

Министерство образования и науки Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Юридический институт

Кафедра теории и истории государства и права, административного права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Зам. директора ЮИ ТГУ

доктор юр. наук, доцент

 А. С. Князьков

«27» мав 2016г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ ГРАЖДАН**

по основной образовательной программе подготовки бакалавров  
направление подготовки  
400301-Юриспруденция

Злобина Валентина Владимировна

Руководитель ВКР

к.ю.н, доцент,

 А. В. Илюшин

« 26 » 05 2016г.

Автор работы

Студентка группы № 06181

 В. В. Злобина

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	2
Глава 1. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.....	5
1.1 Понятие административно-правовых гарантий прав и свобод граждан.....	5
1.2 Виды административно-правовых гарантий прав и свобод граждан.....	14
Глава 2. Административно-правовые формы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Общие положения.....	18
2.1 Законодательные гарантии прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти.....	18
2.2 Роль государственного надзора и контроля в защите прав человека и гражданина.....	33
Глава 3. Процессуальный порядок защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.....	42
3.1 Защита прав и свобод граждан при применении мер административного принуждения.....	42
3.2 Административный порядок рассмотрения обращений граждан органами исполнительной власти и их должностными лицами.....	45
Заключение.....	55
Список использованной литературы.....	58

## ВВЕДЕНИЕ

Сегодня в юридической науке можно встретить различные точки зрения на определение прав и свобод человека и гражданина. Однако фундаментальное значение в анализируемом явлении имеют три документа: Всеобщая декларация прав человека 1948 г.<sup>1</sup>, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>2</sup> и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>3</sup>. Указанная триада документов как раз и декларирует факт «неотъемлемости» и «всеобщности» прав и свобод, а также то обстоятельство, что они универсальны и даны человеку от рождения.

Действующая Конституция России 1993 года является весьма прогрессивным в части касающейся закрепления прав и свобод человека и гражданина документом. Основная задача государства и соответствующих государственных органов (в том числе и органов управления) состоит в том, чтобы эти положения основного закона страны не остались всего лишь декларацией о намерениях, а являли собой реальное воплощение самых прогрессивных демократических норм.

Права и свободы человека и гражданина – неотъемлемая составляющая общего, позиционирующего себя в качестве демократического. Тем не менее, в Российской Федерации сложилось двоякое представление о соблюдении в стране прав и свобод. Связано это, прежде всего, с серьезной поляризацией общественного сознания, возникшей на фоне экономического, политического и нравственного разделения общества. Немаловажное значение играет и внешний фактор – активная деятельность международных организаций, причем, не только правозащитного толка.

На сегодняшний день в России разработан отвечающий международным требованиям механизм, позволяющий регулировать,

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. – 1998. – 10 дек

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. 11 мая 1994 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

<sup>3</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Библиотечка Российской газеты. – 1999. – выпуск № 22-23.

охранять и обеспечивать правовой статус личности. В стране довольно успешно функционирует целый ряд важных правозащитных институтов. Все это говорит о целенаправленной и устойчивой тенденции к созданию истинно демократических форм взаимодействия между обществом, государством и его гражданами. Основной закон страны закрепляет нормы, которые регулируют большинство социальных, экономических, политических и культурных отношений, являясь тем самым одной из наиболее прогрессивных конституций среди стран мирового сообщества.

Наряду с этим, декларируемые в качестве высшей ценности права и свободы человека и гражданина, их регулирование в законодательстве на федеральном уровне, детализация приемов и способов их защиты в региональных законодательствах, принятие неисчислимого количества подзаконных нормативно-правовых актов правозащитной направленности сами собой не могут создать эффективных механизмов претворения названных прав и свобод в жизнь. Необходима не только декларация тех или иных гарантий прав граждан (в том числе и административно-правовых), а их реальное воплощение в четком и слаженном функционировании всех органов власти и управления.

Объектом исследования является общественные отношения складывающиеся в процессе административной юрисдикционной деятельности государственных органов по обеспечению гарантий прав и свобод граждан.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, закрепляющие административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.

Методическая база исследования. При написании диплома использовались такие методы исследования: общенаучные методы познания: диалектический метод, анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогия, сравнение, формально-логический; частнонаучные (специальные): сравнительно-правовой, системно-структурный, сравнительно-исторический и др.

Цель данной работы – рассмотреть сущность и содержание административно-правовых гарантий прав и свобод граждан.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. исследовать понятие и выявить основные виды гарантирования прав и свобод граждан

2. охарактеризовать административно-правовые формы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

3. раскрыть процессуальный порядок защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Поставленные цели и задачи определили структуру работы. В первой главе рассмотрены основные понятия прав и свобод человека и гражданина, в том числе понятие административно-правовых гарантий и их виды. Во второй – административно-правовые формы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: общие положения. В третьей главе содержится процессуальный порядок защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Данная работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

# ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

## 1.1 Понятие административно-правовых гарантий прав и свобод граждан

Прежде чем рассмотреть понятие административно-правовых гарантий прав и свобод граждан, следует определиться с самими рассматриваемыми понятиями, чтобы бесспорно отождествить их в качестве таковых и не путать с прочими, схожими социальными явлениями.

Остановимся на некоторых определениях прав и свобод человека и гражданина, наиболее востребованных в научной и публицистической литературе. Так, выдающийся швейцарский юрист-конституционалист Томас Фляйнер утверждает, что права человека – это права людей иметь возможность жить в соответствии с их природой совместно с другими людьми»<sup>4</sup>. Немецкий философ, работающий в областях этики, политической философии и истории философии – Отфрид Хеффе в этой связи акцентирует внимание на справедливых притязаниях людей по отношению друг к другу, а затем и по отношению к государству<sup>5</sup>. Практически аналогичное мнение высказывают М. М. Утяшев и Л. М. Утяшева отмечая, что права человека представляют собой легитимные притязания человека, основанные на их естественно-природном происхождении, и природа которых не зависит ни от какого бы то ни было человека, ни от государства»<sup>6</sup>.

Вместе с тем, если речь идет о конституционных правах человека, то сюда ученые относят уже не всю совокупность прав, которыми человек обладает, а только те, которые являются основными или фундаментальными. Как справедливо указывает М.В. Баглай, конституционные права и свободы – это наиболее важные права и свободы человека и гражданина, которые

---

<sup>4</sup> Фляйнер Т. Что такое права человека / пер. с нем. Г. Люхтерхандт. – М., 1997. – С. 20.

<sup>5</sup> Хеффе О. Политика, право, справедливость. Основоположения критической философии права и государства / пер. с англ. В.С.Малахова. – М. : Гнозис, 1994. – С. 47. 319 с.

<sup>6</sup> Утяшев М.М., Утяшева Л.М. Права человека в современной России : учебник. – Уфа : Репринт, 2003. – С. 41.

раскрывают естественное состояние свободы и получают высшую юридическую защиту<sup>7</sup>.

Особое внимание следует уделить разграничению прав человека и прав гражданина. Права человека выступают более широким понятием и гарантируются всем людям без исключения во всех странах мира. Охраняются такие права наднациональными международными законами. Классическим примером подобного рода наднационального закона является Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. Права гражданина представляют собой более узкое понятие, расширяющее и детализирующее базовые права человека, имеющего устойчивую правовую связь с государством (в нашем случае – с Российской Федерацией). Неоспорим тот факт, что права и свободы человека являются собой явление не столько природное, сколько социокультурное, общественное.

Термин «свобода» ещё более многозначен. Так, «Новая философская энциклопедия» (первая и пока единственная академическая философская энциклопедия, изданная в постсоветской России) определяет свободу как состояние субъекта, в котором он является определяющей причиной своих действий, то есть когда эти действия не обуславливаются какими-либо прочими социальными, природными, индивидуально-родовыми и межличностно – коммуникативными факторами<sup>8</sup>.

В этике понимание свободы отождествляется с наличием свободы воли субъекта. В философском понимании свобода состоит в возможности проявления субъектом субъективной воли, основанной на осознании законов развития общества и природы<sup>9</sup>.

С точки зрения права, свобода представляет собой закрепленную в основном законе государства либо ином нормативно-правовом акте

---

<sup>7</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. – 9-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2013. – С. 181.

<sup>8</sup> Новая философская энциклопедия : в 4 т. / гл. ред. В. С. Степин. – М. : Мысль, 2000-2001. – Т. 3. – С. 297.

<sup>9</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка и фразеологических выражений. – 26 изд., испр. и доп. – М. : Оникс : Мир и Образование, 2008. – С. 584.

возможность того или иного поведения человека (к примеру, свобода вероисповедания, свобода слова и т.д.). В субъективном смысле категория свободы соотносится с понятием права. Однако право требует существования юридического механизма для своей реализации, в отличие от юридической свободы, подобного механизма не имеющей, а состоящей в обязанности воздерживаться от совершения действий, данную свободу нарушающих<sup>10</sup>.

Что же касается соотношения исследуемых понятий «право» и «свобода», то на этот счет также существует множество точек зрения, иногда прямо противоположных. Отдельные ученые в принципе не разграничивают эти понятия. Например, В. Д. Карпович называет право и свободу в определенном смысле синонимами, категориями субъективного права любого человека или только гражданина РФ<sup>11</sup>. По мнению В. В. Лазарева, права и свободы относятся к общепризнанным социальным возможностям человека, обеспечение которых реально в условиях достигнутого прогресса»<sup>12</sup>.

В соответствии с конституционной доктриной права и свободы формально подразделяются на следующие разновидности: личные права и свободы (на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, достоинство личности и др.), политические права и свободы (свобода печати и информации, право на объединение, право избирать и быть избранным, право на мирные собрания и публичные манифестации и др.), социально-экономические и культурные права и свободы (право на экономическую деятельность, право частной собственности, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья и медицинскую помощь и др.).

Западная традиция исходит из иной классификации. К примеру, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, заключенной в Риме

---

<sup>10</sup> Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2007. – С. 607.

<sup>11</sup> Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. – М. : Юрайт-М, 2012. – С. 259.

<sup>12</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. – М. : Норма, 2013. – С. 47.

4 ноября 1950 года, а также в протоколах к ней содержится около тридцати прав и свобод, в основе классификации которых лежит принцип степени ограничения государством данных прав. По этим основаниям различают: 1) абсолютные права (например, право на жизнь); 2) права в сфере правосудия (например, право на личную неприкосновенность); 3) существенно-квалифицированные права (например, право на свободу совести); 4) права с присущими ограничениями (например, право на свободные и тайные выборы).

Широко известна также классификация, предложенная в свое время Д. Ружье и используемая ныне в Европейском суде по правам человека<sup>13</sup>. В самом общем виде она выглядит следующим образом:

Гражданские и политические права: право на жизнь, наказание исключительно на основании закона, право на эффективное средство правовой защиты и т.д.

Экономические, социальные и культурные права: право на труд, право на достойный (достаточный) уровень жизни, защита наиболее незащищенных категорий населения и т.д.

Коллективные права: запрет геноцида и апартеида, право народов на самоопределение, право на благоприятную окружающую среду и т.д.

Гражданин Российской Федерации является приоритетным субъектом административного права, так как в структуре публичного интереса, выражаемого данной отраслью права, стержневым выступает обеспечение прав и свобод гражданина.

Именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статьи 2, 17, 18 Конституции Российской Федерации<sup>14</sup>).

---

<sup>13</sup> Ковлер А.И. Антропология права. Учебник для вузов. – М. : Норма, 2002. – С. 380-381.

<sup>14</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках в Конституцию РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №

По мнению Л.А. Гречиной, административно-правовой статус – это совокупность закрепленных нормами административного права прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также гарантии реализации этих прав и обязанностей, в том числе и механизм их защиты (ответственность)<sup>15</sup>.

Таким образом, в административно-правовой статус граждан включаются такие элементы, как права, обязанности, гарантии и ответственность.

Права граждан – это мера возможного, дозволенного поведения гражданина. В сфере государственного управления права граждан делятся на абсолютные (безусловные) – гражданин осуществляет их самостоятельно, без специального на то разрешения властного субъекта (право на участие в управлении делами государства, на равный доступ к государственной службе и т.д.); и относительные (условные) – для их реализации требуется специальное разрешение властного субъекта (лицензия на осуществление предпринимательской деятельности, право на управление транспортным средством и т.д.).

В Конституции РФ названы основные права граждан в сфере государственного управления, важнейшим из которых являются право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции РФ), на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ) и др.

Права граждан в сфере государственного управления, с точки зрения Н.В. Макарейко, представляют собой меру возможного поведения граждан в сфере деятельности органов исполнительной власти<sup>16</sup>.

---

7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30. – Ст. 4398

<sup>15</sup> Гречина Л.А. Административное право РФ. Курс лекций : учебное пособие. – Москва : РГ-Пресс, 2015. – С. 31.

<sup>16</sup> Макарейко Н.В. Административное право : краткий курс лекций. – 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2014. – С. 56.

По мнению Л.Л. Попова и Ю.И. Мигачева, обязанности и права граждан в сфере государственного управления можно структурировать в виде трех блоков<sup>17</sup>.

В первый блок входят обязанности и права граждан, которые необходимы им для участия в управлении делами государства как через своих представителей, так и непосредственно, а также путем равного доступа к государственной службе (ст. 32 Конституции России). Понятие участия в управлении делами государства упомянутые авторы определяют, как чрезвычайно широкое, охватывающее все сферы жизнедеятельности Российской Федерации. Особенностью названной группы обязанностей и прав граждан в госуправлении является то, что их осуществление неотделимо от самого активного гражданского волеизъявления.

К сожалению, как отмечает А.Ф. Ноздрачев, сегодня участие народа в управлении государством фактически свелось к нулю. Политические партии превратились в придаток к госаппарату либо в корпоративные кланы, цели которых не всегда совпадают с интересами широких слоев населения<sup>18</sup>.

Второй блок обязанностей и прав граждан характеризуется тем, что для их воплощения в жизнь требуется не только активная деятельность, но и содействие органов исполнительной власти, а также должностных лиц органов государственного управления.

Очевидно, что без помощи и поддержки государственных органов гражданам будет чрезвычайно сложно реализовать свое конституционное право на проведение собраний, демонстраций, митингов и прочих публичных мероприятий (ст. 31 Конституции России). К этому же ряду прав следует отнести также право на объединение в целях защиты своих интересов (ст. 30 Конституции России), право обращаться лично или направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и

---

<sup>17</sup> Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. – М. : РГ : Пресс, 2013. – С. 80.

<sup>18</sup> Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство : взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. – № 9. – С. 14.

органы МСУ (ст. 33 Конституции России), право на возмещение государством причиненного незаконными деяниями органов государственной власти или их должностных лиц вреда (ст. 53 Конституции России) и некоторые другие.

Помимо этого, реализация обязанностей и прав граждан в сфере государственного управления требует от органов исполнительной власти и их должностных лиц разнообразной функциональной деятельности по их государственной гарантии и защите, а также доброжелательного отношения к гражданам и созданию условий для практического осуществления данных прав и обязанностей. Например, никто не может быть подвергнут произвольному задержанию, аресту или изгнанию, каждый гражданин имеет право на равную защиту закона от любой дискриминации и т.д.

Эти нормативные акты лежат в основе обеспечения защиты прав граждан, например, как пользователей средствами связи и массовой информации, потребителей в сфере предоставления услуг или торговли, гарантируются права граждан в области физкультуры и спорта, здравоохранения и образования.

И, наконец, третий блок обязанностей и прав граждан в сфере государственного управления напрямую связан с их участием в деятельности органов исполнительной власти, например, в качестве членов экспертно-консультативных, научно-технических, координационных советов, рабочих и межведомственных комиссий, внештатных инспекторов, экспертов, инструкторов и т.п., в составе членов организаций, которые целиком действуют на общественных началах. Например, поисково-спасательный отряд – «Лиза Алерт» (Томск) основанный в 2010 году. Лиза Алерт — некоммерческая общественная организация, состоящая из добровольцев, и занимающаяся поиском пропавших без вести людей. Название организации происходит от имени 5-летней Лизы Фомкиной, поиск которой дал толчок созданию отряда, и английского слова Alert (в переводе — сигнал тревоги). Приоритет отдаётся поиску детей и стариков, а также людей, заблудившихся

в природной среде. На сегодняшний день подобных организаций множество: «Гражданские права, региональная общественная организация Томской области по защите прав потребителей», «Российский Союз ветеранов Афганистана, Томская региональная организация Общероссийской общественной организации», «Союз театральных деятелей России, Томское региональное отделение», «Томский дом художника, некоммерческое партнерство», «Томское областное общество охотников и рыболовов, Томская региональная общественная организация», «Всероссийское общество глухих, Томское региональное отделение», «Всероссийское общество автомобилистов, Томское региональное отделение», «Томский областной союз потребительских обществ, общественная организация», «Совет ветеранов войны, труда и Вооруженных сил и правоохранительных органов Томской области, Томское региональное отделение», «Федерация профсоюзных организаций Томской области» и т.д.

Центральным звеном механизма реализации прав и свобод личности являются гарантии, которые включают в себя экономические, политические, организационные и правовые (юридические). Гарантия – понимается как ручательство, условие, обеспечивающее что-либо. Экономические гарантии предполагают стабильную и эффективную работу промышленности, аграрного комплекса, устойчивую финансовую и денежную систему, своевременную выплату заработной платы, пенсий и пособий, высокий прожиточный уровень населения, рост благосостояния граждан и т.д. С этой точки зрения экономические гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления в современных условиях, конечно, явно недостаточны. Политические гарантии прав и обязанностей гражданина предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, признание прав и свобод человека высшей ценностью, многопартийность, идеологическое разнообразие, сильную и устойчивую государственную власть во главе с Президентом Российской Федерации как гарантом Конституции РФ, разумный компромисс законодательной и

исполнительной власти, исключаящей конфронтацию, широкое согласие в многонациональном обществе и огромном федеративном государстве<sup>19</sup>.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления представляют собой разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, инспектирующих, надзирающих и других государственных и общественных организаций в центре и на местах. Это судебные органы, прокуратура, органы внутренних дел (полиция), органы юстиции, адвокатура, нотариат, контрольные органы, например Счетная палата, образуемая Советом Федерации и Государственной Думой, разнообразные государственные инспекции, государственные надзорные органы. Все эти организационные структуры повседневно на основе и во исполнение законов осуществляют деятельность по практическому претворению в жизнь предоставленных гражданам прав и свобод и возложенных на них обязанностей. В числе гарантий реализации прав и свобод личности важнейшее место занимают правовые (юридические) гарантии. Юридические гарантии – это система правовых норм, определяющих условия и порядок реализации прав и свобод граждан, а также средства их охраны и защиты. Ведущее место в этой системе принадлежит конституционным нормам, которые устанавливают, например, гарантии прав и законных интересов граждан путем предоставления им права:

-обжаловать решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч.2 ст. 46 Конституции РФ);

-на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество (ч.3 ст. 46 Конституции РФ): на возмещение государством ущерба, причиненного незаконными действиями

---

<sup>19</sup> Харьбин А.Ю. Обеспечение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка. – Орел, 2012. – С. 12.

(или бездействием) государственных органов и их должностных лиц (ст.53 Конституции РФ)<sup>20</sup>.

## **1.2 Виды административно-правовых гарантий прав и свобод граждан**

Административно-правовая защита прав и свобод граждан состоит из юридических гарантий защиты названных прав, подразделяющихся на два вида: внесудебные и судебные.

Внесудебные гарантии реализуются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления (МСУ), а также их должностными лицами. Они направлены на обеспечение возможности гражданам воспользоваться своими правами, свободами и законными интересами. Кроме того, они обеспечивают исполнение гражданами своих обязанностей.

Нельзя не согласиться с С.Д. Князевым, утверждающим, что именно обеспечение и защита прав и свобод граждан наполняют деятельность государственных органов и органов местного самоуправления социальным смыслом, служат целевым ориентиром всех управленческих действий и решений, способствуют реальному человеческому измерению эффективности государственной и муниципальной администрации<sup>21</sup>.

В случае неисполнения своих обязанностей по защите и реализации прав граждан должностные лица несут юридическую ответственность, а ущемляющие права граждан акты управления отменяются. В качестве примера можно привести Решение АС Томской области от 15.06.2015 г. по делу об административном правонарушении от 30.01.2015 г., в котором, Постановление вынесенное Управлением федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Томской области признано незаконным и подлежит отмене)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Смоленский М. Б., Алексеев М. В. Административное право для бакалавров. – Ростов н/Д : Феникс, 2015. – С. 50.

<sup>21</sup> Князев С.Д. Административно-правовой статус гражданина // Правоведение. – 2003. – № 5. – С. 75-76.

<sup>22</sup> Решение АС Томской области от 05.06.2015 г. по делу № А67-783/2015 [Электронный ресурс] URL : [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) (дата обращения : 12.05.2016).

Важнейшей гарантией реализации прав и свобод личности выступают механизмы деятельности Президента России, который, в соответствии со ст. 80 Конституции РФ, является гарантом прав и свобод граждан. Названную функцию глава государства осуществляет посредством издания нормативно-правовых актов, которые направлены на защиту личности. Также немаловажна в этом плане роль Президента как участника законотворческого процесса<sup>23</sup>.

Значительное место в защите прав и свобод граждан занимает Администрация Президента РФ<sup>24</sup>, в состав которой входит управление по обеспечению конституционных прав граждан<sup>25</sup>, по работе с обращениями граждан и организаций<sup>26</sup> и ряд других, задачей которых является содействие в реализации полномочий главы государства как гаранта основополагающих прав и свобод человека.

Согласно ст. 114 Основного закона страны, меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан реализует Правительство России. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»<sup>27</sup> оно обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, организует проведение единой государственной социальной политики, способствует развитию благотворительности, а также осуществляет другие функции в названной сфере.

Не менее важным конституционным институтом защиты прав и свобод человека в сфере деятельности исполнительной власти является институт

---

<sup>23</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. – М. : Норма, 2008. – С. 121.

<sup>24</sup> Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 31.12.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

<sup>25</sup> Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан : Указ Президента РФ от 22.05.2004 № 662 (ред. от 25.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 21. – Ст. 2025.

<sup>26</sup> Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан : Указ Президента РФ от 22.05.2004 № 662 (ред. от 25.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 21. – Ст. 2025.

<sup>27</sup> О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

Уполномоченного по правам человека. Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, оптимизации российского законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными нормами и принципами международного права, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека и гражданина, методов и форм их защиты, развитию международного сотрудничества в области прав человека.

Значительную роль в сфере исполнительной власти играют также процессуальные механизмы защиты прав и свобод граждан. Реализация такой защиты происходит в строго установленном процессуальном и процедурном порядке. В соответствии с действующим российским законодательством, защита прав и свобод граждан осуществляется компетентными государственными органами, для которых характерны свои процессуальные особенности деятельности, в том числе свои механизмы защиты прав и свобод. В данном случае примером можно привести Решение АС Томской области от 22.03.2016г., в котором бездействие Администрации Томского района Томской области, выразившееся в непринятии решения о предоставлении ООО «Лада» в аренду земельного участка признано незаконным. В связи с чем АС Томской области обязал Администрацию Томского района Томской области устранить допущенные нарушения прав и законных интересов ООО «Лада» путем принятия решения о предоставлении земельного участка<sup>28</sup>.

В целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации Указом Президента России учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка<sup>29</sup>, имеющего право направлять в госорганы и органы МСУ свои заключения, которые содержат

---

<sup>28</sup> Решение АС Томской области от 22.03.2016 г. по делу № А67-7711/2015. [Электронный ресурс] URL : [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) (дата обращения : 12.05.2016).

<sup>29</sup> Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СПС «Консультант Плюс» по сост. на 1 сентября 2009г.

рекомендации по вопросам необходимых и возможных мер восстановления прав и интересов детей.

## **ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **2.1 Законодательные гарантии прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти**

Эффективная защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти, учитывая многообразие общественных отношений в этой сфере, требует четкого правового закрепления не только прав граждан, но и корреспондирующих им обязанностей соответствующих государственных органов. Роль регулятора в данной сфере должен выполнять закон. Главное требование, предъявляемое к любому закону, – его полное соответствие нормам Конституции РФ. Не меньшее значение имеет и то обстоятельство, что, как правило, установление обязанностей граждан в сфере исполнительной власти должно определяться федеральным законом.

Статья 71 Конституции РФ (п. «в») указывает, что в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина. В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Законодательное закрепление прав и свобод человека и гражданина в ряде случаев требует дальнейшей конкретизации и детализации в нормативных правовых актах органов исполнительной власти. Этими актами, как правило, регламентируется компетенция тех или иных органов управления, определяются их взаимоотношения с гражданами<sup>30</sup>.

Так, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» указывает на основные направления деятельности высшего органа исполнительной власти в сфере охраны прав и свобод

---

<sup>30</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М. : Эксмо, 2010. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ»

человека: Правительство РФ реализует конституционные права граждан в области социального обеспечения, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, прав граждан на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду; осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, по обеспечению законности, прав и свобод граждан; по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью.

Вместе с тем в других федеральных законах и подзаконных нормативно правовых актах определяются обязанности органов исполнительной власти обеспечивать реализацию конституционных прав граждан. Рассмотрим эти обязанности.

1. Статья 32 Конституции РФ провозглашает право граждан Российской Федерации участвовать в управлении государством, в том числе право на равный доступ к государственной службе. Федеральные законы «О системе государственной службы РФ»<sup>31</sup> и «О государственной гражданской службе РФ»<sup>32</sup> в качестве одного из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы в целом и государственной гражданской службы в частности также подчеркнули указанный конституционный принцип и равные условия прохождения государственной службы для всех граждан РФ.

Федеральный закон «О системе государственной службы РФ» в числе принципов функционирования этой службы указал на законность и на приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения, защиты (ст. 3).

В качестве административных гарантий прав государственного служащего можно указать также его право знакомиться с материалами личного дела, права на приобщение к делу письменных объяснений и материалов, на рассмотрение индивидуальных служебных споров и

---

<sup>31</sup> О системе государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

<sup>32</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

проведение служебных проверок, на должностной рост, профессиональную подготовку, повышение квалификации и стажировку и т.п.

Отметим, что в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» конкретизированы указанные выше положения и определены обязанности представителя нанимателя, правила заключения и расторжения служебного контракта, правила, касающиеся служебного времени и времени отдыха, а также прохождения гражданской службы, государственные гарантии и др.

Общественные объединения создаются без предварительного разрешения государственных органов, они свободны в определении своей внутренней структуры, самостоятельно принимают уставы, действуют на принципе добровольности и равноправия. Членство в общественных объединениях не может служить основанием для ограничения прав и свобод граждан, социальных, трудовых, политических прав, не препятствует продвижению на государственной службе и т.д.<sup>33</sup>. Федеральный закон «О политических партиях» провозглашает право граждан РФ на объединение в политические партии, создаваемые на добровольной основе, право вступать в соответствии со своими убеждениями в партии либо воздерживаться от вступления, участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами<sup>34</sup>.

2. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений (в том числе политических партий), равно как и вмешательство этих объединений и партий в деятельность упомянутых органов и должностных лиц не допускается.

Органы исполнительной власти, не вмешиваясь во внутренние – организационные дела общественного объединения, политической партии в соответствии с полномочиями, предоставленными им законом, обязаны

---

<sup>33</sup> Об общественных объединениях : Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 31.01.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

<sup>34</sup> О политических партиях : Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 09.03.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

обеспечивать контроль за соблюдением этими объединениями и партиями законодательства, их уставных задач.

Органы исполнительной власти в этой связи осуществляют государственную регистрацию общественных объединений, политических партий и их региональных организаций. Эту функцию выполняют органы Министерства юстиции РФ. Причем закон не допускает отказа в регистрации общественного объединения или политической партии по мотивам нецелесообразности их создания, устанавливает правила и сроки регистрации, предусматривает судебный порядок обжалования отказа в регистрации. Определена также судебная процедура приостановления деятельности и ликвидации общественного объединения, политической партии в случае нарушения требований Конституции, прав и свобод граждан, осуществления деятельности, противоречащей их уставным целям.

3. Статья 31 Конституции РФ гарантирует гражданам Российской Федерации право на проведение публичных мероприятий – собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований. Это право – одна из гарантий свободы мысли, слова, выражения убеждений и мнений, что является существенным признаком демократии.

Согласно Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» проведение указанных публичных мероприятий основывается на принципах законности, соблюдения Конституции РФ, законодательства и добровольного участия граждан в таком мероприятии.

Законом установлены уведомительный характер проведения публичного мероприятия и связанное с этим права и обязанности организатора и участников публичных мероприятий.

Надо отметить, что в применении законодательства о публичных мероприятиях еще имеются серьезные недостатки. Красноречиво об этом свидетельствует специальный доклад Уполномоченного по правам человека

в Российской Федерации «О соблюдении на территории РФ конституционного права на мирные собрания»<sup>35</sup>.

В упомянутом докладе отмечены факты неправомерных ограничений права граждан на проведение публичных мероприятий в отдельных регионах страны, в том числе путем дополнительного законодательного регулирования субъектами РФ либо принятие ими иных нормативных правовых актов, факты нарушения органами публичной администрации сроков рассмотрения уведомлений о проведении таких мероприятий, согласования вопросов о месте и времени их проведения, злоупотребления процедурой согласования и т.п.

4. Право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ); право на неприкосновенность частной жизни, личную или семейную тайну; право на тайну переписки (ст. 23); право на неприкосновенность жилища (ст. 25) означает одновременно закрепленное законом обязанность органов исполнительной власти осуществлять свои функции и полномочия с учетом гарантий перечисленных прав человека и гражданина. Так, орган исполнительной власти не может применить административный арест (ст. 3.9 КоАП<sup>36</sup>). В административном порядке можно задержать гражданина на срок до 3 часов (ст. 27.5 КоАП РФ), личный досмотр, досмотр вещей и имущества возможно лишь в строго определенных случаях (ст. 27.7 КоАП РФ). В ст. 5 Закона РФ «О полиции» подчеркивается, что полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание. Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан

---

<sup>35</sup> О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания : Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 28 июня 2007 г. // Рос. газета. – 2007. – № 136.

<sup>36</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1. – (часть I). – Ст. 1.

Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. (ст. 1). Особое внимание законодатель уделил формированию обязанностей полиции (ст. 12 Закона). Речь идет о таких обязанностях, как оказание помощи гражданам, пострадавшим от противоправных действий и несчастных случаев, а также находящемуся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для здоровья и жизни; принятие и регистрация заявлений и сообщений о преступных и иных событиях угрожающих личной безопасности; учет и регистрация автотранспортных средств; принятие при чрезвычайных ситуациях мер по спасению людей; обеспечение сохранности найденных и сданных в полицию документов, вещей, ценностей.

Основания и порядок вторжения правоохранительных органов исполнительной власти в личную жизнь человека (имеются в виду специфические методы наблюдения, контроль почтовых отправлений, прослушивание телефонных и иных переговоров, применение аудиозаписи, кино-фотосъемок и т.п.) регламентируются федеральными законами «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>37</sup>, «О почтовой связи»<sup>38</sup>, «Об исполнительном производстве»<sup>39</sup>. Так, законное проникновение в жилище возможно: а) при непредвиденных чрезвычайных обстоятельствах (стихийных бедствиях, взрывах, обвалах, авариях водопровода и др.); б) при защите правопорядка; в) в процессе реализации требований исполнительных документов.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст.8) предусматривает, что ограничение прав граждан на неприкосновенность жилища допускается на основании судебного решения и при наличии

---

<sup>37</sup> Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 3349.

<sup>38</sup> О почтовой связи : Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ (ред. от 02.03.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 29. – Ст. 3697.

<sup>39</sup> Об исполнительном производстве : Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 01.05.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

информации: 1) о подготавливаемом совершаемом или совершенном противоправном деянии; 2) о лицах, связанных с таким деянием; 3) о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности РФ.

Статья 9 указанного выше Закона предусматривает основания и порядок судебного рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в частности, ограничении права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Указанные материалы рассматриваются судьей единолично и незамедлительно. Судья не вправе отказать в рассмотрении таких материалов.

Закон запрещает также разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известными в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (ст.5).

5.Статья 27 Конституции РФ гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Реализация этого права обуславливает наличие конкретных обязанностей у соответствующих органов исполнительной власти. Они предусматриваются Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ»<sup>40</sup>. Установлены основные правила регистрации граждан, которые отличаются от ранее действующей системы прописки. При этом Закон учитывает необходимость защиты прав гражданина от возможных незаконных действий административных органов,

---

<sup>40</sup> О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 28.11.2015 г.) // Ведомостях Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 3. – Ст.1227.

а именно: ограничивает перечень документов, необходимых для регистрации по месту жительства, исчерпывающе определяет случаи, когда гражданин снимается с такой регистрации по инициативе органа регистрационного учета.

Законом также исчерпывающе определены основания, ограничивающие права граждан на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания. Исходя из международно-правовых норм и действующего законодательства РФ, определено, что такие ограничения могут иметь место в пограничной полосе, в закрытых военных городках, в закрытых административно-территориальных образованиях (в целях охраны государственной безопасности); на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение (в целях обеспечения общественного порядка); в зонах экологического бедствия, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания и хозяйственной деятельности (в интересах охраны здоровья людей).

Законом предусмотрена судебная защита права на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства, а также возможность обжаловать действия или бездействие государственных органов и иных лиц, нарушающих права гражданина, по административной линии.

Отметим, что Конституционный Суд РФ рассматривал дела о несоответствии Конституции РФ нормативных правовых актов Правительства РФ и отдельных субъектов РФ по жалобам граждан об отказе в регистрации по месту жительства и принимал постановления, защищающие конституционные права граждан.

Охране прав граждан был призван способствовать Указ Президента РФ от «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина

Российской Федерации на территории РФ»<sup>41</sup>, а также Указ Президента РФ «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами РФ»<sup>42</sup>. Во исполнение этих Указов постановлением Правительства РФ<sup>43</sup> утверждено Положение о паспорте гражданина РФ, образцы и описания бланков основных документов, удостоверяющих личность гражданина за пределами России (паспорта гражданина РФ, дипломатического паспорта, служебного паспорта и паспорта моряка).

Административно-правовые формы защиты прав граждан на выезд из России и въезд в страну определены в Федеральном законе «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»<sup>44</sup>. В нем установлены конкретные правила и требования, адресованные как к органам государственной власти, так и к гражданам России и лицам, не имеющим российского гражданства.

Этот Закон, следуя нормам ст. 27 Конституции, установил порядок оформления и выдачи документов для выезда из страны и въезда в нее граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства, а также порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства по территории Российской Федерации.

Упомянутый Закон (ст. 15) содержит перечень оснований, ограничивающих право гражданина на выезд из России. Эти основания рассматриваются как временные, которые отпадают при совершении

---

<sup>41</sup> Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации : Указ Президента РФ от 13.03.1997 № 232 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 11. – Ст. 1301.

<sup>42</sup> Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации : Указ Президента РФ от 19.10.2005 № 1222 (ред. от 27.07.2007 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 43. – Ст. 4372.

<sup>43</sup> Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 (ред. от 29.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 2. – Ст. 3444.

<sup>44</sup> О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

определенных действий или истечении определенного срока. Во всех случаях орган внутренних дел обязан письменно уведомить гражданина РФ, на каком основании и на какой срок ограничен его выезд, а также наименование организации, принявшей решение (ст. 16).

Так, не разрешается выезд лицу, задержанному по подозрению в совершении преступления либо привлеченному в качестве обвиняемого, – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда (п. 3 ст. 15). Равным образом это относится к лицу, осужденному за совершенное преступление, – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания (п. 4 ст. 15). Выезд лица может быть временно ограничен в связи с тем, что оно уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, – до исполнения обязательств или до достижения согласия сторонами (п. 5 ст. 15). В качестве одного из оснований Закон установил также призыв на военную или направление на альтернативную гражданскую службу. Здесь временный ограничитель – окончание срока соответствующего вида службы (п.2 ст.15). На это время паспорт призывника подлежит передаче на хранение в государственный орган выдавший паспорт (ст.18).

Законом также предусмотрено, что должностные лица, по вине которых нарушены права гражданина на выезд или въезд в РФ, несут материальную или иную ответственность за причиненный гражданину своими решениями, действиями (бездействием) ущерб в порядке установленном законом, т. е. гражданским, уголовным законом, законодательством об административной или дисциплинарной ответственности.

Упомянутым выше Законом предусмотрен как административный, так и судебный порядок обжалования решений и действий органов исполнительной власти (должностных лиц), уполномоченных обеспечивать исполнение Закона.

6.ст. 29 Конституции РФ (ч.4) провозглашает право гражданина свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>45</sup>, реализует требование Конституции, в качестве одного из принципов правового регулирования отношений в сфере информации установил неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (ст. 3).

Порядок доступа к персональным данным гражданина ныне определен Федеральным законом «О персональных данных»<sup>46</sup>. Закон определяет принципы и условия обработки персональных данных, в том числе их конфиденциальность, права субъекта персональных данных, в частности право на административно-правовую и судебную защиту от неправомерных действий (бездействия) оператора, а также обязанности оператора и органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля и надзора за обработкой персональных данных. В ст. 24 упомянутого Закона указано на ответственность (гражданскую, уголовную, административную) лиц, виновных в нарушении Закона. Приведем в этой связи конкретный пример. Статья 13.11 КоАП РФ предусматривает ответственность (в виде предупреждения или административного штрафа) граждан, должностных лиц и юридических лиц за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения персональных данных.

Статья 5.39 КоАП РФ предусматривает административную ответственность должностных лиц за неправомерный отказ в предоставлении гражданину в установленном порядке документов, непосредственно затрагивающих его права и свободы, либо за несвоевременное

---

<sup>45</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. – (часть I). – Ст. 3448.

<sup>46</sup> О персональных данных : Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. – (часть I). – Ст. 3451.

предоставление таких документов и материалов, а также за непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо за предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации.

Права граждан и обязанности органов исполнительной власти в сфере информации регламентированы также Законом РФ «О средствах массовой информации»<sup>47</sup>. Речь идет прежде всего о запрещении цензуры, об обязанностях государственных органов и их должностных лиц представлять сведения о своей деятельности средствами массовой информации по запросам редакций, а также путем рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

7. Защита прав гражданина РФ находит определенное отражение в принятых в 1998 г. федеральных законах «О воинской обязанности и военной службе»<sup>48</sup> и «О статусе военнослужащих»<sup>49</sup>. В Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» исчерпывающе перечислены основания освобождения от призыва на военную службу (ст. 23), что определяет обязанность органов военного управления строго следовать установленным правилам и не превышать своих полномочий. Равным образом определены основания отсрочки от призыва на военную службу.

В Федеральном законе «О статусе военнослужащих» содержится гл. II «Права и свободы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей». В ней указано, что военнослужащие находятся под защитой государства, что оскорбление военнослужащих, насилие и угроза применения насилия, посягательство на их жизнь, здоровье, честь, достоинство, имущество, жилище, а равно другие действия (бездействие), нарушающие и ущемляющие их права, влекут ответственность по закону (ст.

---

<sup>47</sup> О средствах массовой информации : Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 05.04.2016 г.) // Рос. газета. – 1992. – № 32.

<sup>48</sup> О воинской обязанности и военной службе : Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.

<sup>49</sup> О статусе военнослужащих : Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

5). Статья 21 закрепляет право военнослужащих обжаловать неправомерные действия и решения (бездействие) органов военного управления и командиров. Особо подчеркнута, что военнослужащие имеют право на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд в порядке, установленном федеральным законом.

8. Значительная часть обязанностей органов исполнительной власти в их взаимоотношении с гражданами связана с реализацией предусмотренных Конституцией социально-экономических прав: права частной собственности на долю; права на труд в надлежащих условиях; право на отдых, на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинское обслуживание; на благоприятную окружающую среду, право на образование; права на жилище. Особое значение имеет законодательная регламентация сферы экономических отношений, обеспечение благоприятных условий для развития бизнеса, конкуренции упорядочения экономического оборота, защиты прав и законных интересов его участников.

В условиях экономических реформ первостепенное значение имеет охрана права собственности.

Реализация норм, содержащихся в ст. 8, 9, 35, 36, 37 Конституции РФ, обусловила принятие не только новых федеральных законов (ГК РФ, Земельного кодекса РФ, Лесного кодекса РФ, Водного кодекса РФ, Жилищного кодекса РФ, федеральных законов о некоммерческих организациях, о приватизации жилищного фонда, государственных предприятий и организаций), но и ряда нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, определяющих обязанности соответствующих органов исполнительной власти. В указанных законодательных и иных нормативно правовых актах значительное внимание уделено регулированию механизма административной защиты права собственности, в том числе одного из важных его компонентов – права частной собственности.

В целях обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности, создания условий для эффективного функционирования товарных рынков государство предпринимает реальные меры по предупреждению и пресечению недобросовестной конкуренции.

Федеральный закон «О защите конкуренции»<sup>50</sup> определил понятие «недобросовестная конкуренция», установил запреты на конкретные ее проявления (ст. 14), обозначил цели предоставления государственной и муниципальной помощи субъектам хозяйствования, выделив особо поддержку субъектов малого предпринимательства, осуществляющих приоритетные виды деятельности, содействие занятости населения, производство сельскохозяйственной продукции и другие жизненно важные для людей виды деятельности.

Таким образом государство реализует через механизм законодательной, исполнительной и судебной власти охрану экономических интересов граждан.

9. Государство в соответствии со ст. 7 Конституции РФ осуществляет единую социальную политику, обеспечивая реализацию трудовых прав граждан, прав граждан на социальное обеспечение, на охрану здоровья, содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики. Функции по проведению единой государственной социальной политики. Конституция РФ (ст. 114) и Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» (ст. 16) возлагают на Правительство РФ.

В условиях рыночной экономики одной из важнейших задач органов исполнительной власти является сокращение безработицы, обеспечение занятости населения. Задачи этих органов и административно-правовые

---

<sup>50</sup> О защите конкуренции : Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. – (часть I). – Ст. 3434.

формы их решения определены Законом РФ «О занятости населения в РФ»<sup>51</sup> и реализуются в нормативных правовых актах Правительства РФ.

Правительством утвержден Порядок регистрации безработных граждан, регулирующий обязанности соответствующих государственных органов и учреждений, порядок оказания материальной помощи безработным гражданам и снятия их с регистрационного учета.

В федеральных целевых программах предусмотрены конкретные меры по поддержке предпринимательства (малого и среднего бизнеса, индивидуальной трудовой деятельности), организации непрерывного образования в целях повышения качества рабочей силы.

Ныне в решениях Правительства РФ особое внимание уделяется борьбе с проявлениями коррупции в аппарате государственного управления, устранению излишних административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности; упорядочению административных процедур в целях защиты прав физических и юридических лиц – хозяйствующих субъектов, решению других актуальных проблем развития экономики.

Определенное отражение все эти вопросы нашли в прогнозных планах социально-экономического развития страны до 2020 года, разработанных Минэкономразвития России с участием Минфина России и других федеральных органов исполнительной власти и предоставленных на рассмотрение Правительства РФ.

Реализация конституционного права граждан на охрану здоровья также обуславливает широкий спектр административно-правового регулирования.

Соответствующие нормы содержатся в законах РФ, регулирующих отношения в сфере охраны здоровья населения и обеспечения его санитарно-эпидемиологического благополучия<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> О занятости населения в Российской Федерации : Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (ред. от 09.03.2016 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 18. – Ст. 566.

10. На органы исполнительной власти возложена обязанность реализовывать государственную политику в сфере охраны безопасности личности, осуществлять меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по борьбе с преступностью и другими правонарушениями. Это закреплено в положениях о «Силовых» министерствах и федеральных службах (МВД России, ФСБ России, ФМС России, и др.), утвержденных указами Президента РФ. Например, Министерство внутренних дел РФ разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по защите прав и свобод человека гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

## **2.2 Роль государственного надзора и контроля в защите прав человека и гражданина**

С позиции обеспечения законности, охраны прав и свобод индивида следует оценивать роль государственного контроля и надзора за деятельностью органов исполнительной власти.

Формы их осуществления многообразны и связаны с конституционными полномочиями органов и лиц, представляющих соответствующие ветви исполнительной власти<sup>53</sup>.

1. Важной формой такого контроля является осуществление Президентом РФ его конституционных полномочий. Являясь гарантом конституционных прав и свобод человека и гражданина (п. 2 ст. 80 Конституции РФ), Президент обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей власти. В соответствии с п. 4 ст. 78 Конституции РФ Президент РФ обязан обеспечивать осуществление федеральной исполнительной власти на всей территории РФ и, следовательно, контролировать деятельность этих органов, в том числе и

---

<sup>52</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 26.04.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

<sup>53</sup> Права человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма : ИНФРА – М, 2010. – С. 48.

через аппарат своей Администрации, и через своих полномочных представителей в субъектах Федерации.

Согласно ст. 115 Конституции РФ Президент может отменить постановление или распоряжение Правительства РФ в случае его противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента. Эта норма воспроизведена в ст. 33 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ». Поэтому если Президент усмотрит в действиях Правительства нарушение закона, определяющего права и свободы человека и гражданина, он вправе применить указанную выше меру. Если Президент РФ сочтет незаконными действия или решения назначенного им руководителя федерального органа исполнительной власти, он вправе освободить такого руководителя от должности либо объявить ему дисциплинарное взыскание<sup>54</sup>.

В отношении органов исполнительной власти субъектов Федерации контрольные функции Президента закреплены в ст. 85 Конституции РФ, где указано, что Президент вправе приостанавливать действие актов указанных органов в случае противоречия их Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. А таким судом является прежде всего Конституционный Суд РФ, в который Президент РФ согласно ст. 125 Конституции РФ вправе обращаться с соответствующими запросами. Так, Президент РФ обратился с запросом в Конституционный Суд по поводу нарушения конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления в связи с принятием Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»<sup>55</sup>. В дальнейшем Президент РФ своим указом определил меры по реализации постановления

---

<sup>54</sup> Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю. И. Мигачев [и др.]. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2014. – С. 316.

<sup>55</sup> По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 5. – Ст. 708.

Суда по данному вопросу. Вместе с тем во многих случаях, когда Президент РФ приостанавливает действие акта органа исполнительной власти субъекта РФ, этот орган пересматривал принятое решение и приводил его в соответствие с законодательством РФ.

Наблюдение и контроль за законностью актов органов исполнительной власти в рамках президентских структур осуществляет Государственно-правовое управление Президента РФ и Контрольное управление Президента РФ.

В положении об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г., подчеркивается, что помощники и советники Президента РФ имеют право запрашивать от федеральных министерств и руководителей иных федеральных органов исполнительной власти сведения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах также вправе осуществлять соответствующие контрольные функции.

2. В определенных рамках государственный контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляют представительные (законодательные) органы. На федеральном уровне следует обратить внимание на контроль палат Федерального Собрания РФ за исполнением федерального бюджета Правительством РФ и подведомственными ему министерствами и ведомствами. В этих целях образована и действует Счетная палата РФ, которой обе палаты Федерального Собрания дают те или иные поручения. В Федеральном законе от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате РФ» подчеркивается, что она является органом, осуществляющим государственный контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю. И. Мигачев [и др.]. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2014. – С. 316.

Отметим, что в Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ» имеется гл. VI «Взаимоотношения Правительства РФ с Федеральным Собранием», где урегулирован порядок ответов членов Правительства на вопросы и запросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, взаимоотношения Правительства РФ и комитетов и комиссий Федерального Собрания.

Установлено также, что Правительство РФ информирует Государственную Думу о ходе исполнения федерального бюджета и в установленные сроки представляет необходимые данные в Счетную палату РФ.

Одной из форм парламентского контроля ныне является институт парламентских расследований. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» регламентирует осуществление палатами Федерального Собрания РФ деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства. Целями парламентского расследования являются: защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина; обеспечение контроля деятельности Правительства РФ и иных органов исполнительной власти по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования<sup>57</sup>.

3. Контроль за соблюдением прав и свобод граждан федеральными министерствами и ведомствами возложен непосредственно на Правительство РФ (ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»).

В этой связи Закон уполномочивает Правительство РФ отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их деятельность, применять меры дисциплинарного воздействия, вплоть до увольнения, к назначаемым Правительством РФ должностным лицам

---

<sup>57</sup> Смоленский М. Б., Алексеев М. В. Административное право для бакалавров. – Ростов н/Д : Феникс, 2015. – С. 288.

(руководители федеральных органов исполнительной власти, не являющиеся министрами, заместители министров и др.).

4. В целях обеспечения государственного контроля и надзора в сферах хозяйственной и социально-культурной деятельности, в целях охраны жизненных интересов граждан и общества в целом государство вынуждено создавать соответствующие органы исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Основной задачей контрольно-надзорных органов является обеспечение безопасности личности от негативных техногенных и природных факторов, от распространения некачественной или фальсифицированной продукции, от оказания недобросовестных финансовых и иных услуг и т.п.

Ныне такими органами являются федеральные службы по надзору в различных сферах хозяйственной и иных видов деятельности, в том числе, за соблюдением санитарных правил, норм и правил охраны труда, противопожарных правил, правил безопасности дорожного движения, строительных норм и правил, требований к обеспечению безопасности на промышленных объектах, к перевозочной деятельности на всех видах транспорта, к производству и обороту отдельных видов продукции и т.п.

Федеральные службы по надзору действуют в сфере охраны здоровья граждан, в сфере образования, культуры и науки, обеспечивают надзор за выполнением миграционных правил и в ряде других областей<sup>58</sup>.

Функции государственного надзора и контроля выполняют Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, Государственная противопожарная служба и ряд других специализированных органов государственного контроля и надзора.

Деятельность большинства этих контрольных органов непосредственно связана с охраной жизни и здоровья граждан, с защитой их от

---

<sup>58</sup> Смоленский М. Б., Алексеев М. В. Административное право для бакалавров. – Ростов н/Д : Феникс, 2015. – С. 289.

неправомерных действий должностных лиц в различных сферах хозяйства. Поэтому работу таких органов можно рассматривать как одну из важных административно-правовых форм защиты прав граждан.

В связи с этим надо добавить, что органы государственного надзора и контроля вправе применять как административно – пресекательные меры (дача обязательных предписаний, запрещение эксплуатации того или иного производственного объекта, изъятие негодной к употреблению продукции), так и меры административного наказания (административные штрафы).

Кроме того, они обязаны передавать в правоохранительные органы материалы, свидетельствующие о фактах преступной деятельности отдельных лиц.

Надзорные полномочия федеральных служб определены в положениях о них (утверждаются Президентом РФ или Правительством РФ в зависимости от подведомственности служб), а также специальными постановлениями Правительства, утвердившими правила осуществления надзора в конкретных сферах природопользования, в строительстве, связи, образовании<sup>59</sup>.

Например, в 2006 г. Правительством РФ утверждены Положение о государственном строительном надзоре в РФ, Положение о государственном земельном контроле. В 2007 г. Правительством утверждены Положение об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, Правила пожарной безопасности в лесах, Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования.

5. Специфической формой защиты прав и свобод человека и гражданина является прокурорский надзор. Применительно к сфере исполнительной власти действует прежде всего ветвь прокурорского надзора, именуемая в юридической литературе как «общий надзор», т.е. надзор за

---

<sup>59</sup> Харьбин А.Ю. Обеспечение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка. – Орел, 2012. – С. 27.

соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России, всеми органами исполнительной власти, начиная с федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, а также за соответствием закону издаваемых этими органами и лицами правовых актов.

Особое значение имеет урегулированная в ст. 1, 26-28 и др. Федерального закона «О прокуратуре РФ» сфера прокурорского надзора, непосредственно связанная с защитой прав граждан. В законе указано, что прокуратура «осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций». Наряду с этим прокуратура обязана обеспечивать надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу<sup>60</sup>.

В ст. 26 Закона о прокуратуре подчеркивается, что, осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые контролируют эту сферу, и не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения, разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению их нарушений, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

---

<sup>60</sup> Егоров Ю.В., Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». – Специально для системы ГАРАНТ, 2011 г. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ»

Прокурор также вправе принести протест на акт, нарушивший права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, который издал этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обратиться в суд в соответствии с процессуальным законодательством. Прокурор имеет также право внести представление в тот орган или тому должностному лицу, которое полномочно устранить допущенное нарушение. В данном случае имеются в виду вышестоящие в порядке подчиненности органы и должностные лица. Прокурор вправе объявить должностному лицу предостережение о недопустимости нарушения закона. Необходимо отметить еще одно важное полномочие прокурора: он вправе освобождать лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию внесудебными органами, вынося об этом специальное постановление.

Следует отметить, что органы прокуратуры за последние годы активизировали свою деятельность по защите прав и свобод граждан. Прокуратура уделяет особое внимание вопросам исполнения трудового законодательства, своевременной выплаты заработной платы сотрудникам бюджетных организаций, соблюдения прав несовершеннолетних, деятельности детских домов и специализированных интернатов для детей, охраны материнства и детства, защиты прав ветеранов и другим актуальным вопросам жизни общества<sup>61</sup>.

6. Особые надзорные функции в отношении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации осуществляет ныне Министерство юстиции РФ.

Согласно Положению о Министерстве юстиции РФ, утвержденному Указом Президента РФ от 14 октября 2004 г. № 1313, на него возложено обеспечение (в пределах его полномочий) защиты прав и свобод человека и гражданина. Минюст России осуществляет государственную регистрацию

---

<sup>61</sup> Егоров Ю.В., Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». – Специально для системы ГАРАНТ, 2011 г. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ»

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, обобщает практику указанной регистрации, представляет соответствующую информацию Президенту РФ и в Правительство РФ.

В 1997 г. Правительством РФ были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. В этих правилах указано, что акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, независимо от срока их действия, подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ. В регистрации такого акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено его несоответствие законодательству РФ. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы, и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию и обязательны к исполнению только после их государственной регистрации и официального опубликования.

Минюст России проводит также юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам, ведет государственный учет этих актов. На Минюст России возложена также организация государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти акты. Все это дает дополнительную возможность своевременно устранять в указанных выше актах нарушения прав и свобод граждан.

Таким образом создан дополнительный механизм защиты прав и свобод человека от неправомерных действий органов исполнительной власти.

## **ГЛАВА 3. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **3.1 Защита прав и свобод граждан при применении мер административного принуждения**

Одной из актуальных проблем является совершенствование механизма охраны прав и свобод человека и гражданина при осуществлении органами исполнительной власти мер административного принуждения.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях с учетом норм Конституции РФ и международного права закреплены принципы и задачи применения административной ответственности, причем основное содержание этих принципов и задач преследует цель защиты прав гражданина от необоснованного применения административных наказаний и иных мер административного принуждения<sup>62</sup>.

В нормах КоАП РФ реализованы принципы равенства лиц перед законом (ст. 1.4), презумпции невиновности (ст. 1.5), обеспечение законности (ст. 1.6), открытого рассмотрения дел (ст. 24.3), обеспечения права лица участвовать в производстве по делу на своем родном языке, если он не владеет государственным языком (ст. 24.2). особое значение имеет установленное ст. 30.1 КоАП РФ право лица, привлеченного к административной ответственности, потерпевшего, их законных представителей и защитников обжаловать в судебном порядке постановления и решения по делам об административных правонарушениях.

В Кодексе четко сформулированы нормы, направленные на обеспечение законности в сфере применения административного принуждения. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом (в данном

---

<sup>62</sup> Смоленский М. Б., Алексеев М. В. Административное право для бакалавров. – Ростов н/Д : Феникс, 2015. – С. 244.

случае имеется в виду основополагающие нормы КоАП РФ и издаваемых в соответствии с ним законов субъектов РФ).

Значительная часть дел об административных правонарушениях ныне рассматривается непосредственно судьями судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

В Кодексе специально оговорено, что применение уполномоченным на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении должно осуществляться в пределах компетенции этих органов или должностного лица. Конкретизация этого правила нашла место в гл. 23 КоАП РФ, определившей перечень субъектов административной юрисдикции (судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы и действующие от имени этих органов должностные лица).

Гражданин может обжаловать примененные к нему меры административного принуждения в вышестоящий в порядке подчиненности орган (должностному лицу), который в установленный срок обязан рассмотреть жалобу и вынести по ней решение.

КоАП РФ установлено правило применения мер ответственности на основании законодательства, действующего во время и по месту совершения правонарушения. Закон, смягчающий или отменяющий такую ответственность имеет обратную силу. Закон, устанавливающий или усиливающий ответственность, обратной силы не имеет. Производство по делу об административном правонарушении ведется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу<sup>63</sup>.

КоАП РФ предусматривает также комплекс требований, предъявляемых к органам исполнительной власти и их должностным лицам,

---

<sup>63</sup> Морозов Н.В. Проблемы реализации прав граждан России на обращения в органы по защите прав человека // Право и политика. – 2012. – № 11. – С. 1852.

осуществляющим административную юрисдикцию. Речь идет, например, о порядке: составления протокола об административном правонарушении; рассмотрения дела; принятия соответствующего постановления; его обжалования. В то же время определены права лица, привлекаемого к ответственности, права потерпевшего и других участников производства по делу. В частности, лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе знакомиться с материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства, пользоваться юридической помощью защитника, выступать на народном языке и в необходимых случаях пользоваться услугами переводчика, наконец, обжаловать постановление в суд.

В отношении всех граждан и юридических лиц применяются одни и те же материальные нормы и процессуальные правила: о понятии административного правонарушения, об обстоятельствах, исключающих возможность привлечения к ответственности, принципах назначения административного наказания, порядке рассмотрения дела, исследования и оценке доказательств, вынесения постановления, о порядке его обжалования и опротестования и др.<sup>64</sup>.

Из равенства граждан перед законом вытекает и их равенство перед органом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении. Поскольку при производстве по таким делам применяются единые для всех нормы, ни для кого не могут быть созданы более благоприятные условия либо, напротив, установлены не предусмотренные законом ограничения.

Все субъекты административной юрисдикции обязаны соблюдать такие основные принципы, как законность, обеспечение конституционных гарантий неприкосновенности личности, охраны чести и достоинства человека и гражданина, обеспечения права на обжалование, принципы объективной истины, презумпции невиновности и др.

---

<sup>64</sup> Морозов Н.В. Проблемы реализации прав граждан России на обращения в органы по защите прав человека // Право и политика. – 2012. – № 11. – С. 1853.

### **3.2 Административный порядок рассмотрения обращений граждан органами исполнительной власти и их должностными лицами**

Административный порядок разрешения обращений граждан, в том числе жалоб на действия органов исполнительной власти и их должностных лиц представляет одну из форм административно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина. Суть его состоит в том, что здесь применяется принцип подчиненности и подотчетности нижестоящих органов исполнительной власти вышестоящим, т.е. принцип субординации.

Наряду с судебной защитой прав и свобод граждан административный (внесудебный) порядок рассмотрения жалоб связан прежде всего с защитой конституционных прав человека и гражданина, в том числе с защитой прав, установленных законодательством РФ в сфере социальной политики государства, развития культуры, науки, образования, в сфере защиты собственности, трудовых, жилищных прав граждан. Естественно, административный порядок рассмотрения жалоб граждан, т.е. административно-правовых споров между ними и органом государственной (исполнительной) власти, требует четкого правового регулирования.

Ныне порядок рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления обращений граждан РФ установлен Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ<sup>65</sup>». Этот Закон заменил действующий до введения его в действие Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (в ред. указов от 4 марта 1980 г. и от 2 февраля 1988 г.), сохранив при этом ряд принципиальных положений упомянутых указов.

Важнейшим конституционным правом граждан в сфере государственного управления является право на обращение в органы государственной власти: граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в

---

<sup>65</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Данная конституционная норма находит свое дальнейшее развитие в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

Обращение гражданина – это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган или орган местного самоуправления.

По мнению Н.В. Морозова, право на обращение, является самостоятельным конституционным субъективным правом, от которого зависит реализация возможности использовать права, гарантированные государством, определенные как материальным, так и не материальным благом. Сущность и ценность института обращения граждан выражаются в том, что, гражданин удовлетворяет свои потребности, не исчерпывая их только судебными, административными, прокурорскими и международными структурами.

Данный институт является более объемным и включает право граждан на обращения в органы нотариата, адвокатуры, средства массовой информации, органы местного самоуправления, общественную палату, общественные организации, профессиональные союзы и другие институты гражданского общества<sup>66</sup>.

Классификацию обращений можно провести по нескольким основным критериям: 1) по субъектам (индивидуальные и коллективные; подаваемые физическими лицами и юридическими лицами; 2) по форме (устные; письменные; в форме электронного документа); 3) по адресату (направленные в органы государственной власти; в органы местного самоуправления; должностному лицу);

---

<sup>66</sup> Морозов Н.В. Проблемы реализации прав граждан России на обращения в органы по защите прав человека // Право и политика. – 2012. – № 11. – С. 1853.

4) по содержанию:

- предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

- заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

- жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Порядок подачи и рассмотрение обращений органами государственной власти и местного самоуправления регулируется ФЗ № 59 и включает следующие положения<sup>67</sup>.

1. Право на обращение имеют граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства (за исключением случаев, установленных международным договором РФ или федеральным законом), объединения граждан, в том числе юридические лица.

2. Граждане могут обращаться лично (ст. 13 ФЗ № 59 – порядок проведения личного приема граждан должностным лицом), а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам.

3. Праву граждан обращаться в органы государственной власти корреспондирует обязанность уполномоченных органов и должностных лиц

---

<sup>67</sup> Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» – Специально для системы ГАРАНТ, 2014. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ»

работать с обращениями граждан (принимать их, рассматривать в установленные законом сроки и принимать решения). Лица, виновные в нарушении установленного порядка рассмотрения обращений граждан, несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ (ст. 5.59 КоАП РФ).

4. Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения<sup>68</sup>.

5. Закон не предусматривает сроков для подачи обращения.

6. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает:

- либо наименование государственного органа (органа местного самоуправления), в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

- свои фамилию, имя, отчество;

- почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме, адрес электронной почты, если ответ должен быть в форме электронного документа (в противном случае ответ на обращение не дается);

- излагает суть предложения, заявления или жалобы;

- ставит личную подпись и дату;

---

<sup>68</sup> Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» – Специально для системы ГАРАНТ, 2014. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ»

- вправе приложить к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

7. Права гражданина при рассмотрении обращения предусмотрены ст. 5, 16 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», права и обязанности соответствующих органов и должностных лиц – ст. 10.

8. Письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации. В исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более, чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

9. В случае если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

10. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны дать мотивированный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Обращения граждан позволяют укрепить законность, повысить эффективность работы органов управления, исправить их ошибки. Обращения выступают и как форма обратной связи, по каналам которой руководители получают информацию о положении дел на местах, об отношении граждан к деятельности властных субъектов.

Жалоба – это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Классификация жалоб: а) по правовым признакам (общие, специальные); б) в зависимости от способа обжалования (административные, судебные); в) по субъектам, подающим жалобу (индивидуальные, коллективные; подаваемые физическими лицами и юридическими лицами); г) по форме (устные, письменные, в форме электронного документа).

Общее правило жалобы является абсолютным, практически неограниченным, неотчуждаемым правом каждого гражданина. Общая характеристика права жалобы включает следующие положения.

1. Круг лиц, имеющих право подавать жалобу, не ограничен. Это может сделать каждый человек (в том числе и иностранный гражданин, лицо без гражданства и т.д.) или коллектив людей, считающих, что их права и свободы нарушены.

2. Право на общую жалобу не ограничено по содержанию: обжаловаться могут любые решения, действия (бездействия) органов власти и должностных лиц, которыми нарушаются права и свободы граждан, организаций и т.п. В порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства РФ<sup>69</sup>, в суде рассматриваются жалобы на решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

3. Орган или должностное лицо обязаны принять жалобу и рассмотреть ее в установленные сроки.

4. По жалобе в обязательном порядке выносится решение, которое должно быть обоснованным и мотивированным.

---

<sup>69</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

5. Решение по жалобе является обязательным для всех органов и организаций, а также должностных лиц, граждан и подлежит исполнению на всей территории РФ.

6. Закон предусматривает альтернативный порядок обжалования. По своему усмотрению гражданин может обратиться как в вышестоящий орган (к должностному лицу), так и непосредственно в суд. Причем, обращение с жалобой в административном порядке не исключает возможность последующего обращения с жалобой в суд.

Порядок подачи и рассмотрения жалоб в административном и в судебном порядке имеет целый ряд отличий.

1. По нормативной базе. Административный порядок обжалования основан на Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»; судебный – на КоАП РФ, АПК РФ, КАС РФ. КАС РФ предоставляет участникам процесса возможность подавать иски, заявления, апелляционные и кассационные жалобы, заявления о пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, иные заявления и ходатайства не только в традиционном (бумажном), но и в электронном виде. Это происходит посредством заполнения формы, которая размещена на официальном сайте суда в сети Интернет, подобно тому как это уже давно практикуется в арбитражном процессе. Такие правила установлены в части 2 статьи 45, части 8 статьи 125, части 7 статьи 299, части 3 статьи 319, части 4 статьи 347 КАС РФ.

2. По адресату. При административном порядке обжалования письменное обращение направляется непосредственно в тот орган или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов; при судебном порядке – непосредственно в суд (по месту жительства гражданина или по месту нахождения органа (должностного лица), чьи действия обжалуются). Кроме того, при административном порядке обжалования запрещается направлять жалобу на

рассмотрение в орган (должностному лицу), решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

3. По срокам подачи жалобы. При административном порядке сроки обжалования не установлены. При судебном порядке обжалования установлены конкретные процессуальные сроки. Поданные по истечении процессуального срока жалобы и представленные документы, если не заявлено ходатайство о восстановлении пропущенного процессуального срока, не рассматриваются судом и возвращаются лицу, которым они были поданы или представлены.

4. По форме жалобы. При административном порядке обжалования – устная, письменная форма, а также форма электронного документа; при судебном порядке обжалования – только письменная форма.

5. По форме решения по жалобе. При административном порядке обжалования – устная, письменная, в форме электронного документа; при судебном порядке – только письменная.

Специальное право жалобы намного уже права на общую жалобу. Особенности специальной жалобы состоят в следующем:

1) право на ее подачу должно быть прямо предусмотрено соответствующим нормативным правовым актом (например, Налоговым кодексом РФ – ч. I, разд. VII; КоАП РФ – глава 30);

2) наличие специальных оснований для ее подачи (например, постановление или иное решение (определение) по делу об административном правонарушении);

3) ограниченный круг субъектов, которые вправе подавать специальную жалобу (например, постановление по делу об административном правонарушении может обжаловать лицо, в отношении которого ведется производство по делу (вынесено решение); потерпевший; законные представители физического или юридического лица; защитник и

представитель; Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей<sup>70</sup>);

4) как правило, сокращенные сроки для подачи и рассмотрения жалобы;

5) особый порядок рассмотрения жалобы.

Специальное право жалобы дополняет общее право жалобы и призвано усилить защиту прав и свобод граждан.

Установлено также право гражданина на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) органов и должностных лиц публичной администрации.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» явился «рамочным» законом, на основе положений которого были приняты ведомственные нормативные правовые акты, конкретизирующие правовые позиции упомянутого Закона применительно к компетенции соответствующего органа. Например, приказом Министерства иностранных дел РФ утверждена Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан в центральном аппарате Министерства<sup>71</sup>. Приказом Федеральной таможенной службы утверждена Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан в ФТС России<sup>72</sup>. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 17 апреля 2007 г. № 1003 утверждена Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан в указанной Службе<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2305.

<sup>71</sup> Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации : Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 5 июня 2007 г. № 8190 // Рос. газета. – 2007. – 27 июля.

<sup>72</sup> Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в ФТС России : Приказ Федеральной таможенной службы от 25 декабря 2006 г. № 1371 // Рос. газета. – 2007. – 16 февраля.

<sup>73</sup> Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки : Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) от 11 декабря 2014 г. № 1900 г. // Рос. газета. – 2015. – 13 апреля.

На уровне Администрации Президента РФ урегулирован порядок рассмотрения обращений граждан к Президенту. Создано Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан.

При Президенте РФ функционирует Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Основными задачами этого Совета являются оказание помощи Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ, а также граждан РФ за ее пределами; подготовка предложений по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными организациями, проведение экспертиз законопроектов, касающихся прав и свобод граждан и ряд других задач.

Как известно, по инициативе Президента РФ, Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. была учреждена Общественная палата и определены порядок ее формирования, задачи, функции и полномочия. Треть членов Общественной палаты назначается непосредственно Президентом РФ.

Общественная палата вправе, наряду с другими функциями, проводить общественную экспертизу законопроектов, затрагивающих вопросы государственной социальной политики и конституционных прав граждан РФ в области социальной политики, общественной безопасности и правопорядка и направлять соответствующие заключения Президенту РФ.

В заключение следует отметить, что административный порядок рассмотрения жалоб и иных обращений граждан как правозащитный механизм объективно необходим, причем он ни в коей мере не снижает значимости судебной защиты прав и свобод, тем более что человек вправе сам избрать судебный или внесудебный способ рассмотрения его административно-правового спора с органом власти. Кроме того, обжалование тех или иных решений или действий в административном порядке не закрывает путь к судебному обжалованию противоправных решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Одна из существенных характеристик правового статуса личности, его ядро и системообразующий элемент – это права, свободы и обязанности личности. Современное понимание прогресса государственности выдвигает на первый план «человеческое измерение», то есть то качество жизни, которое обеспечивает государство. Свобода личности, благоприятные материальные условия, возможность творческого самоутверждения, наличие прав, – эти и другие составляющие человеческого измерения превращают его в основной критерий оценок прогресса государства.

Гражданин является приоритетным субъектом административного права, так как в структуре публичного интереса, выражаемого данной отраслью права, стержневым выступает обеспечение прав и свобод гражданина. Именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 2, 17, 18 Конституции РФ).

Любое демократическое государство обязуется четко соблюдать требования социальной справедливости, быть непримиримым к неравноправию, осуществлять поддержку пенсионеров, больных и инвалидов, обеспечивать свободное развитие и достойную жизнь каждому человеку. Конечно, права и свободы человека и гражданина могут ограничиваться в целях защиты основ конституционного строя, здоровья, нравственности, прав и законных интересов иных лиц, обеспечения безопасности государства и обороны страны. Названные ограничения – мера вынужденная и в определенных случаях (прямо предусмотренных законом) необходимая. Вместе с тем, такие исключения должны находится под особым контролем государства, поскольку они сопряжены с опасностью различного рода злоупотреблений со стороны госорганов.

Подобная практика ограничений прав и свобод не является новацией отечественного конституционного законодательства, она известна и международному праву. Например, статья 4 Международного Пакта от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» закрепляет норму, согласно которой в период чрезвычайного положения государство может предпринять меры, связанные с ограничением прав и свобод населения, но только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не повлекут за собой дискриминации на основе расы, пола, цвета кожи, религии, языка или социального происхождения.

Административное право, во-первых, должно регламентировать процедуры управления, устанавливать права и свободы граждан, ограничения для государственных служащих и должностных лиц. А во-вторых, оно должно обеспечивать законность осуществляемых представителями публичной администрации действий и принятия ими решений. Именно на поиске наиболее лучших способов и форм обеспечения законности деятельности государственных служащих и улучшении их работы и должна концентрировать свое внимание административно-правовая наука.

Таким образом, административно-правовые гарантии – это комплекс средств и способов, которые призваны обеспечить реализацию и защиту прав граждан в сфере деятельности исполнительной власти (государственного управления). Административно-правовые гарантии непосредственно связаны с государственным управлением и с деятельностью органов исполнительной власти, их должностных лиц. Именно на эти органы и эти лица соответствующие административно-правовые нормы возлагают юридические обязанности по реализации прав и свобод граждан и по созданию необходимых для этого условий.

Реализация административно-правовых прав и свобод граждан базируется на экономических, политических, организационных и юридических гарантиях.

Важнейшим конституционным правом граждан в сфере государственного управления является право на обращение в органы государственной власти: граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Нормы международного и российского права утверждают права и свободы человека как высшую ценность общества и государства.

В ст. 2 Конституции РФ говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Для всех этих актов характерно двойное отношение к человеку: как к личности, от природы наделенной органическими, внутренне присущими ему правами и свободами, и как к гражданину государства, которое признает его права и свободы, обеспечивает, гарантирует и защищает их.

Личные права и свободы человека неотчуждаемы от него и принадлежат каждому от рождения.

Административно – правовые формы защиты прав человека и гражданина неразрывно связаны с реализацией конституционных основ социальной и правовой защиты каждого члена общества, принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина.

В целом можно сказать, что в России ситуация по обеспечению административно-правовыми гарантиями прав и свобод граждан улучшается, сложился достаточно действенный механизм правового регулирования в данной сфере.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. – 1998. – 10 дек.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. 11 мая 1994 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Библиотечка Российской газеты. – 1999. – выпуск № 22-23.
4. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках в Конституцию РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30. – Ст. 4398.
5. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1. – (часть I). – Ст. 1.
7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
8. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

9. О системе государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
10. Об общественных объединениях : Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 31.01.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.
11. О политических партиях : Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 09.03.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.
12. Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 3349.
13. О почтовой связи : Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ (ред. от 02.03.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 29. – Ст. 3697.
14. Об исполнительном производстве : Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 01.05.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.
15. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 28.11.2015 г.) // Ведомостях Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 3. – Ст.1227.
16. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.
17. О персональных данных : Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. – (часть I). – Ст. 3451.

18. О средствах массовой информации : Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 05.04.2016 г.) // Рос. газета. – 1992. – № 32.
19. О воинской обязанности и военной службе : Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.
20. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. – (часть I). – Ст. 3448.
21. О статусе военнослужащих : Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.
22. О защите конкуренции : Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. – (часть I). – Ст. 3434.
23. О занятости населения в Российской Федерации : Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (ред. от 09.03.2016 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 18. – Ст. 566.
24. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 26.04.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.
25. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
26. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2305.

27. Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации : Указ Президента РФ от 13.03.1997 № 232 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 11. – Ст. 1301.

28. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 31.12.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

29. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан : Указ Президента РФ от 22.05.2004 № 662 (ред. от 25.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 21. – Ст. 2025.

30. Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации : Указ Президента РФ от 19.10.2005 № 1222 (ред. от 27.07.2007 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 43. – Ст. 4372.

31. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 (ред. от 29.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 2. – Ст. 3444.

32. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации : Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 5 июня 2007 г. № 8190 // Рос. газета. – 2007. – 27 июля.

33. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в ФТС России : Приказ Федеральной таможенной службы от 25 декабря 2006 г. № 1371 // Рос. газета. – 2007. – 16 февраля.

34. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки : Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) от 11 декабря 2014 г. № 1900 г. // Рос. газета. – 2015. – 13 апреля.

### **Материалы судебной практики**

1. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 5 . – Ст. 708.

2. Решение АС Томской области от 22.03.2016 г. по делу № А67-7711/2015. [Электронный ресурс] URL : [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) (дата обращения : 12.05.2016).

3. Решение АС Томской области от 05.06.2015 г. по делу № А67-783/2015 [Электронный ресурс] URL : [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru) (дата обращения : 12.05.2016).

### **Научная литература и материалы периодической печати**

1. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. – М. : РГ : Пресс, 2013. – 568 с.

2. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю. И. Мигачев [и др.]. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2014. – 519 с.

3. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. – 9-е изд., изм. и доп. / М. В. Баглай. – М. : Норма, 2013. – С. 181.

4. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 1268 с.

5. Витрук, Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. – М. : Норма, 2008. – 448 с.
6. Гречина, Л. А. Административное право РФ. Курс лекций : учебное пособие / Л. А. Гречина. – М. : РГ-Пресс, 2015. – 112 с.
7. Егоров, Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» / Ю. В. Егоров, Е. В. Китрова, В. А. Кузьмин. – Специально для системы ГАРАНТ, 2011 г. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».
8. Князев, С. Д. Административно-правовой статус гражданина / С. Д. Князев // Правоведение. – 2003. – № 5. – С. 75-78.
9. Ковлер, А. И. Антропология права. Учебник для вузов / А. И. Ковлер. – М. : Норма, 2002. – 480 с.
10. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – М. : Эксмо, 2010. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».
11. Макарейко, Н. В. Административное право : краткий курс лекций. – 8-е изд., перераб. и доп. / Н. В. Макарейко. – М. : Издательство Юрайт, 2014. – 212 с.
12. Морозов, Н. В. Проблемы реализации прав граждан России на обращения в органы по защите прав человека / Н. В. Морозов // Право и политика. – 2012. – № 11. – С. 1852-1858.
13. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. – М. : Норма, 2013. – 648 с.
14. Новая философская энциклопедия : в 4 т. / гл. ред. В. С. Степин. – М. : Мысль, 2000-2001. – Т. 3. – С. 297.
15. Ноздрачев, А. Ф. Гражданин и государство : взаимоотношения в XXI веке / А. Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 14-19.
16. О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания : Специальный доклад

Уполномоченного по правам человека в РФ от 28 июня 2007 г. // Рос. газета. – 2007. – № 136.

17. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка и фразеологических выражений. – 26 изд., испр. и доп. / С. И. Ожегов. – М. : Оникс : Мир и Образование, 2008. – 736 с.

18. Права человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма : ИНФРА – М, 2010. – 560 с.

19. Смушкин, А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / А. Б. Смушкин. – Специально для системы ГАРАНТ, 2014. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

20. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. – М. : Юрайт-М, 2012. – 959 с.

21. Смоленский, М. Б. Административное право для бакалавров / М. Б. Смоленский, М. В. Алексеев. – Ростов н/Д : Феникс, 2015. – 548 с.

22. Утяшев, М. М. , Утяшева Л.М. Права человека в современной России : учебник / М. М. Утяшев, Л. М. Утяшева. – Уфа : Репринт, 2003. – 278 с.

23. Фляйнер, Т. Что такое права человека / Т. Фляйнер / пер. с нем. Г.Люхтерхандт. – М., 1997. – 214 с.

24. Харыбин, А. Ю. Обеспечение административно-правовых гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка / А. Ю. Харыбин. – Орел, 2012. – 148 с.

25. Хеффе, О. Политика, право, справедливость. Основоположения критической философии права и государства / О. Хеффе / пер. с англ. В.С.Малахова. – М. : Гнозис, 1994. – 319 с

Уважаемый пользователь! Обращаем ваше внимание, что система «Антиплагиат» отвечает на вопрос, является ли тот или иной фрагмент текста заимствованным или нет. Ответ на вопрос, является ли заимствованный фрагмент именно плагиатом, а не законной цитатой, система оставляет на ваше усмотрение.

# Отчет о проверке № 1

**ФИО:** Злобина В. В.  
**дата выгрузки:** 26.05.2016 11:18:27  
**пользователь:** [evv1312@mail.ru](mailto:evv1312@mail.ru) / ID: 3040950  
отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»  
на сайте <http://www.antiplagiat.ru>

## Информация о документе

**№ документа:** 17  
**Имя исходного файла:** диплом.docx  
**Размер текста:** 118 кБ  
**Тип документа:** Не указано  
**Символов в тексте:** 102615  
**Слов в тексте:** 12408  
**Число предложений:** 771



## Информация об отчете

**Дата:** Отчет от 26.05.2016 11:18:27 - Последний готовый отчет  
**Комментарии:** не указано  
**Оценка оригинальности:** 48.47%  
**Заимствования:** 51.53%  
**Цитирование:** 0%

Оригинальность: 48.47%  
Заимствования: 51.53%  
Цитирование: 0%

## Источники

Доля в тексте	Источник	Ссылка	Дата	Найдено в
33.52%	[1] Инв	<a href="http://lawdiss.org.ua">http://lawdiss.org.ua</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
32.02%	[2] >"7 1 <Л» ,	<a href="http://lawdiss.org.ua">http://lawdiss.org.ua</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
29.82%	[3] не указано	<a href="http://uchebalegko.ru">http://uchebalegko.ru</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
25.97%	[4] Б А ЛУКАШЕВА ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ПРАВОВЕДЕНИЕ УЧЕБНИК 6   Электронная библиотека	<a href="http://swotanaliz.ru">http://swotanaliz.ru</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
18.9%	[5] § 1. Законодательные гарантии прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти - Права человека - ред. Е.А. Лукашев. - Теория государства и права - Право на vuzlib.org	<a href="http://pravo.vuzlib.org">http://pravo.vuzlib.org</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
14.37%	[6] Скачать	<a href="http://krelib.com">http://krelib.com</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
8.14%	[7] "административное право: учебник" (2-е издание, переработанное и дополненное) (под ред. л.л. попова) ("юрист", 2005) - Юридический портал LawMix	<a href="http://lawmix.ru">http://lawmix.ru</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
6.91%	[8] Общая теория прав человека	<a href="http://lawdiss.org.ua">http://lawdiss.org.ua</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
5.59%	[9] Скачать	<a href="http://krelib.com">http://krelib.com</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
4.76%	[10] /104.doc	<a href="http://rulitru.ru">http://rulitru.ru</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
4.55%	[11] не указано	<a href="http://ihtik.lib.ru">http://ihtik.lib.ru</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
3.82%	[12] не указано	<a href="http://ref.by">http://ref.by</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
3.4%	[13] КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ СИСТЕМАХ РОССИИ, Международный Конституционный Форум, Выпуск 3, посвященный 20-летию Конституционного Суда РФ	<a href="http://sgu.ru">http://sgu.ru</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
2.63%	[14] Скачать/Мелехин - Теория государства и права.rtf	<a href="http://e-reading.org.ua">http://e-reading.org.ua</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
2.49%	[15] Административный порядок обжалования решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц	<a href="http://studopedia.net">http://studopedia.net</a>	25.02.2016	Модуль поиска Интернет
1.69%	[16] Источник публикации	<a href="http://lawdiss.org.ua">http://lawdiss.org.ua</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
1.48%	[17] Административно-правовые отношения представляют собой разновидность правовых отношений, разнообразных по характеру,	<a href="http://1aya.ru">http://1aya.ru</a>	07.02.2016	Модуль поиска Интернет

юридическому содержанию, по их участникам (2/2)

1.03%	[18] Конституционно-правовые механизмы обращения граждан российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав человека (1/2)	<a href="http://netess.ru">http://netess.ru</a>	25.11.2014	Модуль поиска Интернет
0.67%	[19] Доклад Комиссии «Круглого стола 12 декабря» по Общественному расследованию событий 6 мая 2012 года на Болотной площади (стр. 3 )   Pandia.ru	<a href="http://pandia.ru">http://pandia.ru</a>	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
0.42%	[20] ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН. (5/10)	<a href="http://tnu.tj">http://tnu.tj</a>	14.11.2015	Модуль поиска Интернет