

# ПОЛИЦИЯ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Адмиралова И.А.

## К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

**Аннотация:** Предметом исследования в статье явились средства обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации. В статье рассматриваются различные уровни закрепления правовых средств обеспечения прав и свобод граждан, а также основания их применения, правильность в выборе вида соответствующего средства, а также соблюдение процессуальной формы его реализации. В статье раскрывается положение о том, что в административной деятельности полиции, ориентированной на обеспечение прав и свобод граждан, в полной мере используются различные подходы, что позволяет использовать максимально широкий круг правовых средств, ориентированных на самые разнообразные жизненные ситуации. Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания. Используемые автором в качестве направления методологии научного познания системный и деятельностный подходы позволили рассмотреть обеспечение прав и свобод граждан в деятельности полиции с позиции выявления закономерностей и взаимосвязей, присущих его структурным элементам. Основные выводы статьи заключаются в том, что выявлены основные принципы административной деятельности полиции и решены проблемы их реализации в сфере обеспечения прав и свобод граждан. В исследовании раскрыты некоторые элементы административно-правового механизма обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции. Определены критерии эффективности административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

**Ключевые слова:** Административная деятельность полиции, Обеспечение, права граждан, средства обеспечения, эффективность административной деятельности, правовое регулирование, соблюдение законности, Охранительные административно-правовые средства, правонарушение, разрешительные средства.

**Review:** The research subject is the means of protection of civil rights and liberties in the Russian Federation. The author considers different levels of legal consolidation of the protection of civil rights and liberties and the reasons for their application, choosing the appropriate means of protection and the observance of the procedure of their implementation. The article discusses the idea that in its administrative activity, focused on the protection of civil rights and liberties, the police uses various approaches, thus applying a wide range of legal means designed for various situations. The research methodology is based on the dialectical method of cognition. The author applies the system and the activity approach and studies the protection of civil rights and liberties by the police from the position of the search for the patterns and interconnections, typical for their components. The author detects the basic principles of administrative activity of the police and solves the problems of their realization in the sphere of the protection of civil rights and liberties. The study reveals certain elements of administrative mechanism of the protection of civil rights and liberties in the police activities. The author defines the effectiveness criteria of administrative activities of the police, aimed at the protection of civil rights and liberties.

**Keywords:** permissive measures, offence, administrative protective measures, observance of lawfulness, legal regulation, administrative activity effectiveness, means of protection, civil rights, protection, administrative activity of the police.

Права человека и гражданина – это общепризнанная, гуманистическая ценность. В этой связи неслучайно, что правовую основу их обеспечения составляют как национальное законодательство, так и нормы международного права. Поэтому позволим себе не согласиться с тезисом о выборочном признании норм международного права, которые касаются обеспечения прав и свобод граждан. Так, весьма политически надуманным видится положение Р.Е. Карасева о том, что «...с учетом многообразия международно-правовых актов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, на территории Российской Федерации должны действовать только те из них, которые отвечают основным интересам многонационального народа Российской Федерации, а также общему курсу и направлению развития нашего государства». [1 Карасев Р.Е. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовая характеристика // Государство и право. – 2014. – № 11. – С. 113]. Такой подход не соответствует общим международно-правовым стандартам обеспечения прав и свобод граждан. Кроме того, он ведет к избирательности в вопросах обеспечения прав и свобод, а также к исключению нашей страны из общего контекста решения обозначенной проблемы. Это, в свою очередь, не будет способствовать повышению эффективности реализации административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан.

Невозможно признавать один аспект в обеспечении прав граждан и не признавать другой, который по каким-то надуманным субъективным соображениям не отвечает сиюминутной политической ситуации. Обеспечение прав и свобод граждан либо осуществляется в полном объеме либо не осуществляется вовсе. Именно из данного контекста исходит общемировая тенденция решения обозначенной проблемы.

Обобщая названные положения, подчеркнем развиваемый тезис о сложной, комплексной правовой основе обеспечения прав и свобод граждан вообще и реализуемой в сфере внутренних дел, в частности. Исходя из этого, мы можем говорить о различных уровнях закрепления правовых средств обеспечения прав и свобод граждан.

Вопрос о средствах обеспечения прав и свобод граждан отчасти уже нами рассматривался при раскрытии методов обеспечения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции. Тем не менее, как нам представляется, следует отдельно сказать об обозначенной в названии параграфа проблеме, поскольку это поможет увидеть всю полноту правового инструментария, задействованного в механизме обеспечения прав и свобод граждан.

Вопросами обеспечения прав и свобод занимаются все без исключения отрасли права, однако роль каждой из них в этом процессе далеко не одинакова. В этой связи возьмем на себя смелость утверждать, что в публично-правовой сфере права и свободы граждан преимущественно регламентируются и, тем самым, обеспечиваются в подавляющем числе случаев именно с помощью административно-правовых средств, а одним из основных субъектов применяющих данные средства является полиция. Мы можем также говорить и том, что административное право имеет в своем арсенале достаточно специфические правовые средства, которые помогают обеспечивать права и свободы граждан во многих сферах их жизнедеятельности.

В развитие вышеперечисленных тезисов Ю.Н. Стариков совершенно верно говорит о том, что «... административное право является одной из важнейших правовых сфер в правовом демократическом государстве. В силу присущих только административному праву особенностей оно играет в обществе исключительно важную роль правового регулятора при помощи специфических правовых средств» [2 Стариков Ю.Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 40]. Аксиоматично, что каждая отрасль системы российского права имеет присущие только ей правовые средства, тем не менее, не сказать об этом было бы неверным, поскольку основы методологического подхода требуют раскрытия не только частных, но и общих вопросов.

Одним из общих вопросов юридической теории является вопрос о правовых средствах и механизме их реализации. В этой связи представляется необходимым несколь-

ко слов сказать об обозначенной дефиниции. Так, категория под названием «правовое средство» – находится в правовом обороте достаточно давно, тем не менее, дискуссии относительно ее понимания продолжаются и в настоящее время.

Правовое средство в самом общем виде – это регулятор общественных отношений, в этой связи данному феномену присущ функциональный характер, предмет которого во многом зависит от предмета правового регулирования соответствующей отрасли права. Поэтому вполне справедлив тезис о том, что все отрасли системы российского права имеют специфический предмет правового регулирования. Тем не менее нужно понимать и то, что существуют пограничные или комплексные проблемы, регулировать которые одна отрасль права просто не может. Одной из таких проблем, как уже неоднократно подчеркивалось, является проблема обеспечения прав и свобод граждан.

Помимо предмета регулирования, одна отрасль права отличается от другой методами, а если быть более точным – средствами регулирования общественных отношений. Здесь следует оговориться, что средства правового регулирования, как частных, так и публичных правоотношений так же носят комплексный характер, что еще раз подтверждает положение о системности в вопросах правового регулирования, а особенно ярко это проявляется в тех случаях, когда речь идет об обеспечении прав и свобод граждан. Обратим внимание и на вопрос о защитных механизмах, которые содержатся в той или иной отрасли права. Как известно, далеко не все отрасли системы российского права содержат предписания, устанавливающие тот или иной вид принуждения или меру юридической ответственности, в этом случае на помощь приходят предписания другой отрасли права, которая в силу специфики своего предмета обеспечивает выполнение нормативного предписания, возможно даже другой отраслевой принадлежности.

К такой отрасли права, в частности и относится административное право, охранительный потенциал которого весьма содержателен. Все эти, а также некоторые иные моменты, характеризующие отрасль права, в конечном итоге отражаются на содержании и

видах правовых средств. Говоря о правовых средствах обеспечения прав и свобод граждан, необходимо всегда учитывать основания их применения, правильно выбирать вид соответствующего средства, а также строго соблюдать процессуальную форму его реализации, только в этом случае можно говорить о легитимности использованного правового инструментария.

Если же говорить непосредственно о терминологии, то в научной литературе правовые средства определяется исходя из их функциональной или инструментальной составляющих. Так, С.С. Алексеев, раскрывая содержание правовых средств, стремился придать обозначенной категории максимальную функциональную роль, в связи с чем писал о том, что «...правовые средства – это нормы права, индивидуальные предписания и веления, договоры, средства юридической техники, все другие инструменты регулирования, рассматриваемые в единстве характерного для них содержания и формы» . [3 Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12]. В приведенном определении указывается на основной правовой регулятор – нормы права. Нормы права – основополагающее правовое средство, однако сами нормы права, без своей реализации, достигнуть необходимых целей не могут, в этой связи к числу правовых средств необходимо также добавить правоотношения, поскольку именно в них кроются основные проблемы правоприменительной деятельности, особенно в части касающейся обеспечения прав и свобод граждан.

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

ное правовое средство достигнет той цели, которое определено в законе: предупреждение административных правонарушений. Отметим что, КоАП России определяет, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий (ст. 3.1). Определенное функциональное значение в вопросах применения мер административной ответственности имеет также субъективный фактор, а именно – правовое усмотрение соответствующего должностного лица.

Границы усмотрения иногда весьма четко определены законом, но бывают случаи, когда соответствующие пределы весьма не конкретны, что может, как способствовать обеспечению прав и свобод граждан, так и приводить к их нарушению. Так, сотрудник полиции, оценив административное правонарушение как малозначительное, может освободить лицо, совершившее его от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП России). Такое право в полной мере соответствует контексту обеспечения прав и свобод гражданина. Как верно подметил Ю.А. Тихомиров «...административное усмотрение выражает активно проявляющийся человеческий фактор» [4 Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С. 70]. Данный подход ориентирует государство, в лице его структур и должностных лиц, на удовлетворение граждан определенными государственными услугами, в нашем случае, предоставляемыми в сфере внутренних дел, а также на создание наиболее благоприятных условий для жизнедеятельности людей.

Инструментальный подход также направлен на улучшение качества нормативного материала, поскольку эффективность закона напрямую связана с оптимальностью и социальной значимостью закрепленных в нем правовых средств. Как отмечает В.В. Игнатенко «...от качества регламентации правовых средств во многом зависит уровень правовой защищенности граждан в тех или иных областях жизнедеятельности. От правильного выбора правовых средств зависит, в конечном счете, достижение целей правового регулиро-

вания, а значит права в целом» [5 Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях: Дис... д-ра. юрид. наук. – Екатеринбург, 2002. – С. 155.].

В этой связи можно увидеть прямую логическую взаимосвязь качества правового материала с качеством правового регулирования самых разнообразных общественных отношений, в том числе связанных с обеспечением прав и свобод граждан. В административной деятельности полиции, ориентированной на обеспечение прав и свобод граждан, в полной мере используется как один, так и другой подход, поскольку это позволяет использовать максимально широкий круг правовых средств, ориентированных на самые разнообразные жизненные ситуации. Нужно также отметить, что в административной деятельности полиции используются как регулятивные, так и охранительные правовые средства, которые, в свою очередь, дифференцируются на более «мелкие» правовые средства по определенным критериям.

Перед рассмотрением наиболее существенных административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции несколько слов скажем о такой категории права как «обеспечение прав и свобод граждан». Нужно отметить, что эта категория не так часто звучит в названии нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения с участием граждан.

Тем не менее, подчеркнем, что обозначенная дефиниция объективно значима для выбора тех или иных административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан. Обращает на себя внимание тот факт, что в законодательстве наиболее часто используется такой термин как: «охрана» и «защита» прав и свобод граждан. В частности, Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» [6 Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 48. ] и др.

Исходя из содержания вышеперечисленных законов, различие в употреблении тер-

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

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

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

Как следует из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции», полиция, при осуществлении своей деятельности, стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан (ст. 9). Нужно также отметить, что полиция в пределах своих полномочий должна оказывать содействие государственным и муниципальным органам в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка (ст. 10), полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 7) и др.

Данный перечень лишь в общих чертах показывает, что обеспечительные средства прав и свобод граждан в деятельности полиции весьма разнообразны, а поэтому, без их потенциала говорить о формировании необходимого режима законности и правопорядка в стране не представляется возможным.

Обеспечение – это деятельность, которая поглощает в себе работу, как по охране, так и по защите прав и свобод граждан, реализуемых в различных сферах жизнедеятельности, в этой связи использование именно данного термина выглядит наиболее приемлемым в механизме реализации полицией соответствующих административно-правовых средств. Административная деятельность полиции насыщена самыми различными правовыми средствами, без реализации которых это направление работы полиции просто носило бы бессмысленный характер. В этой связи рассмотрим некоторые аспекты реализации административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан в сфере внутренних дел. Все многообразие правовых средств, реализуемых в данном направлении, можно подразделить на группы. Такая классификация хоть и носит условный характер, тем не менее, необходимо попытаться придать ей максимально функциональный, а также прикладной характер.

В зависимости от основания реализации административно-правовых средств, они могут быть позитивными (регулятивными) и охранительными (принудительными) [7 Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в

системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 34.]. Так, административно-правовые средства регулятивного характера необходимы при предоставлении полицией государственных услуг, а также ее участия в административно-договорных отношениях. Необходимо сказать, что договорная форма регулирования публичных правоотношений вошла в правовой оборот сравнительно недавно, но, несмотря на это, соответствующая форма достаточно прочно заняла свое место в административно-правовом регулировании самых разнообразных отношений, в том и числе связанных с обеспечением прав и свобод граждан.

Диспозитивная составляющая в административно-правовом регулировании обеспечения прав и свобод граждан весьма неоднозначна, она в первую очередь касается граждан. Охранительные административно-правовые средства обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции сопряжены с принуждением, которое имеет различные формы своей реализации. Принуждение, как средство обеспечения прав и свобод граждан должно быть легитимно, оно не может быть вне закона и иной нормативной регламентации. Принуждение, как средство обеспечения прав и свобод граждан должно иметь строго целевую направленность. Так, КоАП России определяет, что меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления (ст. 27.1).

Кроме того, охранительные административно-правовые средства поставлены в режим определенных ограничений, выход за которые повлечет за собой нарушение прав и свобод граждан. Сотруднику полиции запре-

щается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению, кроме того, сотрудник обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание.

Заметим, что сотрудник полиции имеет право применять физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие во всех случаях, когда законом прямо это разрешено. В деле обеспечения прав и свобод граждан особое место занимают контрольно-надзорные и разрешительные средства. Соответствующие административно-правовые средства позволяют полиции осуществлять предупредительную деятельность, не дают возникнуть тем правоотношениям, которые могут представлять потенциальную опасность в смысле нарушения прав и свобод граждан. Независимо от вида административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан, необходимо отметить, что все они должны применяться в установленной для них процессуальной форме, а их применение влечет за собой юридические значимые последствия.

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

### Библиография:

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

2. Стариков Ю.Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 40
3. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12.
4. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С. 70.
5. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях: Дис... д-ра. юрид. наук. – Екатеринбург, 2002. – С. 155.
6. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 48.
7. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид наук. – М., 2008. – С. 34.

### References (transliterated):

1. Karasev R.E. Priznanie, soblyudenie i zashchita prav i svobod cheloveka i grazhdanina: konstitutsionno-pravovaya kharakteristika // Gosudarstvo i pravo. – 2014. – № 11. – S. 113.
2. Starilov Yu.N. Administrativnyi dogovor: opyt zakonodatel'nogo regulirovaniya v Germanii // Gosudarstvo i pravo. – 1996. – № 12. – S. 40
3. Alekseev S.S. Pravovye sredstva: postanovka problemy, ponyatie, klassifikatsiya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1987. – № 6. – S. 12.
4. Tikhomirov Yu.A. Administrativnoe usmotrenie i pravo // Zhurnal rossiiskogo prava. – 2000. – № 4. – S. 70.
5. Ignatenko V.V. Pravovoe kachestvo zakonov ob administrativnykh pravonarusheniyakh: Dis... d-ra. yurid. nauk. – Ekaterinburg, 2002. – S. 155.
6. Kurakin A.V. Administrativno-pravovye sredstva preduprezhdeniya i presecheniya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... d-ra yurid nauk. – M., 2008. – S. 34.