

Министерство образования Российской Федерации

**Санкт-Петербургский государственный
инженерно-экономический университет**

Факультет права и экономической безопасности



Н.В. Бугель, А.А. Кабанов, В.Н. Субботин,
В.К. Багирбеков, О.А. Кокорева

ЧЕЛОВЕК, ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ
(теоретико-правовой анализ)

Монография

Санкт-Петербург
2004

Министерство образования Российской Федерации

**Санкт-Петербургский государственный
инженерно-экономический университет**

Факультет права и экономической безопасности



**Н.В. Бугель, А.А. Кабанов, В.Н. Субботин,
В.К. Багирбеков, О.А. Кокорева**

**ЧЕЛОВЕК, ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ
(теоретико-правовой анализ)**

Монография

**Санкт-Петербург
2004**

Бугель Н.В., Кабанов А.А., Субботин В.Н. и др. **Человек, право и информация (теоретико-правовой анализ)**: Монография. СПб.: СПбГИЭУ, 2004. - 104 с.

Монография посвящена методологическим, теоретическим и практическим правовым проблемам в России, касающихся прав граждан на информацию.

Исследованы политико-правовые, социальные и управленческие аспекты реализации и обеспечения российским законодательством информационных прав граждан, их защиты и информационной безопасности. Монография предназначена для научных сотрудников, профессорско-преподавательского состава и студентов юридических образовательных учреждений.

Обсуждено и одобрено на кафедре государственного и административного права. Протокол № 18 от 19 ноября 2003 г.

Рецензенты:

Аврутин Ю.Е., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Хон Г.Н., доктор философских наук, профессор.

© Бугель Н.В., Кабанов А.А., Субботин В.Н., Багирбеков В.К., Кокорева О.А., 2003.
© СПбГИЭУ, 2004.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Право как важнейшее средство социального управления в области обеспечения прав и законных интересов человека	7
2. Механизм социально-правовой защиты человека и гражданина	23
3. Особенности социально-правовой защиты человека и гражданина в современных условиях	41
4. Информация и правовые основы её безопасности	74
Заключение	90
Список литературы	91

ВВЕДЕНИЕ

Принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году Всеобщей декларации прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства, явилось началом преобразовательного процесса во внутреннем законодательстве разных стран мира. Эта Декларация стала источником общедемократических прав и свобод человека, а также основой для разработки пактов о правах человека. Многие государства признали в своих Конституциях положения Декларации обязательными для себя.

В указанные документы включён широкий круг общедемократических прав и свобод человека. Среди них - право на свободное выражение своего мнения, которое включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию, а также свои идеи независимо от государственных границ устно, письменно, посредством печати, художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору. Однако лишь с 1990 года началась реализация этой нормы в национальном (союзном) праве, в то время обязательном и для Российской Федерации. Закон СССР «О свободе печати и других средств массовой информации» значительно расширил возможности граждан свободно получать и распространять массовую информацию. С начала 90-х годов XX века законодательные органы Российской Федерации начали весьма интенсивно осуществлять процесс законотворчества в области прав человека на информацию. Этому способствовало, в частности то, что Конституцией Российской Федерации (Ст. 5) *«гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается»*.

Наметившаяся в настоящее время тенденция увеличения количества законодательных актов, регулирующих информационные правоотношения, имеет своё основание. Предварительный анализ этих актов показывает, что существует определённый правовой пробел в понимании «права на информацию», причём по мере развития информационных общественных отношений он становится всё более значительным. В большинстве случаев под этим имеется в виду право на доступ к информации, хотя, как следует из Конституции Российской Федерации и основополагающих международных документов, данное право содержит в себе ряд других аспектов. Среди них: поиск, получение

ние, изготовление и распространение информации, а также защита от вредной информации. Россия как член Совета Европы взяла обязательство привести своё законодательство в соответствие с международными правовыми нормами, что должно способствовать построению в нашей стране гражданского общества и правового государства.

К сожалению основная масса населения воспринимает законодательно закреплённые права и свободы, как во внутреннем, так и мировом законодательстве, лишь в виде своего рода лозунгов. Имеют место также факты, когда разрабатываемые и принимаемые законы не в полной мере способствуют развитию прав и свобод человека и гражданина. В то же время реализация этих прав напрямую зависит от уровня свободы слова и массовой информации в стране.

Правопорядок является основой и неотъемлемым атрибутом правового государства. Само понятие правопорядок показывает, что он основывается на праве, определяющем объём прав и свобод граждан, объём прав и обязанностей государства, соотношение между ними, а также объём прав и свобод отдельных социальных групп, общественных объединений и т.д. Эти права обеспечиваются правоохранительной деятельностью специальных государственных органов, а поэтому вопросы о природе и сущности правового государства, правопорядка и правоохранительной деятельности взаимосвязаны. Эти вопросы вызывают пристальный интерес целого ряда наук, в том числе философии, социологии, психологии и правоведения.

Проблема свободы личности и человеческого достоинства восходит к истокам цивилизации, обогащаясь на протяжении многих веков новыми достижениями. Однако концепция прав человека и гражданина как орудия утверждения его достоинства – явление сравнительно новое в философской и правовой мысли. Лишь в конце XX – начале XXI в. она приобрела глобальный характер, когда права и свободы человека и гражданина признаются главной ценностью и закреплены в правовых документах. Участие России в Европейском Союзе положительно сказывается на развитии отечественного законодательства, в особенности в области прав и свобод человека и гражданина. Научные и практические контакты российских учёных юристов с зарубежными коллегами также позволяют стимулировать правоведов и органы власти не только к осмыслению новых фундаментальных

аспектов теории прав и свобод человека и гражданина, но и соблюдать их на практике. К сожалению некоторые конституционные принципы организации и деятельности государственной власти до сих пор носят декларативный характер. Кроме того, современная российская действительность особенно актуализирует указанную проблему.

1. Право как важнейшее средство социального управления в области обеспечения прав и законных интересов человека

Под социальным управлением в науке принято понимать сознательное, целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом или её отдельные звенья. Познание и использование присущих социальной системе объективных закономерностей и тенденций осуществляется в интересах обеспечения оптимального функционирования, развития и достижения поставленной цели¹.

Управление в обществе является необходимым и закономерным следствием объективной потребности организовать и согласовать совместную, прежде всего производственную, деятельность людей, их отношения друг с другом. Другими словами, общество не может существовать, функционировать и развиваться без управления. Важнейшими признаками любого управления являются, как известно, поддержание определённого порядка и ритма, согласование индивидуальной и коллективной деятельности, а также выполнение общих функций, возникающих в процессе объединённого труда². Всякий непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов. *Отдельно взятый скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере*³.

Особенно возрастает роль управления в эпоху усложне-

¹ См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. М.: Политиздат, 1968. С. 109-110; Аналогичное определение социального управления даётся и другими авторами. См., например: Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1968. С. 5-24; Дюрягин И.Я. Право и управление. М.: Юрид. лит., 1981. С. 37.

² См.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М.: Аванта+, 2000. С. 484.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.23. С. 342.

ния общественных связей, научно-технического прогресса, модернизации производства, расширения демократии, гласности и т.д. В этих условиях возрастает значение и роль, прежде всего, государственного управления¹, где главной управляющей системой является государство. При таком управлении создаётся инструмент, призванный обеспечить упорядочение общественных отношений, главным элементом которого являются правила поведения людей, т.е. социальные нормы.

Характерно, что даже на весьма ранней ступени развития общества возникает потребность охватить общими правилами поведения всех его членов, но только с появлением государства наиболее важные правила отношений приобретают значение права, закона. Они создаются государством и обеспечиваются им принудительными мерами, учитывая, однако, что многие правила остаются не юридическими. Таким образом государство старается заменить закон силы силой закона. То есть государство и право становятся основными объективно необходимыми элементами социального управления. В своём единстве они создают механизм государственно-правового воздействия на общественные отношения, который в свою очередь составляет основу управления обществом².

Наряду с правом другие виды социальных норм (моральные, нравственные, корпоративные, эстетические, религиозные и др.) представляют собой те основные формы и средства, с помощью которых осуществляется регуляция поведения и общественных отношений людей. Они в концентрированном виде выражают объективную потребность любого общества в упорядочении действий и взаимоотношений его членов, подчинении их поведения социально-необходимым правилам. Тем самым социальные нормы выступают в качестве ведущего фактора сознательного и целенаправленного воздействия социальной общности на образ, способ и формы жизнедеятельности людей³.

В этой связи, очевидно, что управление может осуществляться не только по государственной линии, где оно приобрета-

¹ См.: Керимов Д.А. Указ соч. С . 484.

² См.: Дюрягин И.Я. Указ. соч. С. 38.

³ См.: Несерсянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Изд. группа Норма-Инфра-М, 1999. С. 81.

ет специфические качества одного из видов деятельности государства. Оно имеет место в деятельности различного рода негосударственных (например, общественных) объединений. Соответственно и там также складываются отношения, являющиеся по сути управленческими. Однако в них превалирует воля и интересы членов данного негосударственного объединения, не получающие своё выражение в юридических нормах. Управление в них связано с их внутренними делами, служит интересам самореализации (организации собственных дел общественного объединения)¹.

Характерно, что право и государство в процессе функционирования находятся в сложном взаимодействии, во взаимной двусторонней связи, во взаимной зависимости². Так, право предстает в качестве государственно-официального публичного явления. Далее прослеживается зависимость государства от права. Это значит, что государство не способно, не может выполнять свои задачи, в том числе и управленческие, без общеобязательных юридических норм – общих правил. Этим во многом и предопределяется необходимость для государства законов, при помощи которых реализуются его веления, его способность делать свои веления обязательными для населения всего государства. Одновременно с этим система юридических норм, будучи инструментом государственной власти, со временем в значительной степени упорядочивает, ограничивает и связывает деятельность самих государственных органов. В ходе развития демократии законы меняются местами с государственной властью и становятся её инструментом, приобретая значение фактора, призванного ограничить и упорядочить власть. При такой подчинённости государства праву и начинается складываться правовое государство³.

В юридической литературе также справедливо подчёркивается, что право является важным средством прогрессивно-творческого воздействия. Оно способно подтягивать экономические и организационно-управленческие отношения до уровня,

¹ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000. С. 18.

² Алексеев С.С. Право: Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 40.

³ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 40-41.

которого требует общество¹.

Степень зрелости права в широком смысле проявляется и в его активном организующем воздействии. Вместе с тем активность права не произвольна, а производна от уровня развития экономики государства и, прежде всего, от благосостояния той части населения, которая имеет самые низкие доходы. Активность права отражает обусловленную базисом общества меру активности масс и служит одним из проявлений данного фактора, который соотносит роль права с объективными и субъективными условиями. С одной стороны, он (базис) ориентирует на совершенствование права путём приведения его в соответствие с объективными условиями и общественными потребностями, с другой стороны, на эффективное использование управленческой роли права. Прежде всего, это обуславливается тем, что от успешного использования права непосредственно зависит реализация назревших объективных потребностей.

Уровень зрелости права также проявляется и в его политической роли, т.е. в мере полезности при осуществлении политической власти. Правовая система служит средством реализации и надёжной гарантией демократии, неуклонного утверждения в государственной и общественной жизни демократических принципов. В силу единства экономической и политической основ государства право отражает диалектическое единство и взаимодействие экономики и политики, обеспечивает оптимальное сочетание экономического и политического руководства обществом, научность (когнитивность²) управления.

Практика общественного развития свидетельствует, что по мере роста активности людей в общественном процессе повышение организующей роли права является объективной потребностью и закономерностью государственного строительства. Эта закономерность проявляется как в укреплении законности во всех сферах общественной жизни, так и в расширении сферы действия права, повышении уровня юридических гарантий прав и свобод граждан. Следовательно, в дальнейшем, по мере развития цивилизации в праве будут проявляться его собственные функции, выражающие логику права. При этом последние будут

¹ См.: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 200.

² Cognition – (англ.) 1) познание; знание; 2) познавательная способность.

не только связаны с регулированием, но и с обогащением государства, общечеловеческими, духовными ценностями, глубоким гуманитарным смыслом¹.

Представляется, что названную тенденцию порождают объективные экономические закономерности и условия, предопределяющие возможности и пределы активного организующего воздействия на общественные процессы. Активность и результативность воздействия права повышаются с углублением познания механизма действия объективных законов и закономерностей, с повышением степени соответствия права законам общественного развития.

Рост управленческого потенциала права зиждется на повышении роли субъективного фактора в историческом процессе современного общества, опирающегося на свои собственные закономерности. Это проявляется, прежде всего, в повышении активности граждан.

Как ранее подчёркивалось, право, с одной стороны, обеспечивает права и свободы граждан, их участие в управлении государством, служит нормативно-правовой основой демократического решения государственных вопросов. С другой стороны, с помощью права производится организация больших масс людей, объединяются их усилия в едином направлении, и тем самым достигается проведение в жизнь политики в масштабах всего государства.

Значение права в управлении обусловлено его способностью обеспечить социальную организованность, что в конечном итоге является характерной чертой демократического общества. Увеличение значимости права вызывается не простым провозглашением социальных принципов, а глубокими преобразованиями жизни общества (создание новых форм собственности, укрепление экономических начал, познание и сознательное использование объективных законов общественного развития и др.), повлекшими значительную активизацию граждан в социальном процессе.

По нашему мнению, повышение управленческой роли права предопределено социальными изменениями, вызванными, прежде всего:

- подвижностью, быстротечностью общественных отноше-

¹ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 40-41; 313-326.

ний;

- объёмностью и крупномасштабностью процессов, происходящих в государстве и обществе;
- необходимостью значительных материальных затрат на реализацию задач экономического и социального характера;
- вовлечением в сферу правового регулирования новых общественных отношений, возникших под воздействием социально-экономических реформ.

Расширение возможностей управленческого воздействия права предопределяется также:

- повышением научной обоснованности законодательства и приведением его в соответствие с потребностями общества;
- повышением удельного веса конституционных норм в системе права;
- усиливающимся управленческим воздействием права и иных социальных регуляторов на базе их согласованности и взаимопроникновения.

К росту значимости права ведёт его способность быть фактором интенсификации управления. Современный период характеризуется переходом к новым экономическим формам управления производством, что накладывает соответствующий отпечаток и на другие сферы социальной жизни, в том числе и на организацию управления в обществе. Объективные потребности государства и ограниченные возможности выделения для этого необходимых материальных средств и людских ресурсов требуют совершенствования управления. Само управление является одним из основных факторов экономики и других социальных процессов. И здесь существенная роль принадлежит праву, которое весьма активно служит интересам управления.

Роль права повышается в связи с тем, что правовой фактор всё более становится одним из необходимых условий совершенствования управления государством. Право не только оказывает управленческое воздействие на общественные отношения, но и служит важным средством совершенствования организации самого процесса управления.

Постоянное использование отмеченных условий и возможностей позволяет создать и последовательно поддерживать посредством права государственно-целесообразный режим управ-

ления¹.

Управленческое действие современного права, наряду с закономерным его ростом, имеет и недостатки в организации правового регулирования. Так, законодательство по вопросам экономики и управления не сопровождается достаточно чёткой правовой регламентацией полномочий и обязанностей тех или иных органов и должностных лиц. Пока ещё не своевременно разрабатываются положения, касающиеся вновь создаваемых экономических структур и других управленческих подразделений как федерального уровня, так и уровня субъектов федерации, т.е. правовые основы организации управления.

Практика свидетельствует о том, что в отдельных государственных структурах федерального уровня, органах власти и управления районов и городов правовая работа недооценивается и проводится явно на низком уровне. Наблюдается чрезмерная зарегламентированность подзаконными актами, обилием инструкций, положений, иногда своевольно толкующих решения вышестоящих органов власти и управления, что превращается в помеху, тормоз, приводя к негативным последствиям. Ряд важных вопросов экономической деятельности ещё не урегулирован в законодательном порядке. Характерно, что длительное время законодатель не уделял этим вопросам должного внимания, что, в свою очередь, привело к накоплению многих нерешённых проблем. Это стесняет инициативу, противоречит новым требованиям, предъявляемым ныне к экономике. Такое состояние законодательства, естественно, затрудняет его применение, не отвечает задачам дальнейшего развития законности и, в конечном счёте, отрицательно сказывается на повышении эффективности экономики².

В последние годы представительные органы власти Российской Федерации проводят целенаправленную работу по совершенствованию законодательства, связанного с основами гражданского и земельного права, а также в области образования, охраны здоровья, окружающей природной среды. Принимаются и другие акты, имеющие важное политическое и экономическое значение. В определённой мере эти юридические нормы

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Право и социальное управление в развитом социалистическом обществе: Лекция. М.: Мысль, 1978. С. 29.

² См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1997. С. 410-414.

приведены в соответствие с новым, крайне необходимым уровнем применения права, достигнутым нашим государством. Вместе с тем немало ещё предстоит сделать для улучшения правового регулирования экономической деятельности. Законы Российской Федерации должны более действенно обеспечивать решение задач повышения эффективности производства и конкурентоспособности продукции, выпускаемой отечественными производителями. Они должны эффективнее противодействовать имеющимся фактам обмана государства, различного рода злоупотреблениями в структурах с различными формами собственности, а также проявлениями местничества и т.п.

В настоящее время реализуется широкая программа по обновлению нормативных и правовых актов, осуществляемая в плановом порядке, обеспечивая подход по приведению законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Предполагается дальнейшее совершенствование законодательства не только по усилению охраны интересов граждан, их прав и свобод, но и по укреплению правовой основы государственной и общественной жизни России. При этом особое значение приобретает его системность.

Право, как и управление, не может нормально функционировать, если оно лишено признаков системности. Степень их проявления служит одним из критериев, по которому можно следить о том, насколько совершенны право, его отрасли, подотрасли, институты и отдельные нормы¹. В этой связи в юридической науке к числу закономерностей права справедливо относят развитие в нём качества органичной системы, развертывание свойства системности². Применительно к правовому регулированию деятельности органов внутренних дел решение проблемы обеспечения его системности осложняется рядом обстоятельств. «К ним относятся многочисленность и разнородность источников правового регулирования их деятельности, в первую очередь милиции. Полиция монархической России должна была руководствоваться нормами, разнесёнными по 12 из 16 томов Свода законов Российской Империи. В аналогичном,

¹ Афанасьев В.С. Обеспечение законности: Вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел). Автореферат дис. ... д-ра юр. наук. М.: Академия МВД СССР, 1993. С. 23-27.

² Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юрид. лит., 1982. Т.2. С. 128-129.

если не более сложном положении находится отечественная милиция в настоящее время»¹.

Правотворческая работа – это не простое обновление законодательства, а его совершенствование, которое позволяет:

- приводить юридические нормы в соответствие с достигнутым уровнем развития общества;
- расширять сферу правового, в том числе конституционного, регулирования общественных отношений;
- повышать удельный вес законодательных актов в системе источников права;
- детализировать и уточнять правовые установления;
- совершенствовать юридическую технику и повышать чёткость «законодательного языка»;
- усилить в праве гуманистические и нравственно-этические начала;
- упрочивать экономические и социально-политические гарантии права; возводить значение права до уровня одной из ведущих основ государственной и общественной жизни;
- совершенствовать систематизацию нормативно-правового материала².

Важным шагом в совершенствовании законодательства Российской Федерации и повышении роли права должна служить работа по дальнейшему улучшению организационной структуры управления, которая должна предусматривать не только меры по преодолению ведомственной разобщённости, совершенствованию отраслевого и территориального управления, но и организационные формы реализации целевых программ, а также предложения по повышению роли органов местного самоуправления в расширении не только их прав, но и инициативы граждан. При этом организационные структуры должны ускорить переход к действительно рыночной экономике и осуществить его с наименьшими потерями для общества³.

Анализируя управление, в том числе и создание организационных структур в сфере экономики, следует отметить, что

¹ Аврутин Ю.Е., Зубов И.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме РФ. СПб.: СПбУ МВД России, 1998. С. 42.

² Дюрюгин И.Я. Указ. соч. С. 46-47.

³ См.: Управление организацией: Учебник / Под ред. А.Г. Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А. Саломятина. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 27.

если ранее они строились на основе необходимости постоянного и непосредственного (прямого) вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, то сейчас главные ориентиры связываются с их самостоятельностью. Об этом, в частности, свидетельствует курс на реальное обеспечение их оперативной хозяйственной самостоятельности на региональном и местном уровнях, на концентрацию федерального центра, на выработку экономической политики и установление организационно-правовых основ зарождающегося рынка, на стимулирование предпринимательства¹.

В этой связи большая роль принадлежит праву. Оно должно обеспечивать чёткое функционирование всех звеньев хозяйственного строительства и оптимальное соотношение не только прав, но и ответственности на всех уровнях управления.

При этом правовое регулирование должно способствовать всемерному развитию экономической инициативы, а также повышению роли хозяйственных договоров, дальнейшему укреплению законности и государственной дисциплины. Право служит надёжным средством нормативно-правового закрепления структуры государственного аппарата через регламентацию процедуры управленческой деятельности и стимулирование высокоэффективной работы отечественных производителей с помощью правовых средств.

Обращаясь к вопросу повышения качества деятельности органов внутренних дел, следует отметить, что приведение системы управления в этой области в соответствие с уровнем развития социальных отношений, достижениями науки, с оперативной обстановкой и требованиями экономической целесообразности – может быть успешно осуществлён лишь на основе комплексного, планомерного и научно-обоснованного подхода к вопросам создания, изменения и совершенствования систем, структур и процессов управления, а также должного нормативного урегулирования². Видится, что существующий административно-правовой характер формирования и совершенствования элементов системы органов внутренних дел существенно ограничивает применение практикуемых в экономике подходов к

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 21.

² См.: Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: Учебник. М.: Академия МВД СССР, 1990. С. 231.

формированию структур. Характерно, что построение новых организационных структур или совершенствование существующих представляет собой непрерывный процесс.

Представляется, что в условиях коренных преобразований в России для решения данных задач, прежде всего, необходимо в рамках правотворчества обеспечить: уточнение или разработку новых схем управления на всех его уровнях. Одновременно следует повысить инициативу нижних эшелонов управления в проведении такой работы, соблюсти четкое разграничение прав и обязанностей структур управления, добиться упрощения и удешевления аппарата управления посредством разработки организационных структур на основе научно-обоснованных нормативов.

Такой подход вполне обоснован, поскольку отсутствие стабильной, внутренне непротиворечивой системы законодательства не позволяет четко определить саму организацию, её функции, полномочия субъектов и серьезно затрудняет создание организационной системы управления. Именно качественное законодательство призвано предупредить субъективизм и волюнтаризм при создании таких систем¹.

Наряду с имеющимися отраслевыми (преимущественно административно-правовыми) юридическими исследованиями требуется углубленный общетеоретический анализ управленческого аспекта права, поскольку управление является общеправовой функцией, в осуществлении которой участвуют все отрасли права. Такие шаги уже предпринимались в юридической науке.

Некоторые авторы теоретических работ не ограничивают управленческий аспект трактовкой права как формы управленческой деятельности и вполне объяснимо видят в праве гораздо больше, чем организующее действие. Так, например, ещё в 70-х годах Ю.А. Тихомиров и В.М. Горшенёв отмечали, что правовое регулирование выступает не только как объективно необходимое опосредование фактической управленческой деятельности, но и как специфическое средство осуществления государственного руководства, как важнейший элемент в системе воздейст-

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 409-411.

вия государства на управляемые объекты¹. С.С. Алексеев, считая право конструктивным компонентом управления в обществе, рассматривал две управленческие функции права: во-первых, право является официальным средством выражения, закрепления общих программ управления, его директивной основы и придания им общеобязательного значения; во-вторых, институты права обеспечивают оперативную управленческую деятельность².

Эти выводы в определённой мере углубляют понимание социального значения права вообще и его управленческой роли в частности. Вместе с тем они ещё достаточно широки и не исключают дальнейшего уточнения, более детального выявления действия права в системе социального управления. В первую очередь потому, что управленческую роль права можно представить более ясно, если рассматривать её применительно к социальной системе в целом, а также рассматривая его отдельные элементы.

Оценка социальной системы в целом позволяет характеризовать право, с одной стороны, как необходимый фактор управления, а с другой – как важнейший элемент, средство, инструмент и конститутивный компонент управления. Право является нормативно оформленной директивной основой управления, в которой содержится не только программа развития общества, но и программа деятельности управляющих и управляемых подсистем. Такая программа правового характера обычно вырабатывается в цивилизованном обществе правящей партией и под её руководством государственными органами. В ней закрепляются политические и экономические цели. Благодаря таким внутренним свойствам, как нормативность, формальная определённость и др., право способно быть наиболее рациональным средством социального управления.

Но применительно к управляющей и управляемой подсистемам управленческая трактовка права дополняется указанием на направленность его действия, на особенности его служебной

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972. С. 41.; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. С. 16-17.

² См.: Алексеев С.С. Теория права. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Бек, 1995. С. 15-17.

роли в той или другой подсистемах. Причём право здесь выступает (в отличие от того аспекта, в котором право рассматривается как субъективный фактор исторического процесса) в качестве объективного условия, воздействующего на управляющих и управляемых.

Право выступает объективной реальностью, объективным фактором воздействия на сознание, волю и деятельность людей в конкретной общественной практике. Объективность права не означает, что ему придаётся первичная роль по отношению к общественным процессам. Если объективность права относительна, то объективность материальных процессов и отношений в обществе абсолютна¹.

Из вышеизложенного следует, что по отношению к управляющей подсистеме правовой фактор:

- является, прежде всего, средством её организации: все организационные мероприятия по совершенствованию структуры управленческого аппарата в государственной сфере (ликвидация одних органов и создание других) получают правовое закрепление;

- определяет права и обязанности (компетенцию) государственных органов, их структурных подразделений и должностных лиц, т. е. регулирует субординационные связи внутри управляющих подсистем;

- закрепляет наиболее рациональный процесс управленческой деятельности: предусматривает условия и соответствующие данные, необходимые для осуществления управления, упорядочивает сроки и порядок рассмотрения дел, способы и процедуру подготовки и принятия управленческих решений, оформление, доведение до сведения исполнителей и другие вопросы;

- обеспечивает создание условий осуществления управленческой деятельности: устанавливает обязанности тех органов и лиц, которые призваны содействовать управленческим органам, предусматривает различные охранительные меры, в том числе направленные против тех, кто в процессе управления нарушает установленные требования либо извне препятствует нормальному осуществлению управленческой деятельности.

Таким образом, право, с одной стороны, способствует ор-

¹ См.: Дюрягин И.Я. Указ. соч. С. 49.

ганизации и осуществлению процесса управления, его рациональности и эффективности, а с другой – вносит элемент правомерности в осуществление государственного управления, создаёт режим законности управления, обеспечивает чёткость и слаженность всей управленческой работы.

В управляемой подсистеме право играет в основном роль средства воздействия на сознание и деятельность управляемых лиц. Посредством правовой регламентации устанавливаются их субъективные права и обязанности, границы допустимого и возможного поведения, предусматриваются меры принудительного воздействия для того, чтобы при необходимости добиться выполнения принятых актов управления. Организующее воздействие права на управляемых осуществляется с помощью правовых запретов, дозволений, предписаний (в смысле велений обязательно совершить определённые действия), реализация которых обеспечивается мерами убеждения, поощрения и принуждения (хотя, разумеется, в обеспечении правомерного поведения участвуют не только названные меры правового характера, но и другие, в частности меры морально-общественного воздействия).

К настоящему времени недостаточно полной является характеристика норм права только как юридической формы принятия управленческого решения, поскольку не только в формальной стороне заключается главная управленческая суть права. Диапазон управленческого действия права не ограничивается только указаниями на то, что и как должен делать субъект управления, он значительно шире. Управленческое воздействие права распространяется на предопределение содержания управленческих решений и на оказание организующего воздействия на управляемых лиц, в определении того, что и как они должны или вправе делать.

При исследовании роли правового фактора по отношению к управляемой подсистеме важно отметить, что он не ограничивается наличием правовых норм и их автоматическим действием на сознание и волю управляемых. В конечном счёте правовой фактор влияет на поведение и социальные связи людей, поскольку включает в себя механизм применения права. Юридическая сторона государственного управления не сводится к установлению нормативно-правовых положений как предписаний общего характера, рассчитанных на регулирование типичных

общественных отношений. Управление предполагает также распространение нормативных предписаний на индивидуальные общественные отношения, на персонально определённых участников этих отношений посредством принятия государственными органами управленческих решений индивидуального характера на основе применения норм права.

Таким образом, определяя направленность организующего потенциала права, можно выделить некоторые аспекты повышения его роли в сфере государственного управления. В частности, право рассматривается как одно из главных средств управления; необходимое средство организации и совершенствования самого процесса управления, как весьма полезная форма закрепления мероприятий, проводимых правительством в этой области; гарантия законности в управленческой деятельности и как средство обеспечения надлежащего выполнения управленческих функций.

От правильного сочетания права, его форм с управленческой деятельностью выигрывают обе стороны. Так, улучшается и совершенствуется управление, повышается его эффективность и законность; в свою очередь повышается авторитет права, его социальная ценность и практическая значимость в упорядочении общественных отношений. Правовая регламентация и оснащённость правовыми средствами придают механизму управления устойчивость, стабильность, а самому управлению – эффективность, законность. Недооценка роли права, естественно, не может не сказаться отрицательно как на процессе управления, так и на его результатах.

Бесспорна в этой связи мысль Ю.А. Тихомирова о том, что недооценка юридических аспектов приводит к проявлению элементов дезорганизации¹. Вместе с тем, вряд ли можно считать верным то, что с помощью права регулируется весь процесс управления², что все основные сферы управления являются одновременно сферами правового регулирования³.

Правовые нормы, правовые акты являются важнейшими (хотя и не единственными) регуляторами и средствами проведения в жизнь экономических и иных мероприятий управленчес-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Право и управление в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1968.

² См.: Там же. С. 9.

³ См.: Там же. С. 29.

кого характера. Без самого внимательного учёта юридической стороны управления и достижений юридической науки нельзя полностью и достаточно квалифицированно раскрыть смысл социального управления и отдельных его компонентов.

Вместе с тем социальное управление не может быть сведено только к его правовой характеристике. Социально-экономическая обусловленность, а также материальные, технико-организационные, кибернетические и другие аспекты управления вносят определённую упорядоченность в общественную жизнь государства и права. Государственно-правовые компоненты управления органически связаны между собой, а также с системой и объектами социального управления в обществе.

2. Механизм социально-правовой защиты человека и гражданина

В условиях формирования правового государства стоит неотложная задача совершенствования юридического механизма, который находится в основе дальнейшего развития демократических начал. В этой деятельности должны быть, прежде всего, совершенствование законодательства, укрепление правопорядка, повышения дисциплины и организованности. В юридической и специальной литературе достаточно широко используется такая правовая категория, как «механизм». Например, выделяют «механизм государства»¹, «механизм управления»², «механизм правового воздействия»³, «механизм правового регулирования»⁴, «механизм правотворчества», «механизм реализации норм права»⁵, «механизм государственно-правового регулирования»⁶, «юридический механизм управления»⁷, «механизм управления органами внутренних дел»⁸ и др.

В жизнедеятельности государства и общества, как показывает практика постоянно возникает необходимость сознательно-го конструирования и совершенствования указанного механизма. Этот процесс объективно-субъективного характера, т.е. конструкция правового механизма всегда является следствием отражения, прежде всего, объективных законов. Нарушение этого

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Курс лекций. М., 1997. С. 66-70.

² Бобылев А.И., Билашенко С.А. Вопросы общей теории экологического права. Минск, 1991. С. 74; Герасимова И.А. Управление природо-использованием и охраной окружающей среды / Под ред. А.И. Бобылева. Оренбург, 1988. С. 11.

³ Общая теория государства и права: Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С.434-438.

⁴ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 341-342.

⁵ Сырых В.М. Теория государства и права. М., 1998. С. 156-172; 224-235.

⁶ Общая теория права и государства. М., 1994. С. 307-310.

⁷ Дюрюгин И.Я. Право и управление. М.: Юрид. лит., 1981. С. 122.

⁸ Напр.: Бугель Н.В. Обеспечение функционирования механизма управления органами внутренних дел (правовые, методологические и организационные аспекты): Монография. СПб.: СПб университет МВД России, 2000. С. 5.

методологического положения может привести к тому, что реальный процесс будет развиваться не по сознательному, а по стихийно сложившемуся механизму.

Характеризуя структуру общества, следует отметить, что она является тем основным объективным проявлением действия экономических законов, системы социально-экономических отношений, и в конечном счете определяет программы и цели задач, а также правового механизма. То есть он формируется в процессе исторического развития общества и является отражением объективно сложившихся общественных отношений. В свою очередь в механизме заключены организационные, правовые, экономические и социально-психологические начала, обеспечивающие рациональное функционирование общества.

Учитывая важность механизма в решении социально-экономических задач, стоящих перед обществом, вопросы анализа сущности этого механизма, а также его использование были и остаются объектом внимания и исследования многих учёных.

В частности, П.П. Глущенко считает, что механизм социально-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан представляет собой систему закрепленных законом способов, методов и средств воздействия на общественные отношения в целях обеспечения прав, свобод и интересов юридических лиц и граждан, оказания им помощи по реализации и восстановлению своего правового статуса. При этом механизм включает:

1. Систему юридических способов, методов и средств, установленных либо санкционированных государством и поддерживаемых, разделяемых обществом.

2. Субъекты - пользователей, к которым относятся юридические и физические лица, общественные объединения, государство в целом. Юридические лица и общественные объединения могут быть национальными и международными, межгосударственными и межправительственными, двусторонними и многосторонними.

3. Объекты - охраняемые законом ценности материального и морального характера, на которые посягает правонарушитель либо по поводу которых возникают социально-правовые отношения.

4. Правосубъектность субъектов - объём полномочий и обязанностей по отношению друг к другу.

5. Нормативные акты национального и международного уровня, относящиеся к правозащитной деятельности.

6. Акты реализации конституционных прав и свобод граждан.

7. Правовая культура участников социально-правовых отношений.

8. Правосознание субъектов социально-правовых отношений.

9. Взаимодействие между субъектами и объектами, то есть правоотношение.

Объем правомочий у субъектов правозащитных отношений различен и зависит от основы этих отношений, будь то оказание помощи или защита нарушенных прав, свобод, чьих-то погранных интересов¹.

Такой подход по оценке механизма социально-правовой защиты по нашему мнению является вполне оправданным, ибо он обеспечивает всесторонность, объективность анализа этого института, возможность изучить динамику развития этого механизма. Одновременно с этим следует заметить, что определить исключительно полным образом конституционно-правовой механизм защиты человека и гражданина не представляется возможным в полном смысле слов, т.к. он находится в постоянном развитии и наполнении своего содержания. При этом механизм социально-правовой защиты находится в прямой зависимости от состояния экономики, уровня развития защитных органов и организаций, наличия международно-правовой системы и её влияния на функционирование конкретного государства и т.д.

Д.И. Правдин видит механизм как совокупность средств и методов, с помощью которых сознательно изменяются экономические условия развития конкретной системы органов и проводимых ими мер, определяющих порядок жизнедеятельности всего общества и его составных звеньев².

Анализируя организационно-правовой механизм реализации целей и приоритетов развития системы МВД России, Ю.Е.

¹ Глуценко П.П. Конституционные права и свободы граждан России: современные проблемы социально-правовой защиты. Монография / Под общ. ред. В.П.Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1997. С. 56-57.

² См.: Правдин Д.И. Проблемы управления экономическими и социальными процессами при социализме. М., 1978. С. 24-26.

Аврутин и И.Н. Зубов рассматривают как средство достижения поставленных целей. Он «должен выполнять двуединую задачу, обеспечивая, с одной стороны, совершенствование и развитие систем и процессов управления, с другой – совершенствование повседневной организаторской и оперативно-служебной деятельности и доведение её до такого уровня, который характеризовал бы её как эффективную с точки зрения избранных критериев»¹.

В экономическом механизме, как правило, различают: а) формы организации экономической деятельности; б) структуру и методы управления экономикой; в) формы экономических связей; г) генеральные схемы управления отраслями; д) экономические стимулы и рычаги воздействия; е) правовые формы и методы регулирования производства; ж) социально-психологические факторы воздействия на производство². Таким образом, хозяйственный механизм представляет собой единый комплекс взаимосвязанных элементов, который является основным³, ибо он – основной регулятор всех общественных отношений. Выделяют и механизм демократии, который охватывает все организации и учреждения, как государственные, так и негосударственные, все коллективы, как трудовые, так и территориальные, которые формируются в общественно значимых целях. Учитывая его важность в становлении и формировании нашего государства, а также его влияние на деятельность органов внутренних дел, рассмотрим его более детально.

Механизм демократии не является простым сложением различных общественно-политических и государственно-правовых институтов. Связи и отношения, существующие внутри этого механизма, способствуют укреплению его единства и целостности, внутренней согласованности и целенаправленности его развития.

¹ Аврутин Ю.Е., Зубов И.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспективы развития). СПб.: СПб ун-т МВД России, 1998. С. 178-179.

² Абалкин Л.И. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества. М., 1973. С. 34-35.

³ Делиев Иван (НРБ). Механизмы управления в социальных системах и их моделирование. Научное управление обществом. Вып. 8. М., 1974. С. 233.

Механизм демократии, в сущности, не что иное, как механизм участия населения, всех дееспособных граждан в решении важных государственных и общественных дел. Происходящие в современный период социально-экономические изменения в нашем обществе значительно влияют на все составные части механизма управления.

Развитие демократии в организации и деятельности государства тесно связано с повышением уровня организованности, дисциплины и порядка в обществе. Чем совершеннее демократия, тем большее значение имеют её составные части – законность и правопорядок. Диалектическое единство демократии, законности и правопорядка в обществе тесно связаны с правом.

Демократия и правопорядок – категории относительно самостоятельные и в то же время неразделимые, ибо дальнейшее развитие демократии возможно только на основе правопорядка. Следовательно, развитие демократии, укрепление законности и правопорядка – единая и важнейшая закономерность поступательного развития нашего государства. Практика свидетельствует о том, что аппарат государства развивается не изолированно от процессов подлинной демократизации всех сфер и областей деятельности общества и государства. Отсюда можно сделать вывод, что демократизация государственного аппарата – это ещё одна закономерность.

Демократическое содержание деятельности органов внутренних дел, призванных обеспечить правопорядок и законность, предполагает совершенствование, прежде всего, механизма управления. Видится, что совершенствование механизма управления органами внутренних дел должно быть подчинено: последовательной реализации принципов демократии и научного управления; правильной организации работы; широкому использованию демократических методов управления; развитию творческого потенциала аппаратов управления.

В механизме реализации прав и свобод граждан определённую роль играют различные факторы. В частности, к ним относятся: наличие необходимого материально-правового регулирования; использование возможностей судебных органов; включение в процесс реализации прав институтов государственной власти, обеспечивающих работу с жалобами граждан; использование регламентированных методов прокурорского надзора; активная деятельность профсоюзов и т.д. К этому также необхо-

димом добавить развитие институтов гражданского общества, местного самоуправления. Так, Конституция Российской Федерации (ст. ст. 18, 33, 45 и др.) обязывает органы государственной власти защищать права граждан. Но именно в системе государственной власти пока что много узких мест в реализации системы мер по прав и свободам человека и гражданина. Как результат этого их защита зависит не столько от закона, сколько от деятельности администрации и произвола недобросовестных чиновников. Это ещё раз подчёркивает актуальность вопроса о способах социально-правовой защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности органов исполнительной власти.

Очевидно, что всякое право имеет ценность только лишь при условии его реализации. К сожалению, как свидетельствует практика, именно функция правовой реализации по защите прав и свобод человека является одной из самых актуальных и значимых. Отсюда, нам представляется важным проанализировать правореализацию как таковую. Под ней в широком смысле, как правило, большинство авторов понимает воплощение юридических норм в практическую деятельность. Следует также в этой связи заметить, что из собственно экономического базиса невозможно вывести невозможно вывести все особенности применения правовых норм и воздействия правоприменительных актов на общественные отношения, в том числе и на экономический базис. Однако, с другой стороны, применение права нельзя отрывать от материальной основы, объективных законов общественного развития, так как экономическое развитие в конечном счете, в общем и целом, определяет собой основные тенденции и направления политического, идеологического, духовного развития общества, а не наоборот¹.

Разумеется, процесс взаимосвязи и взаимообусловленности права, его применения и экономики нельзя рассматривать упрощенно, как некий прямолинейный односторонний процесс, ибо они оказывают влияние не только друг на друга, но и на политические, этические и многие другие стороны.

Считаем, что соотношения между собственно правом и

¹ См.: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Т.1. Теория государства. М.: Зерцало, 1998. С. 220-221.

экономикой - это весьма активный двухсторонний процесс взаимосвязи и взаимодействия, где каждая из сторон, в зависимости от сложившихся обстоятельств, может играть определяющую или определяемую роль. Вместе с тем ведущее значение, в конечном счете, принадлежит экономике. Она обуславливает структуру общества, политику государства, содержание права и порядок его реализации, весь юридический механизм управления.

Правоприменительная деятельность, опосредствуясь через многие промежуточные ступени, в конечном счёте определяется, обуславливается производственными отношениями и экономическим базисом общества. Одновременно право обладает относительной самостоятельностью: оно приобретает специфические черты и качества, непосредственно не обуславливаемые экономическим строем общества, т. е. имеет свою относительно самостоятельную юридическую природу, как бы отрывается от породившей его материальной основы¹.

Подобное наблюдается и в правоприменении, ибо правоприменительная деятельность является юридической и в преломлённом виде воплощает в себе специфические свойства права. Кроме того, как самостоятельное явление правоприменение имеет своё специфическое внутреннее качество, придающее ему содержательную обособленность от права и иных юридических институтов.

Применение права – это властно-организующая деятельность компетентных органов и лиц, обеспечивающих в конкретных жизненных случаях реализацию юридических норм².

По своему содержанию правоприменительная деятельность состоит в вынесении компетентными органами государства и общественности соответствующих общим установлениям правовых норм индивидуально-конкретных юридических предписаний, обращенных к персонально определённым субъектам, т. е. в принятии решений по конкретным делам, имеющим юридический характер. В связи с этим обусловленность правоприменения экономическим строем общества прослеживается через воздействие последнего на правовую форму в целом, по-

¹ См.: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Т.1. Теория государства. М.: Зерцало, 1998. С. 220-221.

² См.: Алексеев С.С. Право: Азбука. Теория. Философия. С. 115.

этому особенности правоприменительной деятельности тех или иных органов в значительной степени зависят от явлений надстроечного порядка и не всегда экономически объяснимы. В свою очередь, своеобразие способов, методов, форм, процедуры правоприменительной деятельности тех или иных органов определяется местом данных органов в государственном механизме, обслуживаемой ими сферой, поставленными перед ними задачами, компетенцией и другими факторами.

В применении же правовых норм непосредственно и наглядно проявляется активное воздействие государства на конкретные общественные отношения. Объективные законы реализуются в процессе применения права в той мере, в какой они получили правильное отражение в нормативных правовых актах. Акты применения права выносятся на основе нормативных актов. Поэтому правоприменение способствует развитию конкретных общественных отношений в соответствии с объективными закономерностями, устраняет препятствия, встречающиеся на пути действия объективных законов, посредством организуемого воздействия «вплетает» конкретные связи в общую закономерную цепь общественных отношений и тем самым выводит общество и государство над стихийным действием объективных законов, позволяет использовать их со знанием дела, осуществлять научное управление сознательной деятельностью людей.

Деятельность правоприменительного характера является необходимым следствием самого права, служит его проявлением, а поэтому его сущность необходимо связывать с сущностью самого права. Сущность правоприменительной деятельности заключается в том, что посредством данной деятельности свойственными ей специфическими методами проводится в жизнь закреплённая в нормах права государственная воля¹.

Существуют **три главных основания**, обуславливающих необходимость указанной особой деятельности – применения права. Во-первых, в случаях, когда закон должен действовать с учётом тех или иных конкретных обстоятельств, требующих установления и контроля (например, при выделении земельного участка под строительство, назначении пенсии, выдаче паспорта). Во-вторых, в случаях, когда есть спор о праве, правах и обя-

¹ Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 44-45.

занностях. В третьих, в случаях, когда не исполняются обязанности, имеются препятствия в осуществлении прав и совершаются иные правонарушения, в особенности уголовно-наказуемые деяния¹.

Нормы права применяются в основном государственными органами, но тем не менее, это не означает какого-либо ущемления демократических прав и свобод людей, так как применяющие право органы государства и общественности выражают интересы личности, служат осуществлению полновластия народа.

Демократический принцип организации заключается в той высшей форме, в которой предложения и требования активного участия масс состоят не только в обсуждении общих правил, постановлений и законов, не только в контроле за их выполнением, но и непосредственно в их выполнении. Это значит, что каждый гражданин должен быть поставлен в такие условия, чтобы он мог участвовать, с одной стороны, в обсуждении законов государства, а с другой – в выборе своих представителей и в проведении государственных законов в жизнь. Эти положения всё шире входят в практику государственного управления. Правоприменение основывается на законе, при активном участии и контроле за деятельностью должностных лиц со стороны не только отдельных граждан, но и широкой общественности.

Выполняя роль средства проведения в жизнь воли граждан, применение норм права имеет государственно-управленческую природу.

Применение права совпадает с государственным управлением по признаку проявления государственной власти, поскольку всякая организация общества невозможна без власти, без авторитета. Своеобразный государственно-властный, авторитарный характер носило применение советского права, где применение норм права и осуществление государственной власти определялось не собственно правом, а решениями партийных органов.

Из вышеизложенного можно заключить, что применение норм права носит государственно-властный характер, который проявляется в следующем. Правоприменительной деятельно-

¹ Алексеев С.С. Право: Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 116.

стью занимаются в пределах своей компетенции государственные органы (иногда уполномоченные государством общественные организации), которые выступают представителями государства, а в некоторых случаях осуществляют применение права непосредственно от имени государства; правоприменительная деятельность осуществляется по одностороннему волеизъявлению компетентных органов; исполнение правоприменительных актов обязательно всеми лицами, которым они адресуются или деятельность которых в какой-то мере соприкасается с ними; обеспечение правоприменительных актов осуществляется и достигается государственным принуждением¹.

Обращаясь к вопросу соотношения правотворчества и правоприменения с точки зрения науки управления следует заметить, что их можно различать по содержанию совершаемых действий. В процессе правотворческой деятельности разрабатываются и принимаются (или отменяются) нормы права как типичные правила поведения, тогда как в процессе применения норм права издаются индивидуально-конкретные юридические акты², устанавливающие (закрепляющие, изменяющие, прекращающие) на основе правовых норм конкретные субъективные права и обязанности персонально указанных лиц при наличии (наступлении) соответствующих предусмотренных данными нормами фактических обстоятельств. Правотворчество оказывает общенормативное (абстрактное) организующее воздействие на типичные общественные отношения, правоприменение – индивидуальное (казуальное) правовое воздействие на персонально определенных участников конкретных общественных отношений.

Правоприменение в отличие от правотворчества осуществляется в соответствии со своеобразной процедурой, проходит неодинаковое число качественно различных стадий. Определённой спецификой обладают и изданные при этом акты. Известные различия по содержанию и по формам имеются также между отдельными подвидами в рамках указанных видов деятельности. Например, законодательная деятельность представительных органов власти отличается от правотворческой дея-

¹ Бугель Н.В. Органы внутренних дел в правовом механизме Российского государства. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. С. 26.

² См.: Цит. раб. С. 62.

тельности исполнительно-распорядительных органов, а применение права судами отличается от применения права органами управления субъектов федерации или администрацией предприятий и учреждений. Тем не менее, общей юридической формой первого вида деятельности является правотворчество (решение оформляется нормативным актом), второго – правоприменение (решение выражается в правоприменительном акте). Что касается неправовых структурных элементов, то они имеют свои формы, отвечающие технической, чисто организационной, консультативной и другими элементами, присущими этим видам управленческой деятельности.

Правоприменение позволяет учесть индивидуальные особенности конкретных общественных отношений, оперативно на них среагировать и направить их развитие в общегосударственных интересах. Поэтому оно выполняет также задачу *дифференциации правового воздействия*. Дифференциация правового регулирования общественных отношений является объективной необходимостью. Фактической предпосылкой дифференцированного нормативно-правового способа регулирования служит разнородность регулируемых отношений. Правовые нормы обеспечивают дифференцированное регулирование с учётом характера и типического содержания того или иного рода или вида общественных отношений. Но возможности дифференцированного воздействия права на общественные отношения этим не ограничиваются, как не ограничивается правовое регулирование только одним способом – нормативным.

Значительные возможности для достижения дифференцированного воздействия права на общественные отношения содержит применение правовых норм. Более того, нормативный способ имеет объективные пределы дифференциации, поскольку проводимая им дифференциация ограничена видовыми различиями общественных отношений и сведением их свойств к типическим моделям с некоторой долей отвлечения от их индивидуальных особенностей. Нормативный способ оказывается не в состоянии обеспечить дифференцированное регулирование в зависимости от индивидуальных различий общественных отношений одного вида. Так, право дифференцированно регулирует ответственность за преступления, предусмотренные определёнными статьями Уголовного кодекса РФ. Но эти статьи, как правило, не дают дифференцированного определения меры ответ-

ственности конкретным лицам, совершившим разные преступления в рамках одного вида, квалифицируемые по этим статьям, а лишь предполагают возможность её осуществления в результате применения права судом с учётом всех обстоятельств каждого конкретного дела. С помощью применения права осуществляется правовое воздействие на конкретные общественные отношения с учётом их индивидуальных особенностей и содержания.

Нормативный способ обеспечивает межвидовую дифференциацию правового воздействия на общественные отношения. Правоприменительный – внутривидовую. Правоприменительный способ продолжает нормативную дифференциацию, проводит её в рамках применяемых норм и в соответствии с индивидуальными особенностями.

Опыт реализации правовых норм свидетельствует, что в процессе использования своего права гражданин нередко имеет дело с целым рядом разнообразных по содержанию юридических норм, а не только с той, в которой субъективное право сформулировано в общем виде. Процесс реализации личности ряда прав зависит от его сложности и многоступенчатости. Он может регулироваться сразу правовыми нормами нескольких нормативных актов. Иными словами, реализация субъективных прав на практике означает осуществление положений целой системы разных по своей юридической природе норм, в которых могут конкретизироваться содержание данного права, условия, порядок его использования, особенности применения, реализации, восстановления. К тому же законодательная норма материального свойства, предусматривающая субъективное право реализуется через осуществление обеспечивающих ее действие процессуальных норм.

В отличие от реализации правовых норм, реализация прав всегда связана с реализацией чьей-то обязанности, порожденной желанием гражданина реализовать свое право либо восстановить уже нарушенное. Именно управомочивающие нормы, а не обязывающие или запрещающие предоставляют обладателю прав возможность свободного выбора варианта, порядка их использования. Личность самостоятельно решает когда, как, каким конкретно способом реализовать свое право.

Осуществление социально-экономических прав, как и всяких субъективных прав, для граждан означает возможность тре-

бовать от других лиц действий, соответствующих праву управомоченного лица. Требование это адресуется к государству. Государство должно создать условия и предоставить такие средства, возможности, условия, чтобы гражданин свободно и беспрепятственно имел возможность реализовать закрепленные за ним Конституцией права или в случае их нарушения – восстановить их.

Субъектом, который, прежде всего, гарантирует права и свободы, является государство. В ст. 45 Конституции Российской Федерации зафиксировано, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Роль государства как главного гаранта прав и свобод вытекает и из содержания ст. ст.2, 7, 13, 17, 19, 25, 28, 37, 39, 40, 43, 45-53. Следовательно, по Конституции Российское государство осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина через всю систему государственных органов.

В соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации, Президент России является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Федеральное собрание осуществляет защиту прав и свобод, закрепление их гарантий посредством законодательной деятельности. Соответствующие в этой сфере полномочия возложены и на Правительство Российской Федерации, органы государственной власти (ст.ст. 72-74, 114 Конституции РФ). Предусмотренная Конституцией государственная система, призванная обеспечивать гарантии прав и свобод человека, не справляется в должной мере со своими задачами. Об этом свидетельствуют многочисленные нарушения прав человека, многомесячные задержки зарплаты, пенсий, детских пособий, отсутствие необходимых механизмов и условий для реализации многих конституционно закрепленных прав человека, трудности в защите нарушенных прав граждан, отсутствие в ряде случаев необходимой законодательной базы и многое другое¹. Хотя и здесь уместно ещё раз отметить, что в ст. 18 Конституции РФ заложено положение, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, т.е. они определяют смысл, содержание и механизм применения законов, деятельность власти и обеспечиваются правосудием.

¹ Глущенко П.П. Указ соч. С. 60-61.

Существенную роль в реализации механизма защиты прав и законных интересов человека и гражданина играет режим законности. Известно, что режим законности обусловлен экономическими, социальными, политическими и идеологическими условиями жизни общества. В результате его реализации все участники общественных отношений согласовывают свое поведение с устоявшейся правовой моделью, отраженной в законах общества. Соответственно, режим законности создает возможности для эффективной реализации прав и обязанностей граждан, закрепленных в правовых нормах. Принцип законности является неременным условием четкого функционирования всех государственных структур, должностных лиц, правомерного поведения граждан. Он тесно связан с принципами правового государства - верховенством права, приоритетом прав человека, разделением властей, но не охватывается ими, а составляет самостоятельное свойство. Оно состоит в том, что все правовые начала в цивилизованном обществе должны находить выражение в законе, который является юридическим ориентиром деятельности всех участников общественных отношений и подлежит неукоснительному исполнению.

Этот принцип законности является неременным условием функционирования всех государственных структур. Он тесно связан с принципами правового государства – верховенством права, приоритетом прав человека и разделением властей.

К сожалению, как показывает практика соблюдения законности в сфере обеспечения социально-правовой защиты конституционных прав и свобод граждан в России далека от идеальной. Неоднозначные процессы социально-экономических преобразований применительно к правам человека, обусловили не только позитивные, но и негативные результаты, обнажили старые и выявили новые социальные болезни. Граждане России всё чаще сталкиваются с экстремальными ситуациями, порождающими подчас непреодолимые препятствия при осуществлении ими конституционных прав и свобод. Никого уже не удивляет положение, когда права провозглашаются, а лежащие в их основе блага отсутствуют. Закон формально действует, а цепи его не достигаются, совершаются должностные правонарушения, а ответственности никто не несет, соответствующие меха-

низмы социально-правовой защиты прав и свобод малоэффективны¹.

Другими словами, в настоящее время в нашей стране наблюдается значительное несоответствие между действительностью и юридическими нормами о правах человека, и предстоит значительная и вдумчивая работа по усовершенствованию механизма государственно-правового обеспечения реализации социально-экономических прав граждан.

Конституция и действующее законодательство Российской Федерации предусматривает создание и функционирование целой серии государственных органов, призванных обеспечить возможность эффективного осуществления, а также правовую защиту от посягательства со стороны публичных властей. Конституция Российской Федерации наделяет широкими полномочиями Главу российского государства по вопросам обеспечения прав и свобод человека. Президент Российской Федерации имеет право принимать и издавать Указы, касающиеся осуществления прав и свобод, а также отменять акты исполнительной власти субъектов федерации, если они нарушают права и свободы человека и гражданина. В системе администрации президента создана специальная комиссия по правам человека, в обязанности которой входит контролировать должное соблюдение прав человека всеми публичными властями в России.

Большое значение в осуществлении функции надзора и контроля занимает институт Уполномоченного по правам человека, который назначается Государственной Думой. Он обладает правом проведения необходимых расследований. По их результатам он направляет представление компетентным государственным органам для принятия соответствующих мер. Уполномоченный по правам человека может привлекать внимание высших государственных властей к ситуации в той или иной области или территории, где допущено нарушение прав человека и гражданина.

Значительные надзорные функции по контролю над соблюдением законности осуществляет генеральная прокуратура. Она призвана в порядке надзора контролировать деятельность публичных властей и должностных лиц, пресекать любые зло-

¹ Глуценко П.П. Указ соч. С. 66.

употребления, влекущие за собой нарушение прав человека и гражданина.

Существенную роль в механизме защиты прав и законных интересов граждан играет суд. Нынешняя правовая доктрина рассматривает суд как воплощение судебной власти стоять на страже прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Именно правосудие, как отмечено в ст. 17 Конституции Российской Федерации гарантирует и обеспечивает соблюдение прав и свобод человека. Ст. 46 Конституции Российской Федерации подчёркивает, что в суд могут быть обжалованы решения или действия (бездействие) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений или должностных лиц. Особо важное место в системе нормативно-правовых актов Российской Федерации занимает Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий или решений, нарушающих права и свободы граждан». Он предусматривает, что каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что «неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы».

Следует отметить, что этот закон устанавливает перечень оснований, порождающих ответственность и круг порождаемых действий. В нём закреплено также право каждого гражданина на возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы при условии, что это не противоречит ограничениям, установленным законодательством.

Таким образом, важнейшим условием эффективной реализации механизма защиты прав и свобод человека и гражданина является наличие соответствующей национальной нормативно-правовой базы. Конституция Российской Федерации содержит ряд положений, призванных обеспечить правовую защиту основных прав и свобод всем лицам. Среди таких положений можно выделить, в частности, ст. 45-50 и 52-54.

Особо оговаривает Конституция Российской Федерации защиту прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Основной закон Российской Федерации трижды в различных формулировках воспроизводит и подтверждает наличие

у каждого права на использование всех законных средств для противодействия посягательствам на права и свободы человека со стороны публичных властей, их должностных лиц, а равно возможность получения компенсации за причинённый этими действиями (или бездействием) ущерб¹.

Во многом реализация конституционных прав и свобод личности зависит от тех гарантий культурного, социально-экономического, материального, политического, организационного и юридического характера, которые устанавливаются и обеспечиваются государством. Общеизвестно, что с уровнем материально-технического развития общества связаны социальная стабильность и безопасность. В этих условиях личность в большей мере способна реализовать свой социальный и творческий потенциал, а личные и социальные интересы не вступают в противоречие. Богатое общество всегда в состоянии тратить больше средств на социальную сферу и работу тех органов, которые обеспечивают осуществление прав граждан².

Идея естественных прав человека, получившая закрепление в Конституции России, в силу инерции прежних стереотипов, пока еще слабо приживается в российском обществе, жизненно важные идеи и ценности почти не прививаются в общественной практике, уважение прав человека еще не стало нормой, гражданам с большим трудом, а порой и безуспешно, приходится доказывать должностным лицам свои права. В определенной мере это объясняется многовековой традицией патерналистской государственности, при которой любые реформы начинаются сверху. Так было с конституционной системой, хотя необходимость ее реформирования осознавалась давно. Следует согласиться с бытующим мнением о том, что Конституция «подарена» народу верховной властью, хотя официально она принята на референдуме. К сожалению еще не стала господствующей идея понимания социальной ценности личности, ее прав и свобод как высшей ценности духовной культуры человечества, а в повседневной жизни нередко ставятся под сомнение необходимость и

¹ Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике её применения / Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. М.: Норма, 2002. С. 209.

² См.: Абдулаев М.И. Международное право и внутригосударственное законодательство (вопросы теории): Монография. СПб: Консалтинг, 1994. С. 172.

ценность права, проявляются неуважение к закону и суду и терпимость к произволу и насилию. По видимому для преодоления укоренившихся в общественном сознании стереотипов потребуется еще немало времени, но это, тем не менее, не отрицает необходимости смены системы ценностей¹.

¹ См.: Абдулаев М.И. Международное право и внутригосударственное законодательство (вопросы теории): Монография. СПб: Консалтинг, 1994. С. 172.

3. Особенности социально-правовой защиты человека и гражданина в современных условиях

Рассматривая вопросы правоохранительной деятельности, считаем необходимым отметить, что она является сущностью человеческих отношений, поскольку без неё социальная система не может существовать.

Известно, что процесс социализации человека основан на совместной деятельности людей. Процесс становления человека исключительно связан с процессом производства и воспроизводства, которые, по нашему мнению, характеризуют как свойство общества, так и определяют необходимость управления им, в том числе через правоохранительную деятельность, являющуюся особым видом социальной деятельности¹.

Правоохранительная деятельность обеспечивает целостность социального общества и, тем самым, его нормальное функционирование и развитие как системы. Разумеется, что всё это требует определённой структурированности отношений внутри этой системы².

Характеризуя правоохранительную деятельность как особый вид социального управления, в которой всегда наличествует субъект и объект управления, следует в этой связи выделить единичное свойство, характеризующее правоохранительную систему, в которой собственно объектом и субъектом является человек. При этом особо следует заострить внимание на том, что именно человек наделён сознанием, волей. Он имеет свои цели, интересы, т.е. особенности, и способен активно противостоять воздействию извне. Следует заметить и то, что порой человек, хотя и наделён разумом, руководствуется эмоциями, чувствами и мотивами, которые не в полной мере определяют его сущность.

Другими словами, социальная природа и значение правоохранительной деятельности состоит в том, что последняя обеспечивает стабильность, относительную прогнозируемость общественных отношений и, тем самым формирует условия нор-

¹ Федоров В.П. Убеждение и правоохранительная деятельность: Монография. СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1994. С. 37.

² Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: ООО «ТК Велби», 2002. С. 585-601.

мального функционирования различных институтов государственной власти.

Оценивая роль и значение управления, следует отметить, что оно, с одной стороны, выполняет функции, связанные с объединением индивидуальных усилий людей, а с другой стороны, детерминирует эти усилия в зависимости от интересов общества. Тем самым, возникает вопрос о влиянии правоохранительной деятельности на конкретные интересы как общества в целом, так и конкретного человека в частности. Тем более, что именно правоохранительная деятельность оказывает исключительное воздействие на человека в силу своего «репрессивно-го» характера.

Исходя из современных требований, особо следует уделить внимание вопросам обеспечения прав и законных интересов граждан, т.к. в правовом демократически развитом государстве в центре внимания находится человек с его интересами, правами и свободами. Изложенное позволяет нам сделать предварительный вывод, что под правоохранительной деятельностью следует понимать функционирование государства, направленное на обеспечение прав и свобод человека в объёме, сформулированном и закреплённом в национальном законодательстве и в международно-правовых документах. Такая трактовка правоохранительной деятельности имеет принципиальное значение, ибо она даёт объективную основу для исследования её природы, сущности и значения. Содержание такой основы заключается в том, что все права и свободы человека, закреплённые в международно-правовых документах, представляют собой его собственные, неотъемлемые и неотчуждаемые права, которые прямо вытекают из природы и сущности человека. Это те права, которые у человека не только никто не имеет права отнять, но и никто не может ни ограничить, ни изъять национальным законодательством, какими бы «высокими» целями это не обосновывалось.

Разумеется, что совокупность прав и законных интересов человека и гражданина может и должен обеспечивать человек, общественная организация, государство, международное сообщество и т.д., ибо человек находится в системе таких социальных, экономических и иных отношений, которые определяются не только его собственным «я», но и влиянием и с позиции «мы». В этой связи следует отметить, что цивилизованность

этих отношений возможна при условии как развития и совершенствования человека, так и собственно государства, общества и международных отношений. Названное может быть осуществлено только при условии их всеобщего и эффективного признания и осуществления¹. Таким образом, становится ясным, что проблемы правового государства, правопорядка и правоохранительной деятельности это не только проблемы юридические, но и проблемы социальные, общечеловеческие со всеми вытекающими отсюда последствиями. При этом правоохранительную деятельность можно понимать не только как деятельность государства в целом, но и как деятельность его отдельных органов по обеспечению и охране прав и свобод граждан, которые оформлены и закреплены в действующем национальном законодательстве.

Анализируя теорию и практику конституционных прав и законных интересов граждан, следует отметить, что особая роль отводится в этом процессе правозащитной деятельности. Представляется, что в идеале правозащитная и правоохранительная деятельность должны быть с одной стороны тождественны, а с другой стороны взаимодополняемы, т.к. собственно правозащитная и правоохранительная деятельность по своей сути обеспечивают права и законные интересы граждан. Одновременно с этим, именно в сфере правоохранительной деятельности, как свидетельствует опыт, допускается самое большое количество нарушений прав и законных интересов человека и гражданина.

Однако в нынешней реальной действительности они всё ещё значительно различаются как по форме, так и по содержанию. Мало того, продолжительное время, особенно в предперестроечный период правозащитная деятельность оценивалась государством как вредная и опасная для его функционирования.

Обращаясь к вопросу о понятии правозащитной деятельности, следует отметить, что она предполагает защиту прав и свобод каждого человека, независимо от его происхождения, пола, возраста и т.д.² В свою очередь такой подход свидетель-

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // «Библиотечка Российской газеты», выпуск № 22-23, 1999 г.

² Беседа главного редактора журнала «Государство и право» А.И. Ковлера с уполномоченным по правам человека Российской Федерации,

ствуется, что объектом указанной деятельности являются и конкретный человек, и общество в целом. В этой деятельности защита прав человека, по существу, совпадает с защитой его права быть и оставаться человеком, т.к. она обеспечивает право человека быть человеком в прямом и переносном смысле. При этом следует иметь в виду и то обстоятельство, что объём прав и свобод определяется самим человеком и напрямую зависит от его уровня самооценки в этой системе общественных отношений.

Такой подход основан на том, что параметры прав и свобод человека имеют конкретно-исторический характер и определяются уровнем развития самого человека и человечества в целом. Следовательно, в правозащитной деятельности права человека и их оценка человеком почти совпадают. Инициатором защиты этих прав и свобод в большинстве случаев является сам человек. Это значит, что права и свободы человека зависят от исторического опыта, а также дееспособности индивидуума. Тем самым формируется механизм, обеспечивающий как индивидуальность человека в каждом конкретном случае, так и сохранения человечества в целом.

Оценивая правоохранительную деятельность в конкретном смысле этого слова необходимо констатировать, что характер и природа взаимоотношений субъекта и объекта этой деятельности имеют отчасти качественно иное проявление. В этой связи следует заметить, что в большинстве случаев объектом правоохранительной деятельности является гражданин конкретного государства, т.е. права и свободы гражданина определяются не природой человека, а правовой системой, которая существует в этом государстве. В свою очередь субъектом этой деятельности является государство в лице специально для этого созданных институтов власти.

К сожалению, на практике восприятие целей, задач и форм работы этих специальных государственных органов в сфере прав человека не совпадают. Одновременно с этим объём прав и свобод, а также собственно характер деятельности, как субъекта, так и объекта определяются объективным началом – законом.

доктором юридических наук, профессором О.О. Мироновым // Государство и право. 2000. №2. С. 5-9.

По своей сути вышеизложенное, как и сама жизнь подсказывает о наличии противоречий в правоохранительной деятельности, т.к. её параметры, а также права граждан определяются извне, что, собственно, не всегда отражает их внутренние интересы. Мало того, следует иметь в виду и то, что правоприменительная деятельность зачастую связана с субъективными особенностями должностного лица.

Анализируя сущность и содержание противоречий, возникающих в процессе осуществления правоохранительной деятельности, следует обратить внимание, прежде всего, на то, что эта деятельность осуществляется в рамках и на основе закона. С другой стороны, все граждане перед законом равны. Отсюда следует, что к гражданам, являющимся объектом правоохранительной деятельности, отношение должно быть одинаковым. Вместе с тем реальность свидетельствует, что отношения в этой сфере зависят не только от закона, но и от социальных особенностей индивидуумов, вступающих в эти отношения. Это значит, что формула «отношения между живыми людьми» всегда носит эмоциональный, субъективный характер, что порождает различные многоаспектные коллизии в этой деятельности. Тем самым закон как бы теряет общеобязательность, а, следовательно, и справедливость для конкретного человека.

Известно, что сотрудники органов внутренних дел являются государственными служащими, полномочия которых строго и однозначно определены¹. Разумеется, что эти полномочия им даны государством, и они должны действовать только в рамках правового поля. Тем не менее каждый государственный служащий – это конкретный человек со своими симпатиями и антипатиями, со своими убеждениями и идеалами, а поэтому всё это, естественно, сказывается на его конкретной правоохранительной деятельности. Сложнейшая задача заключается в том, как отделить в конкретной правоохранительной деятельности то, что определено в ней законом от того, что привнесено в неё субъективными, личностными качествами данного, конкретного

¹ Закон РСФСР «О милиции» // Организация и деятельность органов внутренних дел Российской Федерации: Сб. нормативных актов. / Под ред. В.В. Черникова. М., Юрид. лит. 1994; Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 июля 1995 г., № 31, ст. 2990.

сотрудника. Путь здесь только один - изучать реальную деятельность конкретных сотрудников правоохранительных органов. Суть этой проблемы в уяснении соотношения должного и сущего, а также соотношения реальной правоохранительной деятельности с тем, какой она должна быть по определению и по закону¹.

Характеризуя противоречия в сфере правоохранительной деятельности следует иметь в виду и то, что человек «как разумное существо желает иметь закон, который определил бы границы свободы для всех, но, с другой стороны, - его корыстолюбивая животная склонность побуждает его, где это ему нужно, делать для себя самого исключение»². Поэтому соблюдать принятые людьми законы «задача самая трудная из всех; более того, полностью решить её невозможно; из столь кривой тесины, как та, из которой сделан человек, нельзя сделать ничего прямого. Только приближение к этой идее вверила нам природа»³.

Изложенное позволяет сделать однозначный вывод о том, что научная оценка правоохранительной деятельности не может ограничиваться только правовым аспектом. Это значит, что правоохранительная деятельность как специфический вид социальной деятельности следует рассматривать через призму свойств индивидуумов, реализующих свои права и обязанности в определённом правовом поле. Названные проблемы отношений в сфере правоохранительной деятельности, как нам представляется, невозможно решить только через призму реализации правового механизма. Видится, что достижение правового равенства следует искать в системе социального равенства, т.к. последнее позволяет индивидууму выражать и добиваться определённого нивелирования правового равенства. Иными словами, социальное неравенство сказывается и отражается на правовом равенстве.

Отсюда следует, что архисложной задачей является необходимость достижения человеком качественно нового уровня духовной, нравственной и правовой культуры. Сложнейшей задачей является необходимость достижения человеком качественно нового уровня духовной, нравственной и правовой куль-

¹ Федоров В.П. Убеждение и правоохранительная деятельность. Монография. СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1994. С. 46-55.

² Кант И. Сочинения. Т.6. – М., 1971. – С.15.

³ Кант И. Сочинения. Т.6. – М., 1971. – С.15.

туры, при котором другой человек будет для каждого человека действительно главной ценностью, когда человек будет самоцелью, а не средством достижения целей другого человека¹.

Решение основополагающих проблем правоохранительной деятельности на социальном и правовом уровне, безусловно, обязательно и необходимо, поскольку это позволит с одной стороны формулировать и ставить реальные задачи по совершенствованию конкретной правоохранительной деятельности, исходя из реальных условий, а не из неких идеальных, практически недостижимых, целей, а с другой - покончить с иллюзией, что острые проблемы правоохранительной деятельности могут быть легко решены путём простой замены одного государственного устройства другим, а тем более заменой одного руководителя правоохранительных органов другим².

В правоохранительной деятельности противоречия предопределяются складывающимся с одной стороны социальным опытом людей, характером и уровнем их правосознания, правовых убеждений, а с другой - пониманием права и справедливости, наличием или отсутствием правовой личности, целями и задачами, решаемыми правоохранительными органами, т.е. в конечном счёте, уровнем социального развития.

По своей сути от уровня культуры, в том числе и правовой, от качества и эффективности существующего законодательства зависит, будет ли на практике правовое государство или наоборот. Аналогичное соотношение имеет место и в системе отношений «человек – правоохранительная деятельность». В современный период правовые цели органов, осуществляющих правоохранительную деятельность и цели людей, осуществляющих её, не совпадают. Например, прокуратурой Санкт-Петербурга было возбуждено уголовное дело по избиению Владимира Цыпляева четырьмя сотрудниками милиции. По заключению судебно-медицинской экспертизы, Цыпляев получил «сотрясение мозга, рану затылочной области слева и ссадины лица. Повреждения образовались от воздействия твёрдых тупых предметов. Рана затылочной области могла быть получена при ударе ногой». Однако к моменту судебного разбирательства, которое началось 9 декабря 2000 года, трое сотрудников милиции были

¹ Федоров В.П. Указ. соч. С. 67-69.

² Там же. С. 72-73.

командированы на Северный Кавказ и за «героические заслуги» попали под амнистию. На скамье подсудимых остался один Пилипенко¹. Другой пример: сотрудниками Фрунзенского РУВД Санкт-Петербурга задержан, а затем в 4-м отделении милиции избит гражданин О.И. Яковлев. В результате побоев у потерпевшего – черепно-мозговая травма, переломы рук и другие повреждения. По его словам, он был избит сотрудниками потому, что у него не оказалось при себе денег². Подобные примеры имеют место и в иных регионах России. В частности, в Рязанской области сотрудники милиции регулярно задерживают лиц без определённого места жительства, алкоголиков и т.п. и используют их труд для нужд милицейских подразделений (уборка помещений, погрузка/разгрузка, мелкий ремонт). Труд бомжей активно эксплуатируется в Амурской области: их нанимают сторожить дома, а также для ухода за хозяйством. Наибольшее распространение подобная практика получила в посёлках Моховая пыль и Владимировка. Вместо оплаты труда бомжей обеспечивают питанием и крышей над головой. Суровые зимние условия в области делают их фактически рабами хозяев: бомжам, оказавшимся на улице, грозит смерть от холода³.

Приведённые примеры, а также имеющиеся реальные статистические данные формируют необходимость совершенствования деятельности правоохранительных органов, в том числе и органов внутренних дел посредством совмещения их социальных целей с личными интересами сотрудников. К сожалению, не решён вопрос достойной заработной платы, качественного медицинского обеспечения, обеспечения личной безопасности сотрудников и т.д.

По особому стоит проблема правоохранительной деятельности, а, собственно, и в правоприменении, это – суды. Важным аспектом проблемы правоохранительной деятельности являет-

¹ Права человека в регионах Российской Федерации: Сб. докладов региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации за 2000 г. В 5-ти т. Т. 4. М.: Хельсинская группа, 2001. С. 471.

² Там же.

³ Права человека в регионах Российской Федерации: Сб. докладов региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации за 2000 г. В 5-ти т. Т. 1. М.: Хельсинская группа, 2001. С. 41.

ся то, что все стороны в суде должны быть равны¹. Формально (юридически) это так оно и есть. Но они не равны реально, фактически. Причём, это неравенство носит объективный характер и в принципе неустранимо. Люди неравны экономически и социально вне суда, а, следовательно, что неравны они и в стенах суда. Пока еще существуют и крайние случаи - прямое давление на суд с помощью денег, связей, угроз и т.д. Они влияют на суд, и устранить их пока нигде и никому не удалось², а поэтому экономический и социальный статус подсудимого в определенной мере определяет уровень и качество защиты его прав и свобод. Профессиональный уровень защиты - определяет реальный уровень обеспечения прав и свобод конкретного человека. Богатый может нанять лучших специалистов, чем бедный. Уже поэтому люди неравны при любой, самой совершенной системе судопроизводства. Этот аспект проблемы достаточно хорошо известен. Пока нет равенства социального, равенство правовое и даже юридическое недостижимо, какие бы совершенные юридические институты и процедуры мы не создавали. Отсюда же и несовершенство любой правоохранительной деятельности³.

Не менее существенным является и такой аспект этой же проблемы, как объективность, социальная обусловленность позиций и взгляды участников судебного процесса⁴. Каждый из них видит и понимает этот процесс по-своему, исходя из своего социального опыта, своего социального статуса, воспитания, образования, предрассудков и т.д. Эта социальная обусловленность, заданная объективно, независимо от человека, его воли и желания, прямо и резко сказывается на ходе и содержании всего процесса, и именно она порождает предубежденность и разрушает саму возможность «равного» взгляда на каждого человека, т.е. взгляда, независимого от его статуса и положения.

Противоречия, возникающие в правоохранительной деятельности, по нашему мнению, пока не удастся устранить собственно правовыми средствами и организационными мероприятиями, т.к. указанные проблемы имеют болезненный характер и,

¹ Федоров В.П. Убеждение и правоохранительная деятельность. Монография. СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1994. С. 98.

² См. Картрайт Г. Обвиняется в убийстве. М., 1982.

³ Федоров В.П. Указ. соч. С. 100-101.

⁴ Права человека. Учебник для вузов. Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Изд. Норма (Издательская группа Норма-Инфра-М), 2000. С. 305.

к тому же, усложняются корпоративной солидарностью, которая формируется среди сотрудников правоохранительных органов. Характерно, что такая солидарность не является во всех случаях негативной, т.к. имеет порой и положительный характер, особенно в экстремальных условиях и в ситуациях, оказывающих непосредственное влияние на общественно значимые цели.

Имеется внутренняя противоречивость и в самом способе юридического регулирования общественных и межличностных отношений. Суть этого обстоятельства заключается в том, что закон, как любой нормативно-правовой акт, по своей сути имеет всеобщий, формализованный, нормативный характер. Это всеобщая, единая мера, рассчитанная для измерения бесконечного количества единичных, качественно однородных событий. На самом же деле все реальные события, к которым применяется эта мера, качественно разнородны. Практически двух качественно одинаковых событий просто не бывает. В силу этого юридическая норма, чтобы отразить общее качество, присущее всем этим разнокачественным событиям, вынуждена ограничиваться небольшим количеством признаков, характеризующих и описывающих данное качество¹. Следовательно, такая юридическая норма абстрагируется от всего бесконечного, качественного многообразия реальных событий, охватываемых ею. Как результат, любое юридическое решение, т.е. применение единой, общей нормы и меры к единичным, неповторимым, качественно разнородным событиям всегда лишь приблизительно, грубо, во многом формально соответствует сути конкретного нарушения норм права. Поэтому часто имеется неудовлетворённость конкретными юридическими решениями со стороны конкретных лиц. Если к тому же учесть, что знания о событиях, по которым принимается юридическое решение очень, то возможность получить адекватное юридическое решение по конкретному делу становится ещё более проблематичным. При этом следует иметь в виду и то, что знания о событиях, на основе которых принимаются правовые решения, далеки от полноты и точности. Это и есть основная суть внутренней, неустранимой, априорной противоречивости всей юридической практики.

Изложенное, как и, собственно, практика правоохрани-

¹ См.: Волошко А.И. Нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел. - М.: Акад. МВД РФ, 1994. - С. 15-154.

тельной деятельности – это чрезвычайно сложный, неоднозначный в системе своих отношений феномен, который определяется уровнем развития государственных институтов, состоянием правовой культуры людей и т.д. Видится, что правоохранительная деятельность как особый вид социальной деятельности необходимо исследовать не только в правовом аспекте, но и в философском, экономическом, психологическом, организационном и прочих аспектах. Такой подход позволит уяснить более глубоко её сущность, а также систему имеющихся противоречий, что, в конечном итоге, позволит обеспечить более качественное осуществление этой деятельности.

На основе выше изложенного позволим себе сформулировать, что общественный порядок имеет своей главной целью обеспечение нормального функционирования общества и государства посредством поддержания общественных отношений, которые определены нормами права.

Разумеется, что это определение не в полной степени характеризует рассматриваемый феномен, т.к. оно отчасти формально, ибо по своей сути правоохранительная деятельность состоит в поддержании правопорядка. Возникает вопрос, как понимать сам порядок и каким он должен быть. Именно единого его восприятия нет, т.к. субъективное начало всегда имеет место. Тем не менее, роль и значение правоохранительной деятельности в современном обществе всё более возрастает, т.к. эта деятельность непосредственно затрагивает и влияет на интересы общества, государства и конкретного человека. По сути именно она предопределяет правовое государство. В настоящем исследовании мы эту деятельность рассматриваем в значительной степени как она сформулирована¹.

Таким образом, правоохранительная деятельность – это особый вид социальной деятельности, главной задачей которой является поддержание должных отношений в обществе, урегулированных нормами права. Исходя из того, что главным определяющим началом правового государства является человек, считаем, что главной целью правоохранительной деятельности является защита прав и законных интересов человека и гражда-

¹ Закон РСФСР «О милиции» // Организация и деятельность органов внутренних дел Российской Федерации. Сб. нормативных актов. / Под ред. В.В. Черникова. М., Юрид. лит. 1994.

нина.

Одновременно с этим правоохранительную деятельность, по нашему мнению, необходимо рассматривать как одно из направлений социального управления, которое ориентировано на обеспечение стабильности, устойчивости и предсказуемости. Именно она позволяет закрепить определённые правовые нормы поведения. При этом следует иметь в виду и то, что при осуществлении правоохранительной деятельности возникает множество различных коллизий, т.к. она зависит не только от законов, но и от социальных условий, в которых находятся социальные объекты. Мало того, люди, которые призваны обеспечить реализацию норм права, имеют свойства объективно-субъективного характера.

Рассматривая систему права, правоотношений и правоохранительной деятельности на положение человека и гражданина в правовом государстве следует, в первую очередь, исходить из того, что деятельность этой системы направлена на обеспечение и защиту правопорядка, прав и свобод граждан, предусмотренных законом, а правопорядок - это основа правового государства. В свою очередь правовое государство - конкретно историческая форма совместной жизнедеятельности людей, основанная на праве и призванная обеспечить наиболее оптимальные условия жизни человека. Отсюда необходимость формирования правосознания, воспитание убеждений в социальной ценности и необходимости права и правопорядка. В соответствии с этим необходимо формировать правосознание граждан, имея в виду конечную цель - формирование правовой личности.

Правопорядок и правоохранительную деятельность можно и нужно рассматривать в рамках их юридического анализа. Такой подход, рассматривающий правоохранительную деятельность как деятельность по обеспечению правопорядка и законности в конкретной стране, на основе конкретного законодательства вполне закономерен. Вместе с тем при абсолютизации этого подхода возникает опасность отождествления правоохранительной деятельности как особого вида социальной деятельности по обеспечению права с конкретной деятельностью государственных органов по обеспечению соблюдения законов. Но такой вид деятельности (формально правоохранительной) может, по существу, быть направлен не на обеспечение права и правопорядка, а напротив на их полную ликвидацию. Другими слова-

ми, возникает опасность отождествления правоохранительной деятельности с деятельностью по обеспечению законов.

С юридической точки зрения ставить знак равенства между обеспечением правопорядка и обеспечением законности не только можно, но и нужно. Для практической деятельности правоохранительных органов реально существующее законодательство - это и есть реально существующее право.

В правоохранительной деятельности есть ряд проблем, которые весьма трудно поддаются анализу. Среди них: правовой нигилизм и неуважение к праву, подмена правовых оценок нравственными, замена судебных решений внесудебными и т.д. Эти вопросы обычно не возникают перед практическим работником правоохранительных органов. Не имея ответа на эти кардинальные вопросы, невозможно понять те тенденции, те закономерности, по которым реально функционирует и развивается реальная правоохранительная деятельность. Более того, и это надо постоянно помнить, правоохранительная деятельность не есть самоцель. Она лишь способ (средство) обеспечения определенного социального порядка, который, в свою очередь, представляет собой форму организации совместной жизнедеятельности людей, жизни общества и государства. Отсюда очевидно, что правоохранительная деятельность – это сложный социальный феномен, не сводимый только к его юридической проблематике и требующий для своего анализа и объяснения комплексного, междисциплинарного исследования.

Понять истинную сущность правоохранительной деятельности, её основную социальную функцию можно, только выйдя за специфически юридические рамки ее рассмотрения. И главной целью такого «выхода» является уяснение природы и сущности самого права. Только выяснив природу и сущность права, можно вести речь о содержательной, сущностной характеристике правопорядка и правоохранительной деятельности.

Правоохранительные органы убеждают или принуждают граждан признать этот порядок именно как правовой порядок. Но в таком случае природа и характер правоохранительной деятельности в значительной степени будут зависеть от того, насколько совпадают представления о праве у граждан, у сотрудников правоохранительных органов государства. От совпадения или несовпадения этих представлений прямо зависит соотношение убеждения и принуждения в деятельности правоохранитель-

ных органов. Таким образом, узловым моментом в понимании сущности правового государства, правопорядка, правоохранительной деятельности является понимание природы и сущности права.

Правоохранительная деятельность – это не только особый вид деятельности, но и особый вид социальных отношений (взаимосвязей), возникающих между людьми в процессе этой деятельности¹. Отсюда актуальность и необходимость содержательного анализа этих отношений, т.е. выяснение природы и сущности этих отношений. Любые отношения это всегда определённый вид взаимосвязи между людьми, объектами, сторонами, элементами и т.д. Причем, это такая связь, при которой изменение одной стороны неизбежно вызывает изменение другой. В этом плане отношения, складывающиеся в процессе правоохранительной деятельности, а именно правоотношения, есть ничто иное, как специфический вид социальной взаимосвязи. Специфика этого вида отношений (взаимосвязи) состоит в том, что с одной стороны это отношения, возникающие между свободными и равными сторонами, а с другой - отношения, регламентированные определёнными юридическими нормами, соблюдение которых обеспечивается силой и авторитетом государства.

По определению правоотношения предполагают, что в них вступают свободные и равноправные субъекты права², но возникает вопрос, по какому поводу они вступают в эти отношения? Какова причина, вызывающая эти отношения? Какова природа и сущность этих отношений? Возникновение тех или иных социальных отношений (взаимосвязей), обуславливается некой (материальной или духовной) «ценностью», вызывающей взаимный интерес сторон и определяющей возникновение между ними определённых отношений. Что же представляет собой та «ценность», по поводу которой возникают отношения правовые, т.е. правоотношения.

Несмотря на научную разработку теории правоотношений³

¹ См.: Федоров В.П. Убеждение и правоохранительная деятельность: Монография. СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1994. С. 37.

² Несерсянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник. М.: Норма-Инфра-М, 1999. С. 503-514.

³ См.: Бабаев В.К. Теория современного советского права. Н. Новгород. 1991.; Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980.; Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отноше-

по ряду вопросов, она требует дальнейшего их обсуждения, поскольку до недавнего времени под объектом правоотношений понимались те или иные общественные отношения (экономические, политические, идеологические и т.д.) или какие-либо материальные или духовные ценности. Действительно, с точки зрения марксизма, это так и есть. Закон (право) рассматривался лишь как специфическая социальная, (юридическая форма фиксации и оформления тех отношений, которые складываются в обществе объективно, вне и независимо от сознания и воли людей, прежде всего отношений экономических). Естественно, что при таком подходе объектом правоотношений являются «предметы», находящиеся вне самого права - экономика, политика, идеология и т.д. Социальная функция права в этом случае чисто формальная, предназначенная выработать, согласовать и упорядочить определенную систему юридических норм, которые бы адекватно отразили и закрепили некое объективно существующее положение вещей. При таком подходе, право своего собственного объекта, объекта именно правового, по поводу которого и возникают правовые отношения, как бы не имеет. Оно лишь более или менее точно отражает, фиксирует и оформляет объективно существующие общественные отношения. Отсюда главная идея, что право - лишь некая юридическая форма (надстройка), которая носит вторичный, производный характер по отношению к некоему первичному объективному содержанию (базис), каковым являются, прежде всего, материальные отношения. В принципе признается, что право (форма) может способствовать или мешать развитию объективного, независимого от него содержания, которое складывается и развивается помимо воли, сознания и желания людей.

При таком подходе получается, что все общественные отношения имеют свой объект, а правовые отношения такого объекта не имеют. Они этот объект как бы заимствуют у других - у экономики, политики, идеологии и т.д. Поскольку общественных отношений, урегулированных правом, множество, то можно заключить, что все они автоматически становятся объектами правоотношений. Следуя логике, для совершенствования правовой

ния. Л., 1981. Его же. Правовые отношения и осуществление права. Л., 1987.; Прописов В.Н. Правоотношение как система. М., 1991.; Правоотношения и их роль в реализации права. Казань, 1993; Дмитриев Ю.А. Златопольская А.А. Гражданин и власть. М., 1994.

системы, правопорядка, правоохранительной деятельности и построения правового государства надо просто совершенствовать сами эти отношения, а вместе с ними автоматически будут совершенствоваться и право, и правоотношения, и правопорядок.

Указанную характеристику права марксизм не только не отрицает, но и в значительной степени базируется на ней, согласно известного определения, что право есть воля господствующего класса, возведенная в закон. При таком подходе право – с одной стороны, лишь юридическая форма закрепления определённых, материальных отношений, которые формируются объективно вне и независимо от сознания и воли людей. С другой – это воля господствующего класса, возведенная в закон. Таким образом господствующий класс проявляет волю, которая по существу, ничего изменить не может.

Однако воля эта действительно есть, и она имеет вполне конкретное содержание. Содержанием этой воли, ее целью является установление определенного соотношения объема прав и обязанностей сторон, вступающих в те или иные общественные отношения по тому или иному поводу. Она направлена на эти многообразные общественные отношения, которые функционируют по своим собственным внутренним закономерностям. Воля определяет объем прав и свобод каждой из сторон, вступающих в те или иные отношения. В этом своем качестве воля приобретает свое самостоятельное значение в жизни человека и общества. Воля для того и проявляется, чтобы влиять на права людей, вступающих в отношения, урегулированные правом. Право и правоотношения имеют свой вполне конкретный объект, которым являются права и обязанности участвующих в них сторон. Право определяет и регулирует права и обязанности каждой из сторон. В свою очередь оно играет вполне реальную и самостоятельную роль, поскольку право (закон) регулирует один из важнейших моментов любых отношений, а именно, права и обязанности участвующих в них сторон. Это определяет не только всеобщий характер его применения, но и его ведущую социальную роль и значимость.

С учётом вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что объектом правоотношений являются права и обязанности участвующих в них субъектов. Отношения между людьми по поводу их прав и свобод составляют суть правоотношений. Объек-

том правоотношений является не онтологически существующий «предмет», по поводу которого и возникают отношения между людьми, а именно, права и обязанности людей, вступающих в эти отношения - экономические, политические, идеологические, семейные и т.д. Отсюда вполне логично предположить, что объектом правоотношений в правоохранительной деятельности также являются права и обязанности субъектов этих отношений.

Спор о природе и сущности права - давний научный и философский спор, длительность которого и его не утихающая страстность связаны прежде всего с теми колоссальными практическими последствиями, которые вытекают не только из различных аспектов теоретического понимания права, но и последствий, прямо и непосредственно влияющих как на жизнь отдельного человека, так и всего общества.

Раскрытие природы и сущности права осложняется отсутствием однозначного понимания природы самой сущности. В зависимости от метода решения этой фундаментальной проблемы зависит и ответ на вопрос о сущности права. Право возможно понимать как конкретную юридическую практику, которая рассматривается как бытие права за которой нет и не может быть никакой «сущности», никакого другого «умопостигаемого» права. Это наличное право выражено в конкретных правоотношениях, чувственно воспринимаемых и воспроизводимых. В этом случае наличная юридическая практика тем самым прямо отождествляется с правом, с его сущностью. Особенно наглядно такое понимание сущности права выражено в нормативной концепции права. Право как наличная система юридических норм и ничего больше. Поиски какой-либо «сущности» права для этой концепции лишены всякого разумного основания.

Вместе с тем, если рассматривать сущность права как некую первооснову чувственного мира, то сущность права можно понимать, как ту первооснову, ту субстанцию, которая определяет существенные качества и свойства всех наличных правовых и законодательных систем. Только выяснив эту сущность, можно однозначно оценить с правовой точки зрения конкретные законодательства и создать действительно правовую законодательную систему¹. Определенная трудность состоит в том, что

¹ Детальный анализ юридического аспекта проблемы см.: Карташов В.Н. Методика изучения и обобщения юридической практики. Яро-

при всем многообразии концепций, объясняющих природу и сущность права, суть проблемы состоит в ответе на один центральный, главный вопрос. Что есть право? Есть ли право – право Силы, или право есть сила Права? Ответ на этот вопрос, предопределяет все последующие рассуждения о природе и сущности права. Другими словами, необходимо уточнить состоит ли сущность права в том, что это средство, способ, форма организации, гармонизации, в конечном счете, гуманизации общественной жизни, или как минимум, способ, средство, форма социального компромисса. Право можно рассматривать как некое начало «сверхклассовой и сверхиндивидуальной справедливости и объективности в общественных отношениях»¹. Ответ на вопрос о том, что такое право сам по себе, всегда дает сам человек, исходящий из своего социального опыта, из своих представлений о добре и зле, своего понимания справедливого и несправедливого, правого и неправого.

Спор о природе и сущности права привёл некоторых исследователей к выводу о том, что юристы никогда не определяют сущность права, как естественники никогда не определяют сущность природы. Такая идея не лишена основания, поскольку природа существует объективно, вне и независимо от сознания человека. Вместе с тем, сущность природы определяет человек, опираясь на свое сознание, свой опыт, свои чувства, а поэтому разные люди по-разному понимают сущность природы. Для одних сущность природы – это материя, для других – «комплекс ощущений», для третьих – «мировой дух» и т.д. Поэтому однозначность понимания сущности природы трудно предположить и ее действительно никогда не будет.

Субъективность момента любого процесса познания многократно усиливается при решении вопроса о сущности права, с одной стороны, в силу его практической значимости, а с другой – в силу очень сильного эмоционального фона при оценке права, являющегося социальным феноменом. Каждый человек (социальная группа) имеет свое представление о праве и свое понимание права. Однозначного понимания природы и сущности

славль, 1989. Его же. Обобщение юридической практики. Ярославль, 1991. Его же. Профессиональная юридическая деятельность. Ярославль. 1992. Его же. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ярославль, 1995.

¹ Франк С.Л. De profundis // Вехи. Из глубины. С. 487.

права нет не потому, что право не существует объективно, или потому, что его сущность непознаваема, а потому, что природу права и его сущность всегда определяет человек. И делает это каждый человек, всегда заново, т.е. принимает свое личное, субъективное, индивидуальное решение. Этот субъективный момент в понимании природы и сущности права делает сомнительной саму возможность однозначного понимания природы и сущности права. Но разное понимание природы и сущности права никоим образом не снимает саму проблему выяснения (понимания) природы и сущности права.

Спор о природе и сущности права сам по себе достаточно сложный, в российских условиях крайне усложняется и осложняется тем, мягко говоря, «своеобразным» отношением к праву и закону, который издавна сложился в нашей стране. «Правовая необеспеченность, искони тяготевшая над народом, была для него своего рода школой. Вопиющая несправедливость одной половины его законов научила его ненавидеть и другую, он подчиняется им как силе. Полное неравенство перед судом убило в нём всякое уважение к законности. Русский, какого бы он звания ни был, обходит или нарушает закон всюду, где это можно сделать безнаказанно; и совершенно так же поступает правительство»¹. Практический правовой нигилизм подкреплялся теоретическим правовым нигилизмом, наиболее ярко представленным славянофилами и народниками. Славянофилы, исходя из тезиса об «особой» природе русского народа, объявляли его народом, по преимуществу «негосударственным», а следовательно, народом, которому право, в принципе, чуждо и не нужно.

Как это ни покажется парадоксальным, именно «нашей правды идеал» и стал основой теоретического обоснования ненужности и бесполезности права, а построение правового государства представлялось делом мелким и ненужным. Отсутствие «идеала правовой личности» - чрезвычайно характерная особенность российской действительности, и не только дореволюционной. Основная причина правового нигилизма заложена в самой повседневной практике. «Притуплённость правосознания русской интеллигенции и отсутствие интереса к правовым идеям являются результатом застарелого зла - отсутствия какого бы то

¹ Герцен А.И. Собрание сочинений. В 30-ти т. Т. 11. М., 1954-1965. С. 328-329.

ни было правового порядка в повседневной жизни русского народа»¹.

Современные научные дискуссии о праве и правовом государстве разворачиваются на фоне «телефонного права», которое оказывает значительное влияние на характер и основные направления этой дискуссии.

Итак, единое понимание природы и сущности права всеми людьми, всеми социальными группами, если и будет достигнуто, то вероятно, не очень скоро. Однако необходимо уточнить, что следует понимать под правом и на этой основе выяснить, что представляет собой деятельность по охране права и соответственно, как она должна проводиться.

К настоящему моменту в теории выделяют несколько основных концепций понимания природы и сущности права: нормативную, социологическую, психологическую и философскую. Такое разнообразие концепций затрудняет уточнение того, что должно быть положено в основу построения правового государства, правопорядка и правоохранительной деятельности.

Нормативная концепция рассматривает право как совокупность охраняемых государством нормативно-правовых норм. Эти нормы регулируют общественные отношения, а их наличие позволяет гражданам и другим исполнителям правовых предписаний знакомиться с содержанием последних по тексту нормативных актов и, соответственно, сознательно избирать вариант своего поведения². Для реальных субъектов, реальных правоотношений, право действительно реально существует, функционирует и проявляется в форме определенных, конкретных, наличных нормативно-правовых актов, т.е. преимущественно в форме законов.

Такая концепция фиксирует и отражает реальную форму существования, функционирования и проявления права. То, что эта концепция содержит в себе истинное знание, подтверждается самой практикой. Её сильная сторона состоит в том, что она акцентирует внимание на форме существования и проявления права. А практическое значение этого аспекта права исключительно важно для целого ряда областей правовой деятельности

¹ Кистяковский Б.А. В защиту права // Вехи. Из глубины. - С. 128.

² См.: Алексеев С.С. Теория права. - М., 1994.; Кельзен Г. Чистое учение о праве // Чистое учение о праве Ганса Кельзена. - Вып 1, 2. - М., 1988.

(нормотворчество, правоприменение, правореализация, правоохранительная деятельность и т.д.). Вместе с тем, в ряде случаев, эта истина при её абсолютизации и приводит к «заблуждениям», а именно, к отождествлению права и закона. Безусловно, для практического юриста, для практической правоохранительной деятельности закон - это и есть право. Юрист не может руководствоваться неким «правом вообще», он может и должен руководствоваться только чётко оформленным и ясно изложенным в нормативно-правовом акте правом. Всё это так. И потому нормативная концепция права на сугубо юридическом уровне анализа права, не только правомерна, но жизненно необходима. Больше того, то истинное знание, которое она содержит в себе, должно найти свое достойное место в процессе построения правового государства.

Нормативная теория в применении к правоохранительной деятельности означает, что отношения, возникающие в процессе правоохранительной деятельности, должны формироваться, функционировать и развиваться только на основе определённой, общеобязательной системы норм и правил поведения, сформулированных и выраженных в нормативно-правовых актах (законах)¹. В силу того, что нормы общеобязательны, они должны быть известны и понятны каждому члену данного социального сообщества. Следовательно, они должны быть сформулированы и выражены в форме, доступной и понятной каждому члену данного социального сообщества. Отсюда следует принципиально важный вывод о том, что право всегда должно быть оформлено и выражено в общедоступной и общепонятной форме, в нашем случае в нормативно-правовом акте. Без этого право не существует. Эту истину и отражает нормативная теория права, которая рассматривает право как определённую систему юридических норм, обеспеченную авторитетом и силой государства. Отсюда понятно, что успешная и эффективная правоохранительная деятельность возможна только при наличии продуманной, всесторонне разработанной, ясно выраженной нормативно-правовой базы, чётко и однозначно определяющей права и обязанности каждой из участвующих в ней сторон.

При построении правового государства применение нор-

¹ См.: Волошко А.И. Нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел. М.: Акад. МВД РФ, 1994. С. 15-154.

мативной концепции права, как общетеоретической концепции права, порождает ряд трудно разрешимых противоречий. Прежде всего, если «правом признается государственная воля, выраженная в обязательном нормативном акте, обеспеченном принудительной силой государства»¹, то снимается сама проблема правового государства. В любом государстве мы находим «нормативные акты», выражающие «волю государства» и обеспеченные его «принудительной силой». Но в таком случае любое государство, с точки зрения нормативной концепции, по определению является правовым. Логичен вопрос - зачем же тогда его строить? И чем тогда, в принципе, отличается правовое государство от неправового, например, авторитарного или тоталитарного? Неудивительно, что эта концепция оказывалась чрезвычайно удобной для всех тех, кто на практике сводил право к совокупности охраняемых государством норм, выдавая реальное бесправие за торжество права.

Правовое государство от неправового отличается содержанием, сущностным характером «совокупности охраняемых государством норм» (они есть в любом государстве)². Проблема построения правового государства не сводится к простой выработке «совокупности норм» (хотя эта задача и существует), проблема упирается в сами эти нормы, их содержательную, качественную сущность. Наличие «совокупности охраняемых государством норм» самих по себе не только не делает государство правовым, но напротив, может характеризовать его неправовую природу.

Основная слабость нормативной концепции права состоит в том, что она абсолютизирует форму существования права и, по существу, игнорирует его содержание. Ссылка на то, что содержанием этих норм является воля (государства, народа, класса, правящей элиты и т.д.), ничего не меняет. Во-первых, наличие этой «воли» самой по себе, безотносительно к её содержанию, также не делает государство правовым; напротив, как раз она и может определять неправовой характер государства. Во-вторых, не бывает воли «вообще». Воля всегда содержательна,

¹ Общая теория права и государства. / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1994. - С. 86.

² Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. ред. М.Н. Марченко. - Т.1. Теория государства. - М.: Зерцало, 1998. - С. 373-382.

обязательно на что-то направлена, и всегда имеет какую-то цель.

Сказать, что содержанием права является воля, это, по существу, ничего не сказать, поскольку опять потребуется содержательная, сущностная характеристика самой воли. И прежде всего потребуется ответить: на что направлена эта воля, какова её конечная цель. Или эта цель - подчинение одних людей другим, или эта цель - установление свободы, справедливости и равенства в обществе.

Таким образом, вместо того, чтобы ответить на вопрос, в чём состоит содержание и сущность права, мы лишь один термин - «право» заменим другим – воля, не определив при этом конкретное содержание ни первого, ни второго. Следовательно, содержательная характеристика «права» по-прежнему остаётся необходимой.

С учетом вышеизложенного, можно сделать некоторые общие выводы относительно двух сторон нормативной концепции права. Сильная сторона данной концепции состоит в том, что она правильно отражает форму существования и проявления права. Это обстоятельство обуславливает объективную необходимость теоретического и практического использования этой концепции в процессе построения правового государства (юридический уровень анализа и применения права). Слабая сторона её состоит в том, что она не раскрывает содержания и сущности права. С философской точки зрения, в ней происходит отождествление формы и содержания права. Такое неправомерное отождествление происходит в результате того, что качества и свойства, характеризующие одну из сторон права (его форму), рассматриваются как качества и свойства, характеризующие право в целом. Это отождествление формы и содержания (части и целого) приводит в конечном счёте, к отождествлению закона и права.

Как известно, на юридическом уровне отождествление закона и права не только возможно, но и необходимо. Для практического юриста, для практической правоохранительной деятельности право - это и есть закон. Никакого другого права - «естественного», «божественного», «нравственного» и т.д. для практического юриста нет и быть не может, это не его компетенция. Но рассматривать и использовать нормативную концепцию права как общетеоретическую (философскую) концепцию права, рас-

крывающую природу и сущность права как целостного социального феномена, представляется неправомерным.

Эти общие положения в полной мере могут быть отнесены к правоохранительной деятельности, основная задача которой - обеспечение правопорядка. Но в таком случае любой государственный «порядок», являющийся «результатом фактического осуществления законодательства», становится по определению, порядком правовым. Это и понятно. Из отождествления права и закона естественным образом вытекает тождество правопорядка и законности, со всеми вытекающими отсюда практическими последствиями. Царящее в стране бесправие граждан, поскольку оно было «результатом фактического осуществления законодательства» объявляется «правопорядком», а деятельность, связанная с реализацией этого «законодательства», автоматически превращается в правоохранительную.

В определённой мере юристы и сами чувствовали парадоксальность, мягко говоря, возникающей ситуации. И правильно писали, что на деле правопорядок и законность нельзя ни отождествлять, ни отрывать друг от друга¹. Но как раз «на деле» это отождествление постоянно и происходило, поскольку правопорядок рассматривался как результат, как итог осуществления законов, и добавление в скобках понятия права сути дела не меняло.

Не вызывает сомнений постулат о том, что законность - это строгое и неуклонное соблюдение закона. Вместе с тем, когда законность определяют как «строгое, неуклонное, соблюдение, исполнение норм права участниками общественных отношений», да ещё уверяют, что «именно это присуще законности любого исторического периода независимо от условий, места и времени»², то тут возникает целый ряд вопросов. И самый главный из них состоит в том, что если правопорядок - это тот порядок, который устанавливается «существующим законодательством», то как вообще отличить порядок правовой от порядка, который таковым не является. Вопрос о правовом порядке теряет смысл, поскольку любой государственный порядок, установленный существующим законом, и есть правовой «независимо от

¹ См. подробнее: Явич Л.С. Сущность права. - Л., 1985.

² Общая теория права и государства. Академический курс в 2-х томах. Отв. ред. М.Н. Марченко. - Т.1. Теория государства. - М.: Зерцало, 1998. - С. 180.

условий, места и времени», независимо от того, содержат ли сами нормы закона хотя бы крупицу права или нет. Неудивительно поэтому, что при таком подходе вопрос о правовом регулировании общественной жизни даже не ставится, ибо любое законодательное регулирование - это и есть правовое. Не ставится вопрос и о природе деятельности по обеспечению права, поскольку любая деятельность по обеспечению реального закона по определению становится «правоохранительной». Надо ли удивляться, что такое понимание правопорядка и правоохранительной деятельности приводят к довольно парадоксальным выводам.

«Содержание законности и правопорядка в условиях восточных деспотий, афинской рабовладельческой демократии, феодального абсолютизма, демократических или тоталитарных режимов современности имеет огромные различия, хотя законность всегда остается соблюдением, исполнением норм права, а правопорядок - её результатом»¹. Согласно этого вывода человечество всю жизнь жило в условиях законности и правопорядка, что порядок в демократических странах и при тоталитарных режимах, хотя и имеет «огромные различия», но это один и тот же правовой порядок, естественным образом порождаемый законностью.

Вот почему вопрос о природе права, правопорядка и правоохранительной деятельности в условиях формирования правового государства - это не просто теоретический вопрос, представляющий чисто научный интерес, это исключительно актуальный и острый практический вопрос, затрагивающий жизненно важные интересы каждого человека, интересы общества в целом.

Совокупность сильных и слабых сторон нормативной концепции права предопределяет возможность её практического применения в процессе построения правового государства, установления правового порядка в стране и организации правоохранительной деятельности. Право, правовое государство, правопорядок, правоохранительная деятельность, в конечном счёте, не самоцель. Они лишь специфические социальные формы и

¹ Общая теория права и государства. Академический курс в 2-х томах. Отв. ред. М.Н. Марченко. - Т.1. Теория государства. - М.: Зерцало, 1998. - С. 181.

средства упорядочения и регулирования совместной жизнедеятельности людей. Их конечная цель состоит в том, чтобы добиться от каждого члена сообщества такого поведения, которое способствовало бы нормальному функционированию и развитию как социального сообщества в целом, так и каждого его члена. В этом и состоит основная социальная функция права, правового государства, правопорядка и правоохранительной деятельности.

Правовые отношения, это всегда некое взаимодействие двух или более сторон¹, взаимодействие которых вызывает определённые изменения. Влияя на содержание и характер какого-либо взаимодействия, путём регулирования прав и свобод участвующих в нём сторон, право может тем самым вызывать желательные социальные последствия и изменения. Вместе с тем, изменения, вызываемые правом, зависят не столько от самого права, сколько от характера и природы тех объективных процессов, которые регулируются с помощью права. Общественные отношения, регулируемые правом, возникают не в самом праве, а вне его.

Поскольку, социальные функции и цели права задаются прежде всего, той объективной социально-экономической реальностью, в которой оно формируется, функционирует и развивается, а поэтому право должно исходить из реальности и чутко реагировать на её потребности. Право, правоотношения, правоохранительная деятельность всегда детерминированы определёнными социальными потребностями и решают определённые социальные задачи. Отсюда и вытекает основная идея социологической концепции права, что право существует в самой действительности, в самих реальных жизненных проблемах. В этом контексте право рассматривается как средство (способ, форма), обеспечивающее определённую направленность общественной жизни и общественных процессов.

Применительно к правоохранительной деятельности, это требование означает, что для её успешного проведения необходимо чётко, ясно и однозначно сформулировать её основные социальные функции и цели. Знание, содержащееся в этой концепции, состоит в том, что она правильно отражает основную

¹ См.: Несерсянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник. - М.: Норма-Инфра-М, 1999. - С. 515-517.

социальную функцию права - упорядочение и регулирование общественных отношений. Суть основного постулата этой концепции выражается так: «Право следует искать не в нормах, а в самой жизни». Правильно отмечая, где надо искать право т.е. соотносить право с жизнью, данная концепция оставляет открытым вопрос: кто и как будет искать это право? Кто и как конкретно будет «наполнять» законы правом? На практике все это открывает возможности неограниченного субъективизма и произвола.

Правильно отмечая важнейшую функцию права, эта концепция, по существу, также игнорирует содержательную характеристику права. Ведь очевидно, что прежде чем «регулировать» общественные отношения и «наполнять» нормы правом, надо достаточно точно определиться, что именно регулировать и чем «наполнять» нормы. Если эти нормы будут наполняться, скажем, «волей господствующего класса», то результат не заставит себя ждать. Если же эти нормы «наполнять» свободой и справедливостью и результат будет иной.

В силу того, что право - не единственный регулятор общественных отношений, есть и другие (обычаи, традиции, нравственность и т.д., поэтому мало сказать, что право регулирует общественные отношения, важно выяснить содержание и специфику этого регулирования, т.е. опять же нужна содержательная характеристика и оценка права. Это позволит более ясно и чётко формулировать необходимость тех или иных законов, спрогнозировать их эффективность и вызываемые ими социальные последствия совершенствовать и развивать законодательство¹.

В реальной правоохранительной деятельности отношения возникают и складываются не между абстрактными субъектами права, а между конкретными, живыми людьми, обладающими сознанием, чувствами и волей, имеющими определённые идеалы, убеждения, цели и интересы. В определённой мере это не только сказывается на характере и содержании рассматриваемых отношений, но и на характере и содержании правоохранительной деятельности. Решающим элементом правовых отношений становится правосознание его участников, их правовые убеждения и прежде всего, их понимание самой природы права, их субъек-

¹ См.: Фридман Л. Введение в американское право. - М., 1993; Хоффе О. Политика, право, справедливость. - М., 1994.

тивное восприятие и переживание права, а также их личное к нему отношение.

Правовая теория советского периода отвергала психологический подход к праву за его, якобы, приверженность к субъективному идеализму. Следует отметить, что это обвинение неверно по существу, поскольку тезис о том, что право должно осознаваться субъектом права как моё право, не имеет ничего общего с субъективно-идеалистическим тезисом о том, что право порождается сознанием субъекта права. Допустить смешение этих тезисов - это все равно, что назвать человека «субъективным идеалистом» только за то, что он осознает, что он хочет есть и пить. Осознанное сознанием и порожденное сознанием - это далеко не одно и то же не только с точки зрения философии, но и с точки зрения здравого смысла. Но дело даже не в этом. Это, по существу, лишь условная форма дискредитации психологической концепции права. Её можно было назвать «кадетской» или «меньшевистской». Суть дела это не меняет. Психологическая концепция права с её пафосом моего права была в принципе несовместима с советской системой в целом и советской правовой системой в частности.

Психологической данную концепцию права называл Л.И. Петражицкий. Однако современные исследователи правильно отмечают, что она несомненно имеет, говоря современным языком, и «феноменологический» аспект, т.е. анализ правовой и нравственной психологии переходит в ней в своеобразную феноменологию права и нравственности¹. Суть данной концепции, её непреходящее значение состоит в том, что она раскрыла и проанализировала субъективную природу права, рассмотрела психологический и социально-психологический механизм функционирования реального права. Основная идея Л.И. Петражицкого состояла в том, что наука, формально различая два права (объективное и субъективное), по существу, при определении природы права рассматривает только право объективное (право как совокупность юридических норм, содержащихся в законодательстве и поддержанных государством.) В результате получается, что право существует, как бы, само по себе, вне человека

¹ См. подробнее: Валицкий А. Нравственность и право в теориях русских либералов конца XIX - начала XX века // Вопросы философии. - № 8. - С. 95.

и без человека, существует неизвестно где и как. Из такого понимания природы права следует ряд важных теоретических и практических следствий, поскольку природу права жёстко и однозначно связывают только с наличием или отсутствием государства. Но «связывая понятие права с государством, наука ... лишается богатого и поучительного материала - тех правовых явлений, которые возникали и возникают вне государства, независимо от него и до появления государства, и сужает свой горизонт зрения до узкого, можно сказать, официально-канцелярского кругозора»¹. Если право может реально существовать и существует не только в государственно - санкционированной форме, то следовательно, существует возможность противоречий между писаным и неписаным правом. Для правоохранительной деятельности этот аспект права может иметь решающее значение (достаточно вспомнить эпопею борьбы с браконьерством, где каждая сторона исходит из своего права). В теоретическом плане однозначная связь права с государством крайне затрудняет выяснение истинной сущности права, поскольку её априори видят в воле государства, господствующего класса и т. д. Другими словами, наличная природа права (конкретно-историческая) объявляется природой права вообще как социального феномена.

Весьма важным является и то, что однозначная привязка права к государству приводит к пониманию права только в прямой зависимости от «случайного признака наличия или отсутствия начальственного предписания известных положений»². Другими словами, любая юридическая норма по определению становится правовой. Но тем самым снимается сама проблема права, поскольку она подменяется проблемой юридической нормы. Вместе с тем, признанием со стороны государства пользуются не только нормы права, но и другие нормы и правила поведения: религиозные, нравственные и т.д. Теория государственного признания тех или иных норм не содержит в себе критерия для отличия правовых норм от других социальных норм и предписаний признанных государственной властью и так или иначе включённых в закон.

¹ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб., 1909. - Т.1. - С. 267.

² Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб., 1909. - Т.1. - С. 258.

Природа права определяется его императивно-атрибутивным характером. Императивность права состоит и выражается в том, что реально существует и осознается людьми как некая обязанность, как некий долг. В этом плане право совпадает с нравственностью. Атрибутивность права состоит и выражается в том, что оно реально существует и осознается человеком как его право, т.е. право существует как моё право. В этом отличие права от нравственности, поскольку последняя никаких моих прав, по существу, не предполагает¹.

Допускается и более широкая трактовка, когда право рассматривается не просто как некая объективная, онтологическая данность, существующая вне и независимо от человека. Право - это атрибут, т.е. неотъемлемое качество самого человека, и поэтому только когда люди знают свои права и начинают ими реально пользоваться, только тогда и начинается реальная жизнь права. При наличии у людей реальных, а не просто «писанных» прав, создаётся «прочная координированная система вызываемого правом социального поведения, прочный и точно определённый (социальный) порядок, на который можно полагаться и рассчитывать в области хозяйственных и иных планов предприятий»². До тех пор, пока этого известного каждому и реального права, моего права нет, нет стабильного, устойчивого правопорядка. Существует лишь императивная сторона дела; право как внешняя, посторонняя для человека сила; право, которое заставляет (принуждает) человека выполнять определённые, предписанные государством действия, и которые он выполняет, но которые не рассматривает как свои права, или в которых своих прав он не видит вообще. При таких условиях, в обществе устанавливается не правовой порядок, учитывающий права всех субъектов общественных отношений, а порядок, учитывающий и отражающий интересы лишь отдельных групп населения и игнорирующий интересы других, т.е. порядок, по сути своей неправовой (тоталитарный, авторитарный, полицейский и т.д.).

Только «эмоционально здоровое и достаточно интенсив-

¹ См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб., 1909. - Т.1. - С. 153-154.; Валицкий А. Нравственность и право в теориях русских либералов конца XIX - начала XX века // Вопросы философии. - № 8. - С. 35.

² Петражицкий Л.И. Указ.раб. - С. 154.

ное осознание своих прав» развивает у человека чувство собственного достоинства и делает его гражданином в самом высоком смысле этого слова. Именно право в силу самой своей природы обеспечивает равенство людей и «незвизрая на лица» поднимает «малых» до высоты «великих мира сего». И напротив, «слабое развитие сознания собственных прав, идеализируемое русскими моралистами, было одной из главных причин тех недостатков русского национального характера, которые определяются как «рабская душа», «неуважение к чужой личности, деспотизм и самодурство»¹.

Психологический аспект понимания права при построении правового государства весьма значим, поскольку без наличия людей против того осознания своих прав, без наличия гражданина, реально обладающего этими правами, вряд ли возможно не только правовое государство, но и само право.

Существенно чрезвычайно важные моменты в понимании природы и функционирования права можно рассматривать с принципиально иных позиций, исходя из того, что самый лучший закон остается «мёртвым» до тех пор, пока «жизненные обычаи» страны будут базироваться на беспорядке и беззаконии².

Подводя итоги, можно сказать, что при всей важности учёта субъективной природы права («живое» право), его атрибутивного характера, эта природа и этот характер не исчерпывают собою полностью природу и сущность права как социального феномена в целом.

При всей важности осознания человеком своих прав само по себе это осознание мало что даёт. Необходимы объективные условия для реального осуществления своих прав. При отсутствии этих условий никакое осознание своих прав никаких реальных прав человеку не даёт и дать не может. Больше того, осознание своих прав, имеет смысл и значение лишь в государстве, где эти права есть, т.е. в правовом государстве. Получается порочный круг: чтобы осознать свои права, нужно правовое государство, но чтобы было правовое государство, человек должен не просто осознать, а уже иметь свои права.

До настоящего времени крайне неопределённым остаётся

¹ Валицкий А. Нравственность и право в теориях русских либералов конца XIX - начала XX века // Вопросы философии. - № 8. - С. 154.

² Хомяков А.С. Полн. собр. соч. - Т. 5. - М., 1900. - С. 115.

понятие «свои» права. Что значит свои права? Свои – это те, что закреплены в законах? Но там их может просто не быть, или если они там есть, их реально не добьешься. Или свои – это те, которые человек сам считает своими? Но если они действительно абсолютно свои, то как отличить права от произвола? Другими словами, опять во весь рост встаёт вопрос: какие права я могу считать своими? Кто реально устанавливает объём и границы моих прав, в чём, в конце концов, должны состоять мои неотъемлемые права и есть ли они вообще? А если есть, то каков критерий их выделения и обеспечения?

Для ответа на все эти вопросы, необходим содержательный анализ самого права, необходимо определить природу и сущность самого права. Вот почему психологическая концепция права не только не снимает, но напротив, обостряет проблему содержательной, сущностной характеристики и оценки права, прямо ставит вопрос о критериях различения правовых и неправовых юридических норм. Таким образом, вышеназванные концепции права показывают, что каждая из них имеет право на существование, поскольку они правильно отражают ту или иную сторону, тот или иной аспект такого сложного социального феномена, как право. И в этом плане каждая из них является правомерной и по-своему необходимой, однако недостаток всех рассмотренных концепций права состоит в том, что в них отсутствует содержательная, сущностная характеристика права как целостного и специфического социального феномена. Мало сказать, как существует и как действует право, надо выяснить, что оно есть само по себе, т.е. раскрыть его собственную природу и сущность. Далее, только исходя из содержательного, сущностного понимания права, можно выработать критерий правовой оценки реально существующего законодательства только на основе такого понимания права можно вести речь о построении правового государства, о сущности правоохранительной деятельности. Любая теоретическая конструкция так или иначе связана с практикой, отвечает на те или иные потребности практики. В свете этого рассмотренные нами концепции, созданные в рамках юридических наук, вероятно, вполне удовлетворяют потребностям юридической практики и не требуют какого-либо другого, более широкого и обобщенного подхода к пониманию природы и сущности права. И действительно, практическому юристу для конкретной юридической деятельности вполне дос-

таточно нормативной концепции права. Понимая право как систему норм, охраняемых государством, он вполне успешно справляется со своими практическими задачами, исходя из этих норм и строго выполняя их. Его практическая деятельность просто не ставит перед ним вопрос о природе и характере этих норм. А раз этого не требует практика, то этот вопрос не рассматривает и теория соответствующего уровня.

В иной ситуации оказывается законодатель. Он уже не может ограничиться рассмотрением права как системы норм. Принимая те или иные нормы, он стремится достигнуть вполне конкретных социальных целей, а следовательно, он неизбежно переходит, как минимум, к социологической концепции права.

И наконец, теоретический уровень понимания природы и сущности системы прав, правоотношений и правоохранительной деятельности на положение человека и гражданина в правовом государстве зависит не столько от субъективных способностей самого теоретика (хотя этот момент, конечно, присутствует), сколько от тех практических потребностей, которые эта система призвана удовлетворить.

4. Информация и её правовые основы

Информация в широком смысле этого слова представляет собой «атрибутивное», неотъемлемое свойство материи, характеризующее её способность отражать разнообразие окружающих предметов и событий. Закон об информации, информатизации и защите информации определяет информацию как «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления»¹. Это – определение в узком смысле слова. Форма представления информации определяется способом её получения и фиксации в процессе преобразования, распространения и потребления и подразделяется на статическую и динамическую². Статическая информация всегда фиксирована, а динамическая не фиксирована и существует в виде акустических и электромагнитных полей и электрических сигналов только в процессе её получения, преобразования, распространения и потребления.

Информационная сфера определяется как сфера деятельности субъектов, связанная с получением, преобразованием и потреблением информации³. Элементами информационной сферы являются: сама информация, среда её нахождения, средства обработки, распространения, хранения и защиты. Понятие собственно информации обозначает сам факт её наличия (существования), качественные (смысловые, содержательные), количественные и прагматические (определяющие полезность, ценность) показатели. Применительно к теме исследования эта категория включает и статус информации как объекта безопасности. Без каких-то материальных носителей нет ни энергии, ни информации⁴.

Среда нахождения информации – это:

1) материальный носитель (бумага, магнитная лента, дискета и т.п.);

¹ Об информации, информатизации и защите информации: закон РФ от 20 февраля 1995 г. – Ст. 2.

² Ильин В.А. Информационные структуры. – М.: Знание, 1987. – С. 8.

³ Об участии в международном информационном обмене: закон РФ от 4 июля 1996 г.

⁴ Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. – СПб.: Фонд «Университет», 2000. – С. 29.

2) среда распространения, которая в свою очередь имеет две разновидности: организованную (канал связи) и неорганизованную (газообразные, жидкие, твёрдые среды, физические поля).

Средства обработки информации включают в себя организационные и технические средства получения, фиксации, преобразования, обмена, распространения, потребления, хранения и защиты информации.

Безопасность – состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз¹. Безопасность может также определяться как состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности; или как отсутствие опасности: сохранность, надёжность.

Информационная безопасность – состояние защищённости национальных интересов страны (жизненно важных интересов личности, общества и государства на сбалансированной основе) в информационной сфере от внутренних и внешних угроз².

Безопасность может определяться как состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности; или как отсутствие опасности: сохранность, надёжность³.

Что касается важности геополитического фактора в системе внешних угроз, то одним из современных заблуждений в области безопасности является то, что в политической жизни России продолжают господствовать стереотипы, сложившиеся ещё до Октябрьской революции – понимание национальной безопасности только как государственной безопасности⁴. Новые геополитические ориентиры диктуют необходимость смены приоритетов⁵. При этом речь идёт, в том числе, и о компьютерной и о социально-информационной безопасности⁶.

¹ О безопасности: закон РФ от 5 марта 1992 г. Ст. 1.

² Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. – СПб.: Фонд «Университет», 2000. – С. 79.

³ Кабанов А.А. Система защиты государственной тайны: Лекция. – СПб., 2003. – С. 5.

⁴ Алексеев А.Н. Система внутренней и внешней безопасности: Учеб. пособие. – СПб.: СПбВВКУ ВВ МВД России, 1996. С. 35.

⁵ Там же. – С. 36.

⁶ Там же. – С. 57.

В книге Х. Байнхауэра и Э. Шмакке «Мир в 2000-м году. Свод международных прогнозов» среди глобальных проблем человечества на пороге XXI века наиболее важной и приоритетной была названа проблема образования. А в числе десяти наиболее важных глобальных проблем человечества назывались также такие, как угроза атомной войны, истощение природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, расслоение общества, урбанизация и т.д.¹

Среди задач по фундаментализации образования Константин Колин предложил, в частности, ввести в систему образования такие учебные дисциплины, «как синергетика, глобалистика, ноосферология, теоретическая и социальная информатика, геополитика и безопасность, информационная безопасность и некоторые другие»². Для многих учёных, ведущих работы в области исследования процессов развития глобального кризиса современной цивилизации, этот кризис является в основе своей мировоззренческим³. Все остальные кризисные явления (политического, экономического, социального и экологического характера) являются лишь следствиями кризиса мировоззрения⁴. Ядром нового миропонимания должна стать новая парадигма – информационный подход как фундаментальный метод научного познания. В свете этой новой парадигмы вопрос об информационной безопасности встаёт с особенной остротой. Ведь информация это «феномен физической реальности, равнозначный по своему уровню таким феноменам, как вещество и энергия»⁵. Её «наряду с пространством и временем следует рассматривать в качестве универсального атрибута материи, причём только она может нас приблизить к пониманию некоторых аспектов време-

¹ Цит. по: Колин К. Образование – путь в будущее // Интеллектуальный мир. – 1998. № 16. – С. 3.

² Колин К. Образование – путь в будущее // Интеллектуальный мир. – 1998. № 16. – С. 3.

³ Колин К.К. Информационный подход как фундаментальный метод научного познания. – М.: РАЕН, 1998. – С. 3.

⁴ Современная картина мира. Формирование новой парадигмы. – М., 1997.

⁵ Колин К.К. Информационный подход как фундаментальный метод научного познания. – М.: РАЕН, 1998. – С. 5.

ни»¹. Наконец, в социальных процессах информация играет определяющую роль. «Она является стержнем развития и взаимодействия всех социальных структур общества»². Другое определение информационной безопасности даётся в законе РФ «Об участии в международном информационном обмене»: информационная безопасность – это состояние защищённости информационной среды (сферы) общества, обеспечивающее её формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства³.

Наконец, под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищённости национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства⁴.

Состояние защищённости предполагает не только безопасность самой информации, понимаемой как её сохранность от умышленного или случайного уничтожения, изменения, разрушения и т.д., но и способность субъектов противостоять негативному информационному воздействию на них.

Государством должен быть выработан не только эффективный механизм защиты информации от несанкционированного доступа, но и механизм защиты общества от воздействия так называемой «вредной информации»⁵.

Структура информационной безопасности включает в себя:

1) социально-правовой статус субъекта (государство и его институты, общество, социальная группа, личность);

¹ Сидоров А.А. Информация – универсальный атрибут материи? – Вестник РАН. – М., 1997. – № 8.

² Колин К.К. Информационный подход как фундаментальный метод научного познания. – М.: РАЕН, 1998. – С. 16.

³ Об участии в международном информационном обмене: закон РФ от 4 июля 1996 г.

⁴ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // Концептуальные проблемы информационной безопасности в Союзе России и Беларуси: Материалы Научной конференции в 2-х ч. Ч. 2. – СПб.: СПбГУ, 2000. – С. 1.

⁵ Никодимов И.Ю. Информационно-коммуникационная функция государства и механизм её реализации в современной России (теоретический и сравнительно-правовой анализ): Автореф. ... д-ра юрид. наук. – СПб.: СПбУ МВД России, 2001. – С. 12.

2) цели защиты информации;
3) виды защищаемой информации;
4) характер и формы угроз информационной безопасности;

5) формы обеспечения информационной безопасности.

Действующее законодательство¹ определяет защиту информации как комплекс мер, преследующих следующие цели:

1) предотвращение утечки, хищения, утраты, искажения, подделки информации;

2) предотвращение угроз безопасности личности, общества, государства;

3) предотвращение несанкционированных действий по уничтожению, модификации, искажению, копированию, блокированию информации;

4) предотвращение других форм незаконного вмешательства в информационные ресурсы и информационные системы, обеспечение правового режима документированной информации как объекта собственности;

5) защита конституционных прав граждан на сохранение личной тайны и конфиденциальности персональных данных, имеющих в информационных системах;

6) сохранение государственной тайны, конфиденциальности документированной информации в соответствии с законодательством;

7) обеспечение прав субъектов в информационных процессах и при разработке, производстве и применении информационных систем, технологий и средств их обеспечения.

Защите подлежит любая документированная информация, неправомерное обращение с которой может нанести ущерб её собственнику, владельцу, пользователю или иному лицу.

Закон о государственной тайне относит к ней защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской

¹ Об информации, информатизации и защите информации: закон РФ от 20 февраля 1995 г.

Федерации¹. перечень этих сведений содержится в Указе Президента². Он содержит 87 наименований, в том числе:

81. Сведения, раскрывающие силы, средства, источники, методы, планы, состояние, организацию, результаты разведывательной или оперативно-розыскной деятельности...

82. Сведения, раскрывающие силы, средства, методы, планы и результаты оперативно-розыскной деятельности, а также данные о финансировании этой деятельности, если эти данные раскрывают перечисленные сведения. Сведения о лицах, сотрудничающих или сотрудничавших на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

83. Сведения, раскрывающие принадлежность конкретных лиц к подразделениям по борьбе с организованной преступностью, а также проводимые ими оперативно-поисковые и оперативно-технические мероприятия.

85. Сведения, раскрывающие силы, средства и методы ведения следствия по уголовным делам о государственных преступлениях.

Помимо государственной тайны защищаются также сведения конфиденциального характера, перечень которых утверждён Указом Президента Российской Федерации³:

1. Сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях.

2. Сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства.

3. Служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна).

¹ О государственной тайне: закон РФ от 21 июля 1993 г. Ст. 2.

² Об утверждении перечня сведений, относимых к государственной тайне: Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203. В ред. Указа от 24 января 1998 года № 61.

³ Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188.

4. Сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и так далее).

5. Сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (коммерческая тайна).

6. Сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Интерес к обороту информации приобретает особую значимость в рамках совершенствования правового регулирования экономической деятельности в условиях рыночных отношений¹. Существует несколько десятков терминов, применяемых законодателем для характеристики разных видов (около 50) конфиденциальной информации, до сих пор практически не систематизированных.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Она служит основой для:

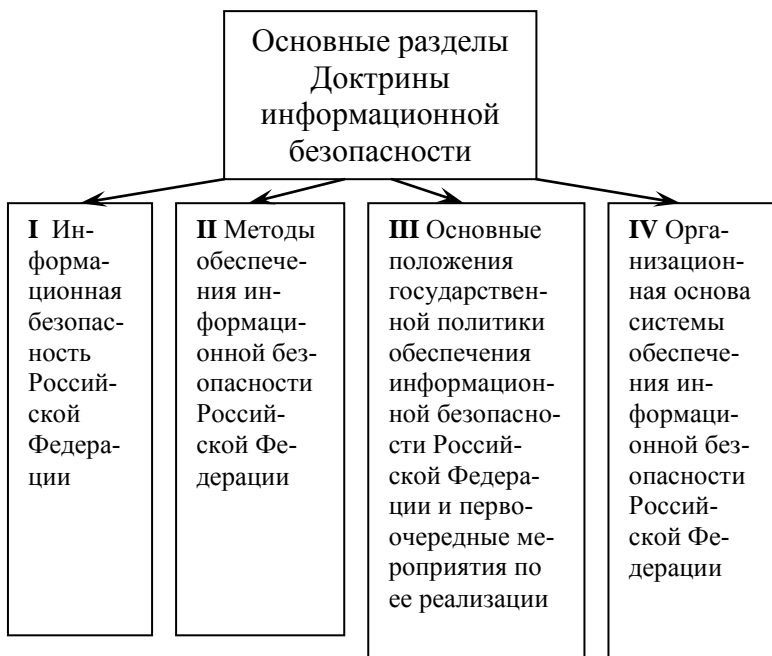
формирования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

разработки целевых программ обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Эта Доктрина развивает Концепцию национальной безопасности Российской Федерации применительно к информационной сфере.

¹ Тайна. Коммерческая. Служебная. Государственная: Сб. нормативных актов Российской Федерации / А.В. Коломиец. – М.: Статут, 2001. – С. 3.



Доктрина включает в себя 4 раздела:

I. ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, в который входят подразделы:

1. Национальные интересы Российской Федерации в информационной сфере и их обеспечение;

В этом подразделе дана характеристика информационной сферы, включающей 1) информацию, 2) информационную инфраструктуру, 3) субъектов, собирающих, формирующих, распространяющих и использующих информацию, 4) системы регулирования возникающих при этом общественных отношений. Здесь же даётся **понятие информационной безопасности**: состояние защищённости национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства. Охарактеризованы эти 3 группы интересов и сформированы задачи внутренней и внешней политики по обеспечению

нию информационной безопасности. Выделены 4 основные составляющие национальных интересов в информационной сфере: 1) соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею (8 задач); 2) информационное обеспечение государственной политики (2 задачи); 3) развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации (4 задачи); и 4) защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности телекоммуникационных систем (4 задачи).

2. Виды угроз информационной безопасности Российской Федерации;

Во втором подразделе даётся классификация угроз информационной безопасности России по видам своей общей направленности. Сформулированы 4 группы видов угроз информационной безопасности: 1) угрозы конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности, ... духовному возрождению России (13 видов угроз); 2) угрозы информационному обеспечению государственной политики (3 вида угроз); 3) угрозы развитию отечественной индустрии информации (4 вида угроз); и 4) угрозы безопасности информационных и телекоммуникационных средств и систем России (14 видов угроз).

3) Источники угроз информационной безопасности Российской Федерации;

Эти источники подразделены на внешние (7 источников, в том числе деятельность международных террористических организаций) и внутренние (10 источников, в том числе критическое состояние отечественных отраслей промышленности).

4) Состояние информационной безопасности Российской Федерации и основные задачи по ее обеспечению;

Даётся оценка современного состояния информационной безопасности России, выявлены основные проблемы, а также задачи, требующие безотлагательного решения.

Указано, что в последние годы реализован комплекс мер по совершенствованию обеспечения информационной безопасности: Приняты: 1) Закон «О государственной тайне», 2) «Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах», 3) федеральные законы «Об информации, информатизации и защите информации», «Об

участии в международном информационном обмене» и ряд других. Создаются механизмы их реализации, в том числе системы лицензирования и сертификации. Отмечено, что современные условия вызывают обострение противоречий между потребностями общества в расширении обмена информацией и необходимостью сохранения ограничений на её распространение. Констатируется противоречивость правового регулирования общественных отношений в информационной сфере. Необеспеченность прав граждан на доступ к информации ведёт к дестабилизации социально-политической обстановки. Неудовлетворительно организована защита персональных данных, собираемых органами власти. Здесь же сформулированы задачи, требующие безотлагательного решения (17 задач).

II. МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, в который входят подразделы:

5) Общие методы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

В пятом подразделе дана классификация методов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Эти методы подразделены на 1) правовые (7 методов), 2) организационно-технические (9 методов); и 3) экономические (2 метода).

6) Особенности обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в различных сферах общественной жизни;

Особенности сгруппированы по сферам общественной жизни – 1) в сфере экономики; 2) в сфере внутренней политики; 3) в сфере внешней политики; 4) в области науки и техники; 5) в сфере духовной жизни; 6) в общегосударственных информационных и телекоммуникационных системах; 7) в сфере обороны; 8) в правоохранительной и судебной сферах, а также 9) в условиях чрезвычайных ситуаций.

7) Международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности;

Отмечены особенность международного сотрудничества и основные направления международного сотрудничества Российской Федерации в области обеспечения информационной безо-

пасности, особенно в отношениях с государствами-участниками СНГ.

III. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ, в который входят подразделы:

8) Основные положения государственной политики обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

Сформулированы основные направления деятельности органов власти, основные принципы (4), функции государства (9), правовые механизмы (7) и правовое обеспечение информационной безопасности.

9) Первоочередные мероприятия по реализации государственной политики обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

Их 5: 1) разработка и внедрение механизмов реализации правовых норм в информационной сфере, 2) механизмов руководства средствами массовой информации, 3) федеральных программ формирования архивов, повышение правовой культуры и компьютерной грамотности граждан, 4) развитие системы подготовки кадров в области обеспечения информационной безопасности, 5) гармонизация отечественных стандартов области информатизации и информационной безопасности.

IV. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ОСНОВА СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, в который входят подразделы:

10) Основные функции системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

Их 15, от разработки нормативной правовой базы до осуществления международного сотрудничества.

11) Основные элементы организационной основы системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

В одиннадцатом подразделе перечислены основные элементы организационной основы этой системы:

1) Президент Российской Федерации,

2) Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации,

- 3) Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации,
- 4) Правительство Российской Федерации,
- 5) Совет Безопасности Российской Федерации,
- 6) федеральные органы исполнительной власти,
- 7) межведомственные и государственные комиссии, создаваемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации,
- 8) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации,
- 9) органы местного самоуправления,
- 10) органы судебной власти,
- 11) общественные объединения,
- 12) граждане, принимающие в соответствии с законодательством Российской Федерации участие в решении задач обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Сформулированы функции первых 10 из перечисленных элементов рассматриваемой системы. Это и понятно, т.к. государство не вправе диктовать общественным объединениям и гражданам их функции.

В заключение доктрины поставлена задача разработки соответствующей федеральной программы реализации указанных в ней первоочередных мероприятий.

Под угрозами информационной безопасности понимаются различные формы воздействия на элементы информационной сферы, влекущие наступление негативных последствий.

По характеру они подразделяются:

- 1) на внутренние и внешние¹;
- 2) на реальные и потенциальные²;
- 3) на преднамеренные и непреднамеренные;
- 4) на постоянные и временные.

Для правоохранительной сферы источниками внутренних угроз являются:

¹ Вирковский В.А. Проблемы информационной безопасности Российской Федерации и пути её решения // Защита информации. – СПб.: Конфидент, 1995. № 1. – С. 11-16.

² Степашин С.В. Безопасность человека и общества: Политико-правовые аспекты. – СПб.: СПБЮИ МВД России, 1994.

1) недостаточная информационно-правовая культура личного состава, которая включает в себя отсутствие у большинства сотрудников минимально необходимых знаний и навыков по обеспечению информационной безопасности;

2) отсутствие или ослабление общережимных мер в служебных помещениях, отсутствие или неправильное построение технических систем общей безопасности;

3) отсутствие или неисправность организационно-технических средств защиты информации, отсутствие звукоизоляции;

4) текучесть кадров и несвоевременное информирование вновь принятых сотрудников о мерах информационной безопасности.

Внешние угрозы создают:

1) действия преступников, направленные на несанкционированное получение информации;

2) нарушение функционирования телекоммуникационных систем, иных коммуникаций;

3) нарушение функционирования электропитающих сетей и устройств;

4) нарушения почтовой безопасности;

5) информационное воздействие, к которому относятся заведомо ложные сообщения, доносы, телефонное и радиоулиганство, выведение из строя или нарушение функционирования технических средств управления и контроля и т.п.

Практически все внутренние угрозы носят реальный характер. Из внешних угроз к таковым относятся целенаправленные действия преступников, включающие и нарушение функционирования внешних систем.

Нарушения технологического характера, а также чрезвычайные происшествия некриминального характера являются потенциальными источниками угроз.

Наибольшую опасность во всех случаях представляют действия преступников, направленные на получение информации о деятельности правоохранительных органов¹.

¹ Шумилов Н.И. Информационная безопасность: Методич. пособие для сотрудников правоохранительных органов. – СПб.: СПбА МВД России, 1997. – С. 10.

Предотвращение и парирование угроз составляет главное содержание информационной безопасности, а защита информации является основной формой её обеспечения.

В основе планирования и практического осуществления мер по защите информации лежат результаты систематического анализа вероятных каналов утечки защищаемой информации и способов несанкционированного доступа к ней.

Каналы утечки информации представляют собой объективно существующие формы её распространения и имеют две разновидности: физическую и техническую.

Физические каналы включают в себя формы, связанные с движением носителей информации, с использованием органов чувств человека (без применения технических средств), с естественным распространением информации в физической среде в виде звуковых или электромагнитных волн.

Технические каналы утечки информации – это организованные каналы связи или иные коммуникации, незащищённые от снятия с них информации с помощью различных технических средств.

Под несанкционированным доступом к защищаемой информации понимаются различные формы физического и технического внедрения в информационную среду объекта наблюдения с целью получения информации.

Перехват (обнаружение, восстановление, восприятие и фиксация) информации с канала утечки и несанкционированный доступ к информации составляют основу методов неправомерного её получения.

Информационное воздействие на подразделения правоохранительных органов и на отдельных сотрудников осуществляется путём попыток прямого или опосредованного влияния на них посредством писем, телефонных звонков, передач и публикаций, затрагивающих служебную деятельность и частную жизнь сотрудников, членов их семей, родственников, близких знакомых и т.п. Подобные угрозы содержат реальную угрозу информационной безопасности, а также признаки составов таких преступлений как клевета, оскорбление, заведомо ложный донос, угроза убийством или причинения вреда здоровью¹.

¹ Там же. – С. 16.

При создании системы защиты информации следует исходить из того, что она должна отвечать следующим важнейшим требованиям:

1. Система должна обеспечивать безопасность информации, средств информатизации, защиту интересов пользователей.

2. Система в целом, методы и способы защиты должны быть по возможности «прозрачными» для пользователя, не создавать ему неудобств, связанных с процедурами проверки, надзора, контроля за доступом и т.п.

3. Все возможные каналы утечки должны быть перекрыты.

4. Система должна реализовывать методы как директивного, так и функционального управления¹.

Информационная безопасность обеспечивается разработкой, внедрением и поддержанием в актуальном состоянии комплекса мер по своевременному выявлению и предотвращению или пресечению всех форм угроз. Эти меры включают в себя: 1) организационные; 2) технические; 3) программные (криптографические); 4) правовые.

Основу комплекса составляют правовые формы, определяющие законодательную базу; виды информации, находящейся под защитой закона; меры государственного и ведомственного регулирования, контроля и санкции за нарушение установленных законом отношений в информационной сфере. Правовые формы предусматривают меры уголовного, гражданского и административного преследования. В частности в Уголовном кодексе этим вопросам посвящены статьи 283, 284, 292, 310, 311, 320. Непосредственно затрагивают информационную сферу правоохранительных органов и действия, урегулированные 207, 237, 303, 306 и 307 статьями УК РФ. Уголовное преследование предполагается также по статьям 137 и 138 за нарушение конституционных прав граждан.

Таким образом, система защиты информации представляет собой комплекс правовых, организационно-режимных, аппаратных, программных, криптографических мер, обеспечивающих её сохранность при обработке на ЭВМ и вычислительных сетях

¹ Экономическая безопасность Российской Федерации: Учебник для вузов. В 2-х ч. Ч. 1. / Под общ. ред. С.В. Степашина. М.-СПб.: Всероссийская государственная налоговая академия МНС РФ; СПб университет МВД России; Изд-во «Лань», 2001. – С. 137.

от проникновения по каналам технической разведки, несанкционированного доступа, в частности, с использованием технических средств, а также её утраты вследствие ошибок и неквалифицированных действий пользователей и воздействия компьютерных вирусов¹.

¹ Там же. – С.138.

Заключение

Таковы общие черты законотворчества Российской Федерации в рассматриваемом контексте – обеспечении права человека и гражданина на информацию.

На рассмотрении Государственной Думы до сих пор находится несколько важных в этой сфере законопроектов, в их числе закон о праве на информацию. Очевидно, что в случае их принятия они могли существенно расширить информационные права граждан, СМИ и тем самым способствовать развитию открытого общества.

По-прежнему самым слабым местом в законотворческом процессе в Государственной Думе является его главное звено – принятие законопроекта в третьем чтении. Ведь, в конечном итоге, по принятым законам определяется результативность работы законодателей за конкретный промежуток времени.

С другой стороны, в случае принятия некоторых законов, направленных на регулирование информационных правоотношений, мог быть существенно нарушен баланс сил на информационном пространстве в пользу противников свободы слова. Некоторые вступившие в силу законы направлены на усиление позиций государственных органов как субъектов информационных правоотношений.

Представленные в данной работе материалы показывают, что в органах государственной власти по-прежнему достаточно сторонников ограничения прав граждан и СМИ на доступ к информации, а также на поиск, получение, изготовление и распространение информации. При этом многие из них с трибуны высшего законодательного органа страны объясняют это стремлением обеспечить информационную безопасность государства и общества. Между тем практика показывает, что идеи, которые закладываются в концепцию информационной безопасности, преследуют цель расширить перечень ограничений на свободу доступа к информации. Об этом не раз заявляли представители правозащитных и других неправительственных организаций, занимающихся правовыми проблемами СМИ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Абалкин Л.И. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества. - М., 1973.
- Абдулаев М.И. Международное право и внутригосударственное законодательство (вопросы теории): Монография. - СПб: Консалтинг, 1994.
- Аврутин Ю.Е., Зубов И.Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспективы развития): Монография. - СПб.: СПб ун-т МВД России, 1998.
- Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М.: Юристъ, 2000.
- Актуальные проблемы гражданского права: Сб. ст. / Под ред. С.С. Алексеева. - М.: Статут: Юрист, 2000.
- Алексеев А.Н. Система внутренней и внешней безопасности: Учеб. пособие. – СПб.: СПбВВКУ ВВ МВД России, 1996.
- Алексеев С.С. Избранное: Наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика. - М.: Статут, 2003.
- Алексеев С.С. Круг замкнулся: Повесть о праве. - Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2001.
- Алексеев С.С. Общая теория права: Курс лекций в 2-х т. Т. 1. - М.: Юрид. лит., 1981.
- Алексеев С.С. Право: Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. - М.: Статут, 1999.
- Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2-х т. Т. 1. - Свердловск: СЮИ, 1972.
- Алексеев С.С. Теория права. - М., 1994.
- Алексеев С.С. Теория права. – 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Бек, 1995.
- Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М.: Зерцало, 1997.
- Аметистов Э., Холланд М. Защита прав человекам России и США глазами друг друга. - Нью-Йорк-М.: б.и., 1993.
- Астрахань А.А. Юридические гарантии и пределы осуществления конституционных прав и свобод граждан // Правоведение. 1986. № 6.
- Арутюнов М. Положение с правами и свободами беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации // Рос.

- бюллетень по правам человека. Вып. 3. - М.: Проект. группа по правам человека-ИНТУ, 1994.
- Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. - М.: Политиздат, 1968.
- Афанасьев В.С. Обеспечение законности: Вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел). Автореферат дис. ... д-ра юр. наук. - М.: Академия МВД СССР, 1993.
- Бабаев В.К. Правотворчество // Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. В.К. Бабаева. - Ниж.Новгород: ВШ МВД России, 1993.
- Бабаев В.К. Теория современного советского права. - Н. Новгород, 1991.
- Бахрах Д.Н. Административное право: Кратк. учеб. курс. - М.: Норма-Инфра-М, 2002.
- Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. - М.: Бек, 1996.
- Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. - М.: Норма-Инфра*М, 2000.
- Беседа главного редактора журнала «Государство и право» А.И. Ковлера с уполномоченным по правам человека Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором О.О. Мироновым // Государство и право. 2000. №2.
- Боботов С.В., Колесова Н.С. Современная концепция прав и свобод гражданина во Франции // Государство и право. 1992. № 6.
- Бобылев А.И., Билащенко С.А. Вопросы общей теории экологического права. - Минск, 1991.
- Бойцова Л.В., Бойцова В.В. Восстановление и охрана прав жертв массовых репрессий: состояние и перспективы законодательного регулирования // Государство и право. 1992. №6.
- Бугель Н.В. Обеспечение функционирования механизма управления органами внутренних дел (правовые, методологические и организационные аспекты): Монография. - СПб.: СПб университет МВД России, 2000.
- Бугель Н.В. Органы внутренних дел в правовом механизме Российского государства: Монография. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000.
- Бутылин В.Н. Вопросы правовой защищенности личности как объекта правоохранительной системы // Проблемы развития правоохранительных органов: Труды Академии. - М., 1994.

- Вари Д. Конституционный суд России глазами американского юриста // Государство и право. 1993. № 12.
- Венгеров А. Конституционные принципы охраны жизни советских граждан // Сов. юстиция. 1979. № 1.
- Вирковский В.А. Проблемы информационной безопасности Российской Федерации и пути её решения // Защита информации. – СПб.: Конфидент, 1995. № 1.
- Волошко А.И. Нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел. - М.: Акад. МВД РФ, 1994.
- Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // «Библиотечка Российской газеты», выпуск № 22-23, 1999 г.
- Герасимова И.А. Управление природо-использованием и охраной окружающей среды / Под ред. А.И. Бобылева. - Оренбург, 1988.
- Герцен А.И. Собрание сочинений. В 30-ти т. Т. 11. - М., 1954-1965.
- Глущенко П.П. Конституционные права и свободы граждан России: современные проблемы социально-правовой защиты. Монография / Под общ. ред. В.П.Сальникова. - СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1997.
- Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. - М.: Юрид. лит., 1972.
- Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М.: Юрид. лит., 1987.
- Гражданское право. В 2-х т. Т. 1: Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. - М.: БЕК, 1994.
- Гревцов Ю.И. Граждане и юридические учреждения (Проблемы использования субъектов права) // Сов. государство и право. 1988. № 11.
- Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. - Л.: ЛГУ, 1987.
- Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. - Л.: ЛГУ, 1981.
- Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. - М.: Статут, 2001.
- Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. - М.: Рос. право, 1992.

- Гридин С.И., Попов Л.Л. Предупреждение административных правонарушений // Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. - М.: Акад. МВД СССР, 1990.
- Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник для вузов / Под ред. К.Ф. Гуценко. 7-е изд. - М.: Зерцало, 2002.
- Делиев Иван (НРБ). Механизмы управления в социальных системах и их моделирование. Научное управление обществом. Вып. 8. - М., 1974.
- Деятельность юрисдикционных органов по охране прав личности: Сб. науч. тр. - М.: Юрид. ин-т МВД РФ, 1994.
- Дмитриев Ю.А. Златопольская А.А. Гражданин и власть. - М., 1994.
- Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // Концептуальные проблемы информационной безопасности в Союзе России и Беларуси: Материалы Научной конференции в 2-х ч. Ч. 2. – СПб.: СПбГУ, 2000. – С. 1.
- Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Генетика, поведение, ответственность: О природе антиобщественных поступков и путях их предупреждения. Изд. 2-е перераб. и доп. - М.: Политиздат, 1989.
- Дюрягин И.Я. Право и управление. - М.: Юрид. лит., 1981.
- Закон РСФСР «О милиции» // Организация и деятельность органов внутренних дел Российской Федерации. Сб. нормативных актов. / Под ред. В.В. Черникова. М., Юрид. лит. 1994. (С посл. изм.).
- Зинченко И.А. О социальной и правовой защите сотрудников, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с организованной преступностью: Матер. науч.-практ. конф. (17-18 мая 1994 г.). - М.: Моск. ин-т МВД России, 1994.
- Зражевская Т.Д. Конституционные основы охранительного механизма в правовой системе социализма // Охранительный механизм в правовой системе социализма: Межвуз. сб. / Под ред. Н.В. Витрука. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1989.
- Зыбин С.Ф. Социальная и правовая защита сотрудников милиции // Общество, право, полиция: Матер. междунауч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 23.24 мая 1996 г. В 2-х ч. 4.1. / Под

- общ. ред. С.Ф. Зыбина и В.П. Сальникова. - СПб.: СПб ЮИ МВД РФ, 1996.
- Зыбин С.Ф., Стремоухов А.В. Научные основы организационно-правовой работы с кадрами органов внутренних дел: Монография. - СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1994.
- Иванский В.П. Теоретические проблемы правовой защиты частной жизни в связи с использованием информационных технологий: Автореф. ... канд. юрид. наук (12.00.01) / Рос. ун-т дружбы народов. - М., 1998.
- Ильин В.А. Информационные структуры. – М.: Знание, 1987.
- Институт социально-правовой защиты должностных лиц, осуществляющих правоохранительную деятельность // Проблемы развития правоохранительных органов: Тр. Академии МВД РФ. - М.: Акад. МВД РФ, 1994.
- Кабанов А.А. Информационная безопасность: Лекция. Изд. 2-е, перераб. - СПб.: СПб ун-т МВД России, 2003.
- Кабанов А.А. Система защиты государственной тайны: Лекция. – СПб., 2003.
- Казимирчук В.П., Боботов С.В. Цели и функции правовой системы // Правовая система социализма. В 2-х кн. Кн. 2. Функционирование и развитие / Отв. ред. А.М. Васильев. - М.: Юрид. лит., 1987.
- Кант И. Сочинения. Т.6. – М., 1971.
- Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. - Ярославль., 1995.
- Карташов В.Н. Методика изучения и обобщения юридической практики. - Ярославль., 1989.
- Карташов В.Н. Обобщение юридической практики. - Ярославль, 1991.
- Карташов В.Н. Профессиональная юридическая деятельность. - Ярославль. 1992.
- Карташов В.Н. Юридическая деятельность в социалистическом обществе / Яросл. гос. ун-т. - Ярославль: ЯрГУ, 1987.
- Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / Под ред. Н.И. Матузова. - Саратов: Изд. Саратов. ун-та, 1989.
- Картрайт Г. Обвиняется в убийстве. - М., 1982.
- Кельзен Г. Чистое учение о праве // Чистое учение о праве Ганса Кельзена. - Вып 1, 2. - М., 1988.

- Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). - М.: Аванта+, 2000.
- Керимов Д.А. Философские проблемы права. - М., 1972.
- Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты Вопр. теории и технологии. - Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1991.
- Княгинин К.Н., Щедровицкий П.Г. Формула развития / Гос. ун-т Высш. шк. экономики. - М.: ГУ-ВШЭ, 2003. (Препринт)
- Кожевников О.А. Юридическая ответственность в системе права / Мин. образования Российской Федерации, Волжский ун-т им. В.Н. Татищева. - Тольятти: ВУиТ, 2003.
- Кожевников С.Я. Юридическая ответственность // Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. В.К. Бабаева. - Н.Новгород: Изд-во Нижегородской ВШ МВД России, 1993.
- Кожевников С.Н. Правовая активность граждан. - Н.Новгород: Изд-во Нижегородской ВШ МВД России, 1994.
- Колин К.К. Информационный подход как фундаментальный метод научного познания. - М.: РАЕН, 1998.
- Колин К. Образование – путь в будущее // Интеллектуальный мир. – 1998. № 16.
- Колосов В. Человек должен иметь право защитить себя // Росс. Федерация. 1994. № 18.
- Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система / Юрид. ин-т (СПб). - СПб.: Изд-во ЮИ, 2002.
- Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике её применения / Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. - М.: Норма, 2002.
- Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Ин-т гос. и права РАН; Отв. ред. И.Л. Петрухин. - М.: Проспект Велби, 2002.
- Кондрашов Б.П. и др. Комментарий к закону Российской Федерации «О милиции» / Ю.П. Кондрашов, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. - 3-е изд. перераб. и доп. - М.: Проспект, 2003.
- Конституция Российской Федерации и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека: «Круглый стол» // Государство и право. 1994. №10.
- Кремнев И.Н. Объект уголовно-правовой охраны (спорные вопросы теории) // Деятельность юрисдикционных органов по охране прав личности: Сб. науч. тр. - М.: Юрид. ин-т МВД РФ, 1994.

- Лазарев В.В. Законность и правопорядок // Общая теория права: Учебник / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1995.
- Лазарев Л. Конституционное правосудие: механизм реализации, проблемы // Российская Федерация. 1995. №10.
- Ликас А.Л. Культура правосудия: Практ. пособие. – М.: Юрид. лит., 1990.
- Литвинова Г.И., Михалева Н.А. Правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев в России // Государство и право. 1992. №4.
- Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. – СПб.: Фонд «Университет», 2000.
- Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности / Пер. с франц. С.В. Болотова, Д.И. Васильева. - М.: Прогресс-Универс, 1993.
- Малеин Н.С. Юридическая ответственность и справедливость. - М.: Манускрипт, 1992.
- Малков В.Д. Функции управления в сфере правоохранительной деятельности // Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: Учебник. - М.: Акад. МВД СССР, 1990.
- Малько А.В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение. 1993. №5.
- Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. - М.: ООО «ТК Велби», 2002.
- Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Курс лекций. - М., 1997.
- Международное право: Учеб. для вузов / Н.Г. Беляева, Г.В. Игнатенко, О.Н. Тиунов и др.; Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.Н. Тиунов. 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма-Инфра-М, 2002.
- Международные акты и внутригосударственное законодательство по правам ребёнка: Сб. / МВД РФ, Фил. Каф. ЮНЕСКО по правам человека и демократии при МГИМО (У) МИД РФ в Уфимском юрид. ин-те МВД РФ; Сост. А.Г. Хабибулин и др. – Уфа: УЮИ, 2001.
- Международные стандарты деятельности правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы: Сб. док. / Сост. Г.В. Игнатенко, С.В. Кодан. - Екатеринбург: Изд-во Урал. юрид. ин-та, 1999.
- Михайловская И.Б., Спиридонов Л.И. Основы социологических знаний: Учеб. пособие. – М.: Акад. МВД СССР, 1988.

- Мякишев Г.М. Правовой статус и правовая защищенность работников милиции. - М.: Акад. МВД СССР, 1990.
- Мякишев Г.М. Работа с кадрами в органах внутренних дел: Задачи. Ситуации. Деловые игры: Учеб. пособие для слуш. Академии МВД России. – М.: ИМЦ ГУК МВД РФ, 1995.
- Несерсянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник. - М.: Норма-Инфра-М, 1999.
- Никодимов И.Ю. Информационно-коммуникационная функция государства и механизм её реализации в современной России (теоретический и сравнительно-правовой анализ): Автореф. ... д-ра юрид. наук. – СПб.: СПбУ МВД России, 2001.
- О безопасности: закон РФ от 5 марта 1992 г. Ст. 1.
- О государственной тайне: закон РФ от 21 июля 1993 г. Ст. 2.
- Об информации, информатизации и защите информации: закон РФ от 20 февраля 1995 г. – Ст. 2.
- Об утверждении перечня сведений, относимых к государственной тайне: Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203. В ред. Указа от 24 января 1998 года № 61.
- Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188.
- Об участии в международном информационном обмене: закон РФ от 4 июля 1996 г.
- Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. ред. М.Н. Марченко. - Т.1. Теория государства. - М.: Зерцало, 1998.
- Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах. / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. М., 1998.
- Общая теория государства и права: Акад. курс в 3-х т.: Учебник для вузов / В.В. Борисов, Н.В. Витрук, Н.Л. Гранат; МГУ им. М.В. Ломоносова, Юрид. фак., 2-е изд. перераб. и доп. - М.: Зерцало-М, 2002.
- Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - М.: Юрист, 1994.
- Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб., 1909. - Т.1.
- Петрухин И.Л. Вам нужен адвокат. – М.: Прогресс-Универс, 1993.
- Петрухин И.Л. Личная жизнь: Пределы вмешательства. – М.: Юрид. лит., 1989.
- Петрухин И.Л. Личные тайны: Человек и власть / Ин-т государства и права РАН. – М.: Ин-т государства и права, 1998.

- Петрухин И.Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе / Отв. ред. И.Б. Михайловская; АН СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1989.
- Петрухин И.Л. Правосудие: Время реформ / АН СССР. - М.: Наука, 1991.
- Петрухин И.Л. Судебные гарантии прав личности (в уголовном процессе). – М.: ИНИОН, 1992.
- Петрухин И.Л. Человек и власть: В сфере борьбы с преступностью. – М.: Юрист, 1999.
- Побегайло Э.Ф. Проблемы правовой защищенности сотрудников органов внутренних дел от преступных посягательств // Современные проблемы борьбы с преступностью: Тр. Академии. - М.: Акад. МВД РФ, 1993.
- Пороцук С.Д. Правовая защита сотрудников органов внутренних дел // Законность. 1993. № 12.
- Права человека в регионах Российской Федерации: Сб. докладов региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации за 2000 г. В 5-ти т. Т. 1. - М.: Хельсинская группа, 2001.
- Права человека в регионах Российской Федерации: Сб. докладов региональных правозащитных организаций о положении с правами человека в субъектах Российской Федерации за 2000 г. В 5-ти т. Т. 4. - М.: Хельсинская группа, 2001.
- Права человека. Учебник для вузов. Отв. ред. Е.А. Лукашева. - М.: Изд. Норма (Издательская группа Норма-Инфра-М), 2000.
- Правоотношения и их роль в реализации права. - Казань., 1993.
- Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Материалы «Круглого стола», 25-26 мая 1999 г. / Ред. Н.В. Витрук и др. - Белгород: Белгород. юрид. ин-т, 2000.
- Проблемы социальной и правовой защиты несовершеннолетних: Сб. науч. тр. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1990.
- Проблемы социально-правовой защищенности сотрудников органов внутренних дел в современных условиях: Сб. стат. / Сост. Г.П. Лебедев. – Домодедово: РИПК МВД РФ, 1994.
- Прописов В.Н. Правоотношение как система. - М., 1991.
- Радицев А.Н. Проект гражданского уложения // Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей: Вторая половина XVШ века / Под общ. ред. С.А. Покровского. - М.: Юриздат, 1959.

- Радько Т.Н., Порошук С.Д. Новое законодательство о социально-правовой защите работников милиции (сравнительно-правовой анализ) // Проблемы действия права в новых исторических условиях: Труды Академии. - М.: Акад. МВД РФ, 1993.
- Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел /МВД Российской Федерации; Волгоградский юрид. ин-т. – Волгоград: ВЮН, 1997.
- Ростовщиков И.В. Реализация прав личности и деятельность органов внутренних дел. – Волгоград: ВЮИ, 1996.
- Рыбаков В.А. Проблемы формирования гражданско-правовой активности (вопросы теории и практики): Монография. – Уфа: Уфимская ВШ МВД России, 1993.
- Рыбаков В.А. Проблемы формирования гражданско-правовой активности: (Вопросы теории и практики) / МВД Российской Федерации, Уфим. высш. шк. – Уфа: Уфим. высш. шк. МВД России, 1993.
- Савицкий В.М. От дефицита гарантий - к правовой защищённости // Право и власть: Сб. ст. / Под общ. ред М.П. Вышинского. - М.: Прогресс, 1990.
- Сальников В.П. Правовая культура // Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. В.К. Бабаева. - Ниж.Новгород: ВШ МВД России, 1993.
- Сальников В.П. Социалистическая правовая культура. Методологические проблемы / Под ред. Н.И. Матузова. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1989.
- Сальников В.П. и др. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ // В.П. Сальников, С.В. Степашин, А.Г. Хабибуллин; МВД РФ, СПб ун-т. – СПб.: Университет, 2001.
- Сафронов А.Д. Отказы в правовой защите милиции в свете прав человека // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел: Матер, науч.-практ. конф. - М.: Акад. МВД РФ, 1994.
- Сидоров А.А. Информация – универсальный атрибут материи? – Вестник РАН. – М., 1997. – № 8.
- Синюков В.Н. О функциях права // Вопросы теории государства и права: Перестройка и актуальные проблемы теории социалистич. гос-ва и права: Межвуз. сб. науч. тр. - Вып. 9. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1991.

- Синюков В.Н. Российская правовая система: (Введение в общую теорию). – Саратов: Полиграфист, 1994.
- Синюков В.Н., Григорьев Ф.А. Правовая система: Вопросы правореализации: Учеб. пособие. – Саратов: СВШ МВД РФ, 1995.
- Скутин С.Л. Совершенствование уголовно-правовой охраны работников милиции, охраняющих общественный порядок // Современные проблемы борьбы с преступностью: Труды Академии. - М., 1993.
- Советское гражданское право: Учебник / В.А. Тархов, Ю.Х. Калмыков, С.Т. Максименко и др.; Под ред. Ю.Х. Калмыкова, В.А. Тархова. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1991.
- Современная картина мира. Формирование новой парадигмы. – М., 1997.
- Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск: Омская ВШ МВД РФ, 1993.
- Спиридонов Л.И. Избранные произведения: Философия и теория права. Социология уголовного права. Криминология. – СПб.: Изд-во СПб. ин-та права, 2002.
- Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник. – М.: Проспект-Захаров, 2001.
- Старостина И.А., Зайцева Е.Р. Петиция как коллективная форма реализации и защиты прав и свобод граждан // Вести. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1993. №5.
- Степашин С.В. Безопасность человека и общества: Политико-правовые аспекты. – СПб.: СПБЮИ МВД России, 1994.
- Стремоухов А.В. Правовая защита человека: теоретические проблемы / СПб ун-т МВД России. – СПб.: Университет, 2003.
- Стремоухов А.В. Человек и его правовая защита: Теоретические проблемы: Монография. - СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1996.
- Тайна. Коммерческая. Служебная. Государственная: Сб. нормативных актов Российской Федерации / А.В. Коломиец. – М.: Статут, 2001.
- Тархов В.А. Курс гражданского права: Общая часть / Саратов. гос. акад. права. – Уфа: Уфим. юрид. ин-т, 1998.
- Тархов В.А., Рыбаков В.А. Курс гражданского права. Собственность и право собственности / В.А. Тархов, В.А. Рыбаков; Саратов. гос. акад. права, Уфим. юрид. ин-т ВД РФ. – Уфа: Изд-во Уфим. юрид. ин-та, 2000.

- Теория государства и права: Учебник / В.К. Бабаев, В.М. Баранов, Н.В. Витрук и др. - М.: Юрист, 2002.
- Теория права: Новые идеи: Сб. / АН СССР. Ин-т государства и права; Редкол. Р.З. Лившиц и др. - М.: ИГПАН, 1991. Вып. 1.
- Теория права: Новые идеи: Сб. / АН СССР. Ин-т государства и права; Редкол. Р.З. Лившиц и др. - М.: ИГПАН, 1992. Вып. 2.
- Теория права: Новые идеи: Сб. / АН СССР. Ин-т государства и права; Редкол. Р.З. Лившиц и др. - М.: ИГПАН, 1993. Вып. 3.
- Теория права: Новые идеи: Сб. / АН СССР. Ин-т государства и права; Редкол. Р.З. Лившиц и др. - М.: ИГПАН, 1995. Вып. 4.
- Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: Учебник. - М.: Академия МВД СССР, 1990. С. 231.
- Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 3-е, доп. и перераб. - М.: Юринформцентр, 1995.
- Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. - М.: Юрид. лит., 1968.
- Тихомиров Ю.А. Право и социальное управление в развитом социалистическом обществе: Лекция. - М.: Мысль, 1978.
- Тихомиров Ю.А. Право и управление в социалистическом обществе. - М.: Юрид. лит., 1968.
- Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. - М.: Наука, 1972.
- Тихонов А.А. Понятие дисциплинарной ответственности лиц, лишенных свободы // Деятельность юрисдикционных органов по охране прав личности: Сб. науч. тр. - М.: Юрид. ин-т МВД РФ, 1994.
- Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. - М.: Юрид. лит., 1980.
- Управление организацией: Учебник / Под ред. А.Г. Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А. Саломятина. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 27.
- Устинов В.С. Права человека и критерии их ограничения // Права человека и проблемы обеспечения законности: Межвуз. сб. науч. тр. - Н.Новгород, 1993.
- Ушаков Н.А. Ответственность государств международные преступления и правонарушения // Международное право на службе мира и сотрудничества государств. - М.: Международные отношения, 1981.
- Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собра-

- ние законодательства Российской Федерации от 31 июля 1995 г., № 31, ст. 2990.
- Федоров В.П. Убеждение и правоохранительная деятельность: Монография. - СПб.: СПб ЮИ МВД России, 1994.
- Франк С.Л. De profundis // Вехи. Из глубины.
- Фридман Л. Введение в американское право. - М., 1993.
- Хомяков А.С. Полн. собр. соч. - Т. 5. - М., 1900.
- Хоффе О. Политика, право, справедливость. - М., 1994.
- Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г. Стрекозова. - М.: ИПП «Отечество», 1993.
- Хропанюк В.Н. Теория государства и права. - М., 1995.
- Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учеб. пособие / Под ред. В.Г. Стрекозова. 2-е изд., доп., испр. - М.: Интерстиль, 2003.
- Чеботарева А.С. Защита прав женщин в Европейском союзе // Государство и право. 1995. №2.
- Чертков В.Л. Охрана законом личной жизни граждан СССР // Сов. гос-во и право. 1980. №12.
- Шакарян М.С. Предмет и система науки гражданского процессуального права // Гражданский процесс: Учебник. / А.Т. Боннер и др.; Отв. ред. М.С. Шакарян. - М.: Юрид. лит., 1993.
- Шейнин Х. Конституционный Суд РФ в системе органов судебной власти // Росс. юстиция. 1995. №3.
- Шумилов Н.И. Информационная безопасность: Методич. пособие для сотрудников правоохранительных органов. – СПб.: СПБА МВД России, 1997.
- Эбзеев Б.С. Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля // Вести. Конституционного Суда РФ. 1995. №2-3.
- Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. – М.: Закон и право, 1996.
- Экономическая безопасность Российской Федерации: Учебник для вузов. В 2-х ч. Ч. 1. / Под общ. ред. С.В. Степашина. М.-СПб.: Всероссийская государственная налоговая академия МНС РФ; СПб университет МВД России; Изд-во «Лань», 2001.
- Юридическая деятельность: Сущность, структура, виды: Сб. науч. тр. / Яросл. гос. ун-т; Отв. ред. В.Н. Карташов. - Ярославль: ЯрГУ, 1989.
- Юридическая защита прав граждан и предпринимательских структур на базе правовой информатизации: Материалы на-

- уч.-практ. конф. 26-27 апр. 1994 г. / Под ред. Г.Б. Мирзоева. – М.: Сериал, 1994.
- Юридическая защита прав человека: Сб. матер. семинара Московской Хельсинской группы «Права человека» (Москва, февраль 1993 г.) / Под ред. И. Богораз. Вып. 6. - М., 1994.
- Юшков Ю.Н. Институт необходимой обороны и его роль в борьбе с преступностью в современных условиях // Государство и право. 1992. №4.
- Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976.
- Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985.

ЧЕЛОВЕК, ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ
(теоретико-правовой анализ)

Монография

Николай Васильевич Бугель,
доктор юридических наук, профессор;

Андрей Александрович Кабанов,
кандидат юридических наук, доцент;

Валерий Николаевич Субботин,
кандидат педагогических наук, доцент;

Вагиф Кафарович Багирбеков,
кандидат педагогических наук, доцент;

Ольга Алексеевна Кокорева,
кандидат юридических наук

Печатается в авторской редакции

Подписано в печать и свет 3.03.04. Тираж 500 экз.
Объем 6,5 п.л. Формат 60×84 1/16. Печать офсетная. Цена договорная

Отпечатано в ООО «Академпринт»
СПб, ул. Миллионная, д. 19. Тел: 315-11-41.

