выходящих за рамки необходимости<sup>52</sup>.

Вполне очевидно, что всякое конструктивное предложение, направленное на повышение уровня конкретизации цели и меры ограничения прав и свобод одновременно, должно способствовать и повышению степени определенности рассматриваемых оснований.

Вместе с тем следует быть реалистом и осознавать, что «позитивный потенциал конкретизации оснований ограничения прав человека имеет свои объективные пределы<sup>53</sup>. Дело в том, что каждое отдельное право, конкретизирующее положение, в свою очередь является оценочным понятием и, как следствие, нуждается в конкретизации, но уже применительно к любому частному случаю ограничения. Для того чтобы убедиться в сказанном, достаточно поставить вопрос, namного ли, например, понятие «соразмерность» конкретнее понятия «необходимость». Ответ очевиден<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Устинов В. С. Основания и критерии ограничения прав и свобод личности в законодательстве и теории // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Н. Новгород, 1998. Ч. I. С. 103 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

<sup>52</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 N 2-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа" // Собрание законодательства РФ. 2006. N 11. Ст. 1230; Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2005 N 4-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан" // Собрание законодательства РФ. 2005. N 14. Ст. 1271.

<sup>53</sup> Толстик В. А., Трусов Н. А. Борьба за содержание права. Н. Новгород, 2016. С. 94.

<sup>54</sup> Толстик В. А. Понятие, основания, формы и пределы ограничения прав человека: реалистический подход // Права и свободы человека в современном мире (к 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию принятия Всеобщей декларации прав человека) : материалы Всерос. науч.-практ. конф., 10 дек. 2008 г. / под общ. ред. В. А. Толстика. Н. Новгород, 2014. С. 46–66.

По нашему глубокому убеждению, проблема допустимости и обоснованности ограничения прав и свобод человека всегда решается в реальном правотворческом и правоприменительном процессе.

## 2.2. Понятие и виды ограничений правового статуса человека и гражданина

Анализируя вопросы соблюдения прав и свобод человека и гражданина, мы видим что, в мировой практике человечество не отделяет их от конституционно-правовых ограничений, которые предусмотрены в законодательно-правовой базе.

В уголовно-исполнительной системе разрабатываются и утверждаются правила внутреннего распорядка исправительных учреждений. В указанном нормативно-правовом документе основополагающим ограничением являются обязанности, права и запреты.

Рассматривая вопросы правовых ограничений в написания конституционного и федерального законодательства, а также подзаконные нормативно-правовые акты, необходимо последовательно придерживаться требований унификации и стандартизации юридических терминов. Так изучая проблему в данной сфере, мы отмечаем, что далеко не все еще упорядочено нормативно-правовой базе, не везде достигнуто единство применяемых понятий. И прежде всего мы рассмотрим понятия термина «ограничение», который, как, оказывается, может использоваться в разных смыслах даже в одной статье законодательного или подзаконного нормативно-правового акта.

В Правилах внутреннего распорядка исправительных учреждений в ст.4 определены условия приема осужденного в исправительное учреждение и где указывается на ограничения – запреты, что прием осужденного осуществляется только при наличии приговора либо определение или постановление суда.

Ограничениями на основе права в диспозиции выделяются юридические обязанности, ибо они сдерживают физическое лицо исполняющее обязанности от удовлетворения собственных интересов и заставляют его действовать в интересах управомоченного лица. Так в ст.16 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений определены обязанности осужденного. Эти обязанности разрешают действовать только в рамках указанных в законе правилам, что обуславливает ограничения в поступках осужденного, сдерживая его от всех иных действий, противоречащих обслуживаемому субъективному праву.

Обязанность - это необходимость исполнения каких-то либо правомочных положений, за которые в случае их нарушений наступают меры расплаты. «Что такое обязанность? - писал Г. Ф. Шершеневич. – это, прежде всего сознание связанности своей воли... Человек действует не так, как побуждают его собственные интересы. В данном случае он считает необходимым ограничить себя в осуществлении своих интересов, из-за интересов других»<sup>55</sup>. На основе данного примера, мы видим, что исполнение обязанностей индивидуумом в независимости от его статуса, являются ограничением прав и свобод в той или другой сфере его деятельности.

Так, например, прокурор города Набережные Челны Республики Татарстан обратился в суд с административным иском к Ф. о прекращении действия его права на управление транспортными средствами. В обоснование требований указано, что Ф., имея право на управление транспортными средствами на основании водительского удостоверения от 25 октября 2012 года, имеет медицинские противопоказания к управлению транспортными средствами, поскольку с 22 июня 2016 года состоит на профилактическом наблюдении ("П") с диагнозом <данные изъяты> соответственно, не годен к управлению транспортными средствами. Прокурор просил прекратить действие права Ф. на управление транспортными средствами в связи с

---

<sup>55</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 619-620 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

ухудшением его здоровья, которое препятствует безопасному управлению транспортными средствами.

В силу пункта 1 статьи 28 Федерального закона от 10 декабря 1995 года N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" (далее - Федеральный закон "О безопасности дорожного движения") основаниями прекращения действия права на управление транспортными средствами является, в частности, выявленное в результате обязательного медицинского освидетельствования наличие медицинских противопоказаний или ранее не выявлявшихся медицинских ограничений к управлению транспортными средствами в зависимости от их категорий, назначения и конструктивных характеристик. С 22 июня 2016 года он состоит на профилактическом наблюдении ("П") в филиале ГАУЗ "Республиканский наркологический диспансер Министерства здравоохранения Республики Татарстан" с диагнозом "<данные изъяты>".

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции исходил из того, что действие права Ф. на управление транспортными средствами не отвечает требованиям безопасности дорожного движения, влечет нарушение прав неопределенного круга лиц - участников дорожного движения, поскольку у административного ответчика имеется заболевание, которое относится к числу медицинских противопоказаний для осуществления деятельности, связанной с управлением транспортными средствами, и с учетом данного обстоятельства пришел к выводу о наличии оснований для удовлетворения административного иска. Требование прокурора было удовлетворено<sup>56</sup>. И такая практика встречается довольно-таки часто<sup>57</sup>.

Запреты фиксируются в диспозиции, которые выступают близкого по определению пассивных обязанностей. Данное понятие раскрывается в основном в гражданском, трудовом и семейном праве, но и достаточно объемно реализуется уголовно-исполнительном праве.

---

<sup>56</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 05.09.2017 по делу N 33а-12990/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>57</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 05.09.2017 по делу N 33а-12322/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

Данные понятия, как было сказано выше, раскрываются в уголовно-исполнительном праве, а в частности в УИК РФ и Правилах внутреннего распорядка исправительного учреждения. Так, в статье 17. Правил внутреннего распорядка исправительного учреждения раскрывается норма, запрещающая деяния осужденного, после нарушений которых, наступает юридическая ответственность.

Рассматривая правовые ограничения, близких к запрету, можно выделить такое понятие, как приостановление, которое выступает своего рода временным и конкретным запретом на исполнение должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями своих функциональных обязанностей. Так, в соответствии со статьей 31.6 КоАП РФ «принесение прокурором протеста приостанавливает исполнение постановления до рассмотрения протеста».

Приостановление, не является юридической ответственностью, ибо оно не содержит итоговой оценки, а лишь предполагает разрешение рассматриваемого вопроса. Приостановление может приостанавливать выполнение обязанностей на период проведения служебных проверок, уголовных расследований и прочих деяний.

Рассматривая понятия наказания, можно выделить следующие его признаки:

- прежде всего, они являются основным правовым средством воздействия на физическое лицо допустившие правонарушения;
- в этих целях установлены определенные виды наказания, которые закреплены в соответствующих нормативно-правовых актах;
- наказания выступают одновременно в качестве наиболее сильных факторов обеспечивающих реализацию других правоограничивающих средств;

– применение наказания, связано с потерей или ограничением определенных благ, ценностей, хотя последствия этой связи будут, зависит от вида применяемого наказания;

– для наступления правовых ограничений необходимо кроме объективной стороны еще и рассматривать субъективную сторону, а именно физическое лицо – совершившее виновное деяние и подлежащее наказанию.

### 2.3. Пределы ограничений правового статуса человека и гражданина

В Основном законе Российской Федерации (ч.3 ст.55) закрепляется возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, однако это может происходить лишь в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения безопасности и обороны государства. Указанное положение при этом содержит требование разумной достаточности применяемых мер, которые, в свою очередь должны применять лишь в той степени, в какой это обосновано сложившимся положением. Кроме того, главным критерием и условием является отсутствие несовместимости с обязательствами России по в рамках международного права. Возможные ограничения прав и свобод человека и гражданина в нашей стране не могут и не должны повлечь (ни в каком случае) дискриминацию. Основным правом при этом выступает право жизнь, которое не может быть ограничено никогда и ни при каких условиях.

Научный совет при Совете безопасности РФ оценил существующие проблемы обеспечения безопасности личности и установил, что они представляют собой одну из ключевых проблем социально-политической ситуации в Российской Федерации. Кроме того, было предложено считать эти проблемы в качестве основных составляющих политики возрождения России.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Основы национальной безопасности / Под. ред. М.И. Абдурахманова, В.А. Баришполец, В.Л. Манилова, В.С. Пирумова. – М., 1998. – С. 26, 90, 166, 198 // СПС «КонсультантПлюс», 2018; Безопасность личности (граждан России) и социальнополитическая ситуация в стране // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 2. – М., 1998. – С. 31 – 35 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

Первоочередной задачей в процессе обеспечения свобод и законных интересов граждан России является обеспечение правомерного осуществления правоприменительной деятельности и реализации норм права при возникновении особых правовых режимов; наиболее часто это возникает при ситуациях, носящих чрезвычайный характер, затрудняющих обычное и штатное функционирование общества и государства, когда становится невозможным обеспечить работу всего механизма государства.

В качестве последних как правило упоминается агрессия иностранного государства, возникновение угрозы жизни и безопасности населения страны, предпосылки к захвату или присвоению власти, террористические акты, различные межконфессиональные конфликты, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. Обычно в таких случаях во всех государствах мира предусмотрено введение особых специальных (чрезвычайных) режимов функционирования аппарата государства, а вместе с ним и органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и организаций.

Нами проанализировано зарубежное законодательство, научная литература по рассматриваемому вопросу<sup>59</sup>, и в итоге можно сделать вывод, что правовые режимы как правило имеют четкие историко-социальные основания их введения в том или ином государстве, поэтому и варьируется их перечень в различных государствах. Российское законодательство также содержит определенные исторические основания в оценке и сущности специальных правовых режимов.

Что касается Российской империи, а также советского периода развития нашей страны, то на наш взгляд, нет возможности говорить о четком разграничении понятий чрезвычайного и военного положения. Федеральные конституционные законы от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О

---

<sup>59</sup> Лозбинов В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации (теория, законодательство, практика). М., 2015. С. 140 – 141.

чрезвычайном положении»<sup>60</sup> и от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»<sup>61</sup> составляют на сегодняшний день правовую базу для реализации особых специальных правовых режимов деятельности государственного аппарата, местных органов и учреждений. При изучении пределов ограничения прав и свобод человека и гражданина в нашей стране следует анализировать международную практику применения указанных выше специальных режимов.

Осуществление режимов чрезвычайного или военного положения с неизбежностью влечет за собой определенные ограничения прав и свобод человека и гражданина, и эти ограничения могут носить жесткий, зачастую неоправданно жесткий характер.

Таким образом, с учетом указанных выше обстоятельств, считаем, что на сегодняшний день важным вопросом остается достижение баланса целесообразности и разумной достаточности применяемых мер при ограничении прав и свобод личности, а сами эти меры ни в коем случае не должны противоречить имеющимся и признанным мировым сообществом международным нормам и принципам международного права.

---

<sup>60</sup> Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" // Собрание законодательства РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

<sup>61</sup> Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) "О военном положении" // Собрание законодательства РФ. 2002. N 5. Ст. 375.

### 3. Проблемы обеспечения прав человека при осуществлении деятельности правоохранительных органов

#### 3.1. Проблемы обеспечения принципов законности и справедливости при осуществлении деятельности правоохранительных органов

МВД России всегда будет уделять особое внимание соблюдению правомерности сотрудниками полиции, а также их руководителей, направлять все меры воздействия на улучшение служебной дисциплины. Для этого в России создавались различные структуры контроля законной деятельности. Но в связи с изменениями в государстве политических и социально-экономических изменений уровень законности в МВД начал падать, коррупция начала расти и вместе с этим упала служебная дисциплина сотрудников, возникла низкая исполнительность полиции.

Все эти факторы отрицательно отразились на престиже полиции, недоверие граждан значительно возросло. Посредством этого возникла потребность улучшения работы кадров с личным составом органов внутренних дел, и необходимость осуществления воспитательной работы.

Принципы и методы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел можно вывести из таких законов как ФЗ «О противодействии коррупции» от 25. 12. 2008г. №273<sup>62</sup> и ФЗ «О полиции» от 07. 02. 2011г. №3. Служебная дисциплина, осуществление правомерности и правопорядка, а также вопросы, связанные с противодействием коррупции, являются одной из важнейших задач действия МВД России. Реформа, проводимая в МВД России, включающая в себя рост доверия граждан к сотрудникам органов внутренних дел существенно зависит от поддержания уровня законности и возникновения преград для разрастания коррупции. Это имеет большое значение, так как низкий уровень законности и служебной дисциплины

---

<sup>62</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.

отрицательно отражается на осуществлении административной, оперативно - розыскной, и уголовно-процессуальной деятельности.

Мотивирующим компонентом для поддержания законности и правопорядка сотрудниками органов внутренних дел будут служить социальные гарантии для сотрудников и их семей (ФЗ №3 «О полиции» от 7 февраля 2011 года, глава 8), а также повышение заработной платы персоналу полиции. Такие меры, а также сокращение личного состава, упрощение структуры МВД России, жёсткие санкции за правонарушения административного, коррупционного характера и другие сделают более эффективной реформу, направленную на повышение и благонадежное укрепление правопорядка в системе министерства.

Следующей мерой, которую нужно отметить в укреплении правопорядка, является контроль. Контроль – мера, способ управления, обеспечивающие правильное и должное функционирование государства, его аппарата и системы МВД, должностных лиц, служащих. Государственный контроль деятельности полиции осуществляют президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Также осуществляется ведомственный и общественный контроль деятельности полиции в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. (ФЗ №3 «О полиции» от 7 февраля 2011 года ст.49)<sup>63</sup>.

Ведомственный контроль – основной вид контроля, который проводится силами министерства в системе МВД России. Больше

---

<sup>63</sup> Василенко Г.Н. О содержании процесса применения сотрудниками полиции специальных мер административно-правового пресечения / Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика». Краснодар, 2015. С. 76-80.

количество правонарушений и нарушений служебной дисциплины выявляется именно с помощью данного вида контроля.

Контроль за оперативно-розыскной деятельностью (ОРД) осуществляют должностные лица, реализующие в соответствии с занимаемой должностью функции контроля. Такие контрольные функции осуществляют Административный департамент (структурное подразделение Министерства внутренних дел, осуществляющее хозяйственную, документационную и информационную деятельность), руководимое им Бюро по защите государственной тайны, Департамент кадрового обеспечения (система обеспечения управления персоналом) и Департамент собственной безопасности (структурное подразделение МВД России, осуществляющее деятельность по противодействию коррупции в системе МВД, защите служащих органов внутренних дел, гражданских государственных служащих и их близких). Но практика показывает, что такой способ осуществления правомерности в системе МВД России как ведомственный контроль не достаточно эффективен. Дело в том, что не все руководители обращают внимание на соблюдение дисциплины сотрудников и выполнение ими должностных обязанностей и требований нормативных правовых актов, а также нормативных актов МВД. Впоследствии чего некоторые сотрудники полиции могли нарушать служебную дисциплину, не соблюдать свои обязанности во время службы, тем самым нарушая права граждан. Такая ситуация также иллюстрирует процветание коррупции. Поэтому требуется вмешательство контроля в служебную деятельность персонала органов и подразделений внутренних дел и сотрудников различных служб. Задачами проверок являются выявление, предупреждение и пресечение нарушений дисциплины и правопорядка среди сотрудников органов внутренних дел. С практической стороны себя показали такие способы контроля как: контрольные проверки, разовые проверки, комплексное инспектирование

(оценка состояние и итогов оперативно-служебной деятельности всех участков органов внутренних дел), повседневный оперативный контроль<sup>64</sup>.

Нормативно - правовая база нуждается в совершенствовании ведомственного управления.

Для сферы госконтроля очень важно четкое определение процессуальной деятельности соответствующих контрольных мероприятий. Вместе с этим требуется обратить должное внимание на тщательный подбор кадров, которые будут обеспечивать контрольные мероприятия, и организацию их подготовки для максимального устранения коррупционных преступлений. Для этого сотрудников, состоящих в комиссии, подвергают исследованиям на полиграфе и многим другим испытаниям и проверкам в виде тестов. Сотрудники проходят тестирование на результат подготовленности к проведению контроля. Исследования, тестирования и подготовка сотрудников дадут положительный и эффективный результат работы кадров.

Прокуратура является единственным государственным органом, занимающимся обеспечением и контролированием соблюдения законности. ФЗ «О полиции» гл. 10 ст. 52: «Надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством».

ФСБ также играет роль в обеспечении правопорядка в работе органов внутренних дел. ФЗ от 3 апреля 1995 г. №40 «О федеральной службе безопасности»<sup>65</sup> глава 3 статья 12 указаны полномочия выявлять, предупреждать и пресекать административные правонарушения, возбуждение и (или) рассмотрение дел которых описано в Кодексе об

---

<sup>64</sup> Бочаров С.Н., Власенков В.В., Зырянов С.М., Лисицына Е.В., Малахова Н.В., Сизов И.Ю., Стащенко С.П., Хадисов Г.Х., Василенко Г.Н. Административное право Российской Федерации. Курс лекций. МосУ МВД России. Москва, 2013 Том 1. С. 94.

<sup>65</sup> Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 07.03.2018) "О федеральной службе безопасности" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 15. Ст. 1269.

административных правонарушениях к ведению органов федеральной службы безопасности. ФСБ разрабатывает и осуществляет меры по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом оружия. Такой контроль также направлен к деятельности полиции. Федеральная служба безопасности имеет место в обеспечении соблюдения законности органами полиции, так как ФСБ применяет, в соответствии со статьёй 13.1 ФЗ «О ФСБ» меры профилактики по устранению причин, условий для угрозы внутренней безопасности (предотвращение коррупции, недопустимости условий для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие).

Законность такое явление, которое нуждается в постоянном контроле и постоянной поддержке, без этих действий она существовать не сможет. Обеспечить законность можно в разных направлениях, поэтому ее охрана нуждается в различных методах и способах. Более общие и универсальные способы - это ведомственная проверка и служебная. Для реализации законности и для создания барьера для развития коррупции необходимо соблюдение всех правоприменительных и правотворческих норм служащими МВД России.

### 3.2. Проблемы защиты прав человека правоохранительными органами

Содержание профессиональной служебной деятельности сотрудника полиции определяется признанием, соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь, по нашему мнению, признание приоритета прав и свобод человека и гражданина, включая их закрепление в национальном законодательстве и провозглашение общепризнанных норм и принципов международного права в области прав человека частью правовой системы Российской Федерации должно транспортироваться в создание государственно-правового механизма охраны и защиты прав и свобод человека, позволяющего индивиду воспользоваться существующими

правовыми и организационными процедурами с целью фактической реализации своих прав и свобод.

Такой административно-правовой механизм создан и реализуется сотрудниками полиции норм административного права в целях решения задач, возлагаемых на полицию ст. 1 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции», а именно защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности. Так, в ст. 5 Федерального закона №3-ФЗ «О полиции» установлены обязанности сотрудника полиции по информированию гражданина о своей должности, звании, фамилии и предъявлению по требованию гражданина служебного удостоверения, по обеспечению каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы и запрет на разглашение сведений о частной жизни граждан, что является примером, соблюдения не только общих гарантий прав человека и гражданина, но и отдельных, специальных.

Кроме того, полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

Гарантии прав и свобод граждан в деятельности органов государственной власти установлены писаным правом, а не прецедентном, анализ норм административного права позволяет судить, о том, что полиция по объему, разнообразию регулирующих, контролирующих, разрешающих, упреждающих и ограничивающих функций является самым

дифференцированным и действительно ближайшим к народу инструментом государственной власти. В связи с этим, одной из важнейших задач полиции является завоевание доверия граждан, а также способствовать привлечению их к участию в охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности<sup>66</sup>.

Для реализации указанной задачи, в настоящее время созданы правовые и организационные условия, о котором говорится в Федеральном законе от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». В целях получения доверия со стороны граждан, каждый сотрудник полиции, независимо от занимаемой должности, должен осуществлять свою деятельность проникнувшись идеологией защиты прав и свобод граждан, стремиться оправдывать оказанное ему доверие, что в итоге позволило бы повысить эффективность работы полиции и исключить должностные злоупотребления.

Следует отметить, что для выполнения возложенных на полицию задач его сотрудники наделены различными по характеру властными полномочиями, в том числе и по применению мер государственного принуждения. Полномочия полиции по применению мер принуждения, с одной стороны, направлены на защиту законных прав и свобод граждан и сотрудников органов внутренних дел от общественно опасных посягательств со стороны лиц, сознательно и грубо нарушающих закон, с другой стороны по своему содержанию представляют собой ограничительные меры, закрепленных Конституцией Российской Федерации, прав и свобод граждан и сопряжены с высоким риском наступления тяжких и необратимых последствий, вплоть до лишения человека жизни.

В связи с этим применение мер государственного принуждения в деятельности полиции осуществляется на основе правовой регламентации и в

---

<sup>66</sup> Василенко Г.Н. О содержании процесса применения сотрудниками полиции специальных мер административно-правового пресечения / Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика». Краснодар, 2015. С. 76-80.

строгом соответствии с законом. Особо это актуально для сотрудников полиции, так как выполнение ими задач по охране и укреплению правопорядка и борьбе с преступностью требует от них особой ответственности и действий в рамках правового поля, где права человека являются системообразующими.

Права человека являются универсальными моральными категориями, они неотъемлемая составная часть отношений человека с государством. Подчеркнем в заключении три важнейших аспекта прав человека:

ограничительные рамки для любой власти по отношению к индивидууму;

автономная сфера жизни каждого человека, в которую никакая сила не может вторгаться;

возможность для каждого сделать серьезное заявление против государства с целью защиты своих прав<sup>67</sup>.

Наиболее четкое понимание правового статуса человека и гражданина было сформулировано в Американской Декларации 1776 г., где сказано, что: «... все люди сотворены равными, и все они одарены своим создателем равными неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежит жизнь, свобода и стремление к счастью». Однако признание обществом правового статуса человека и гражданина предполагало не только некий общественный договор, который призывал людей уважать личность, но и создание правовой системы, защищающей человека от произвола властей.

История человечества показала, что права и свободы человека не могут быть ограничены узко национальными рамками, поскольку все крупнейшие мировые события, независимо от территориальных, идеологических или иных барьеров, накладывают на нее свой отпечаток. Права человека, принадлежа к комплексу моральных прав, отличаются,

---

<sup>67</sup> Бочаров С.Н., Власенков В.В., Зырянов С.М., Лисицына Е.В., Малахова Н.В., Сизов И.Ю., Стащенко С.П., Хадисов Г.Х., Василенко Г.Н. Административное право Российской Федерации. Курс лекций. МосУ МВД России. Москва, 2013 Том 1. С. 15.

однако, от других моральных прав по ряду признаков. Так, некоторые моральные права могут принадлежать индивидууму в связи с его определенным местом или положением в обществе. Права человека, наоборот, являются универсальными: они принадлежат всем людям, в любых ситуациях, независимо от социального статуса. Тогда как некоторые другие моральные права могут приобретаться, права человека присущи ему от рождения, т. е. принадлежат каждому человеку, как таковому.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Демократическое государство всегда стремится к созданию лучших условий по осуществлению прав и свобод человека. Однако чтобы реализовать эти права и свободы государство должно преодолевать социальные проблемы, должны стремиться к осуществлению прав, граждане же, в свою очередь, должны нести ответственность за совершенные поступки.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, насколько важно не только знать свои права и обязанности, но и уметь их защищать. Ведь в наше время нередки случаи, когда человек не может доказать правомерность своих действий. Все это зависит от уровня правовой культуры.

Резюмируя выше изложенное, мы можем сказать, что на данном этапе в Российской Федерации достаточно низкий уровень правовой культуры, который обусловлен незнанием гражданами своих прав и свобод, потому как, люди не проявляют никаких действий, чтобы защитить свои права. Это, в свою очередь, порождает правовой нигилизм и безразличное отношение людей к закону в целом.

Свободная и результативная реализация человеком прав и свобод является одним из основных признаков гражданского общества и правового государства. Однако сегодня конституционные права и свободы человека нарушаются достаточно часто, что является одной из основных проблем по построению демократического государства и развитию гражданского общества.

В нашем государстве действует обширное законодательство в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, но с реализацией законов в жизнь существуют серьезные проблемы. Это, в частности, касается всех сфер жизни человека.

Эффективность правозащитных институтов в России остается на очень низком уровне. Добиться восстановления нарушенных прав человека им удается не более, чем в 10% случаев.

Неотъемлемость прав и свобод определяется тем, насколько законодатель придерживается принципа «закон обратной силы не имеет». Конституция РФ гарантирует реализацию этого принципа следующим образом: законы, устанавливающие или отягчающие ответственность, а также умаляющие или отменяющие права и свободы, не принимаются и впредь издаваться не будут. Однако Конституция допускает возможность ограничения личных прав и свобод.

Следует отметить, что принцип соразмерности, пропорциональности ограничения прав и свобод является одним из главных. Мы считаем важным обстоятельством что, если основные права и свободы закреплены в Конституции государства, то и возможность их ограничения также должна быть задана Конституцией.

Однако, формулировка в ч. 3 ст. 55 о возможности ограничения прав в той мере, «в какой это необходимо» может повлечь за собой слишком широкое толкование данной нормы. Под принципом соразмерности следует понимать:

1. адекватность объема ограничения прав и свобод человека в чрезвычайной ситуации;
2. применение ограничений прав и свобод человека только в том случае, когда все остальные способы государственного принуждения исчерпаны;
3. данное ограничение использовано в качестве цели чрезвычайных мер при ликвидации конкретной экстремальной ситуации.

Важно понимать, что федеральный закон может ограничить права и свободы только в определенной мере.

Принцип соразмерности был конкретизирован Конституционным Судом Российской Федерации, который отмечает, что данный принцип означает, что публичные интересы могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, если они адекватны социально оправданным целям. При этом государство должно использовать только необходимые, строго обусловленные целью, меры. Такие ограничения должны учитывать баланс между интересами человека, общества и государства.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

## Нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 5 апреля. № 67.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS N 5) (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (ред. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. 2001. N 2. Ст. 163.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости ВС СССР. 28 апреля 1976 г. N 17. Ст. 291.
4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости ВС СССР. 28 апреля 1976 г. N 17. Ст. 291.
5. Декларация глав государств - участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод (Принята в г. Москве 24.09.1993) // Бюллетень международных договоров. 1994. N 9. С. 8 - 9.
6. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Заключена в г. Минске 26.05.1995) // Собрание законодательства РФ. 29 марта 1999 г. N 13. Ст. 1489.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1.
10. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" // Собрание законодательства РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.
11. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) "О военном положении" // Собрание законодательства РФ. 2002. N 5. Ст. 375.
12. Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 07.03.2018) "О федеральной службе безопасности" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 15. Ст. 1269.
13. Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" // Собрание законодательства РФ. 1999. N 26. Ст. 3177.
14. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) "О полиции" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 7. Ст. 900.
15. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.
16. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

17. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.
18. Федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 15. Ст. 2037.
19. Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2011. N 49 (ч. 1). Ст. 7020.
20. Федеральный закон от 26.04.2013 N 67-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О порядке отбывания административного ареста" // Собрание законодательства РФ. 2013. N 17. Ст. 2034.
21. Федеральный закон от 02.04.2014 N 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об участии граждан в охране общественного порядка" // Собрание законодательства РФ. 2014. N 14. Ст. 1536.
22. Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2016. N 26 (Часть I). Ст. 3851.
23. Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 03.04.2017) "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 32. Ст. 1227.
24. Указ Президента РФ от 20.05.2011 N 657 (ред. от 25.07.2014) "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" (вместе с "Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации") // Собрание законодательства РФ. 2011. N 21. Ст. 2930.

25. Авдейко А. Г. Юридическая служба МВД России на современном этапе: итоги реализации основных направлений совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации // Правовая работа как фактор повышения эффективности деятельности органов правопорядка: проблемы и пути решения: материалы международной научно-практической конференции: в 2 ч. / под общ. ред. А.Г. Авдейко, Ю.Н. Демидова; сост. А.М. Кононов. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2016. Ч. 1. С.14.
26. Аврутин Ю. Е. Доктринальные основания формирования и реализации правовых основ государственной политики модернизации системы МВД России // Правовая работа как фактор повышения эффективности деятельности органов правопорядка: проблемы и пути решения: материалы международной научно-практической конференции: в 2 ч. / под общ. ред. А.Г. Авдейко, Ю.Н. Демидова; сост. А.М. Кононов. Домодедово: ВИПК МВД России, 2016. Ч. 1. С.26.
27. Апольский Е.А. Западноевропейская толерантность и мультикультурализм: опыт и перспективы правового регулирования в России // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2014. Т. 20. № 5. С. 233-236.
28. Апольский Е.А. К вопросу о совершенствовании конституции РФ // В сборнике: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ НАУКИ III Международная научно-практическая конференция. Северо-Кавказский гуманитарно-технический институт (Россия); Словацкий университет святых Кирилла и Мефодия (Словакия); Северо-Кавказский федеральный университет, Юридический институт (Россия). Главный редактор: О.Б. Бигдай. 2014. С. 71-72.
29. Апольский Е.А. Направления конституционно-правовой политики в области построения полиэтнического общества // В сборнике: Правовая

политика: приоритеты и формы реализации Материалы Второй Международной научно-практической конференции. 2015. С. 4-6.

30. Апольский Е.А. Обратная сторона толерантности: европейский опыт и глобальные перспективы // В сборнике: Проблемы теории и практики борьбы с экстремизмом и терроризмом Всероссийская научно-практическая конференция. 2015. С. 304-308.

31. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов и фак. М., 1998. С. 165 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

32. Баранов В. М. «Удовлетворение справедливых требований морали» как цель ограничений прав и свобод человека // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Н. Новгород, 1998. Ч. I. С. 27 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

33. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1996. С. 30. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

34. Безопасность личности (граждан России) и социальнополитическая ситуация в стране // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 2. – М., 1998. – С. 31 – 35 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

35. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

36. Бочаров С.Н., Власенков В.В., Зырянов С.М., Лисицына Е.В., Малахова Н.В., Сизов И.Ю., Стащенко С.П., Хадисов Г.Х., Василенко Г.Н. Административное право Российской Федерации. Курс лекций. МосУ МВД России. Москва, 2013 Том 1. С. 94.

37. Братко А. Г. Запреты в советском праве. Саратов. 1979. С. 23. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

38. Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: дис. ... канд. юрид наук. – М., 1986. С. 44. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

39. Бутылин В.И. Основы государственно-правового механизма охраны конституционных прав и свобод граждан. – М., 2015. С. 104.
40. Василенко Г.Н. О содержании процесса применения сотрудниками полиции специальных мер административно-правового пресечения / Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика». Краснодар, 2015. С. 76-80.
41. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности Российская акад. правосудия. М. : Норма, 2008. 447 с. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
42. Войде Е.Г. Способы реализации прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид наук. – М., 2015. С. 12.
43. Волкова К.Н. К вопросу о правовом статусе личности // Конституционализм: симбиоз науки и практики: материалы Международного круглого стола, посвященного памяти и 80-летию со дня рождения заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста России, доктора юридических наук, профессора Н.В. Витрука . Ответственный редактор Мархгейм М.В.. г.Белгород, 2017. С. 182-184.
44. Галицков В.А., В. А. Крысанов В.А., Безруков А.В. Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел. – Екатеринбург, 2013. С. 4.
45. Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. – М., 1996. С. 42. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
46. Гусак В.А. К вопросу о классификации функций советской милиции в военный период (1941-1945 гг.) // История государства и права. 2013. № 24. С. 2.
47. Жигуленков М.В. Проблемы определения места правоохранительной функции в теории функций государства // Государство и право. 2017. № 3. С. 97.

48. Иванова И.А. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан в сфере общественного порядка: дис. ... канд юрид наук. – М., 1986. С. 39. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
49. Институты конституционного права / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М., 2013. С. 66.
50. Исаков В. Б. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 2014. № 7. С. 23.
51. Казимирская Ю.В. Конституционно-правовые принципы как гарантия законности ограничения личных прав и свобод человека и гражданина// Вестник Бурятского государственного университета. 2013. № 2. С.211-215.
52. Касаткина Е.М. Правовой статус личности в России и его конституционно-правовые особенности // Современные тенденции развития юриспруденции, экономики и управления: сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции с международным участием. 2017. С. 136-139.
53. Козлов Ю.М. Административное право. – М., 2001. С. 61. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
54. Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Государственное управление в области внутренних дел: Учебное пособие. М., 1997. С. 3. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
55. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. / Под ред. Б. А. Страшуна. М., 2015. С. 121.
56. Конституционные права и свободы человека и гражданина // Под ред. О. И. Тиунова. М.: Приор. 2014. С. 256.
57. Коренев А.П. Административное право России.– М., 2000. Ч. I. С. 73. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

58. Крусс В. И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 2016. № 8. С. 23.
59. Лозбинев В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации (теория, законодательство, практика). М., 2015. С. 140 – 141.
60. Майдыков А.Ф. Функции горрайоргана внутренних дел. – М., 1977. С. 6. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
61. Майстренко Г. А. Конституционно-правовые ограничения прав и свобод человека и гражданина и практика их применения органами и учреждениями ФСИН России: автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 2016. С. 18.
62. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. 294 с. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
63. Мишина Ю. В. К вопросу об обеспечении законности при применении мер административного принуждения сотрудниками Госавтоинспекции // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования): сборник материалов XI международной научно-практической конференции 20-21 апреля 2017 года. Орел: ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. С. 253.
64. Организационные возможности, ограничения и пути создания муниципальной милиции в РФ. Исследовательский отчет / В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, Е. Ходжаева, И. Четверикова, М. Шкярук. СПб: Институт проблем правоприменения. 2015.
65. Основы национальной безопасности / Под. ред. М.И. Абдурахманова, В.А. Баришполец, В.Л. Манилова, В.С. Пирумова. – М., 1998. – С. 26, 90, 166, 198 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

66. Подмарев А.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: определение конституционного понятия// Вестник РУДН Юридические науки. 2014. №2. С. 9-17.
67. Поезжалов В. Б., Черненко И. Н., Газизова О. В. Особенности несения службы нарядами полиции при охране общественного порядка: учебно-методическое пособие. М.: ДГСК МВД России, 2016. С. 5.
68. Раздымалина Механизм реализации гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид наук. - М., 1991. С. 24. // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
69. Расширенное заседание коллегии МВД [Электронный ресурс] Президент России [сайт] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51515> (дата обращения 21.05.2018).
70. Рябцев Л.М. Административно-правовая деятельность советской милиции в защите личных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид наук. - М., 1990. С. 19 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
71. Смоленский М. Б. Конституционное право России для ССУЗов. – М: КноруС, 2016. С. 126.
72. 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 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
73. Толстик В. А. Понятие, основания, формы и пределы ограничения прав человека: реалистический подход // Права и свободы человека в современном мире (к 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию принятия Всеобщей декларации прав человека) : материалы Всерос. науч.-практ. конф., 10 дек. 2008 г. / под общ. ред. В. А. Толстика. Н. Новгород, 2014. С. 46–66.
74. Толстик В. А. Юридическая форма, цели и мера ограничения прав и свобод человека / В. А. Толстик // Вестн. Владим. юрид. ин-та. 2017. № 4(45). С. 167–171.

75. Толстик В. А., Трусов Н. А. Борьба за содержание права. Н. Новгород, 2016. С. 94.
76. Устинов В. С. Основания и критерии ограничения прав и свобод личности в законодательстве и теории // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Н. Новгород, 1998. Ч. I. С. 103 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
77. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 619-620 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
78. Шуайпова П.Г. Инвалиды в России: правовые проблемы их трудоустройства // Юридический вестник ДГУ. 2015. № 3. С. 95-99.
79. Шуайпова П.Г. Институт реабилитации инвалидов в России: законодательное регулирование и развитие // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 3. С. 110-114.
80. Шуайпова П.Г. Правовые гарантии защиты трудовых прав с применением конституционных и международных норм // Юридический вестник ДГУ. 2013. № 4. С. 125-129.
81. Шуайпова П.Г. Правовые проблемы судебной защиты трудовых прав // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 1. С. 51-55.

#### Материалы судебной практики

82. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2005 N 4-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан" // Собрание законодательства РФ. 2005. N 14. Ст. 1271.

83. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 N 2-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа" // Собрание законодательства РФ. 2006. N 11. Ст. 1230.
84. Определение Конституционного Суда РФ от 14.07.1998 N 86-О "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об оперативно - розыскной деятельности" по жалобе гражданки И.Г. Черновой" // Собрание законодательства РФ. 1998. N 34. Ст. 4368.
85. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 05.09.2017 по делу N 33а-12990/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
86. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 05.09.2017 по делу N 33а-12322/2017 // СПС «КонсультантПлюс».