Гунич Сергей Владимирович. Органы внутренних дел как элемент конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Гунич Сергей Владимирович;[Место защиты: Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации].- Хабаровск, 2014.- 211 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Понятие конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, место и роль органов внутренних дел в его структуре**

1. Становление и развитие конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России .14

2. Тенденции модернизации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации на современном этапе 50

3. Место и роль органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ 91

**ГЛАВА 2. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в российской федерации**

1. Формы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина .120

2. Принципы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина: должное и сущее 140

3. Основные направления совершенствования структуры и нормативно-правовой базы функционирования органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации 155

Заключение .180

Библиографический список

## Тенденции модернизации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации на современном этапе

Научное осмысление механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации без учета исключительно сложных и противоречивых процессов развития ее государственности в прошлом, настоящем и будущем едва ли конструктивно. Очевидны существенные отличия в развитии отечества по отношению ко многим зарубежным странам, обусловленные переживанием драматических событий как социального, так и политического характера. Условия исторического формирования российской действительности не могли не оставить своего отпечатка и на развитии самой концепции прав и свобод личности. В этой связи не случаен краткий ретроспективный взгляд на институт обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в России.

История российского государства и права накопила большие, многогранные материалы. Богатейшие исторические наработки имеются и применительно к изучению прав и свобод личности, характеризующие их как сложное и многогранное общественное явление, прошедшее в своем развитии ряд последовательно сменявших друг друга этапов. Изучение же непосредственно механизма обеспечения выражаемых в них благ, на наш взгляд, имеет сравнительно небольшой временной промежуток. Долгое время в России господствовала концепция примата государственной власти, ее территория рассматривалась как вотчина государя, а населявшим ее народам зачастую вменялись одни лишь обязанности, центральное место среди которых занимало подчинение царской (наместника Бога) воле1. О проблемах прав и свобод личности в то время никто не только не помышлял, но даже толком и не слышал. С уществующие в то время сословия различались не правами, а повинностями, между ними распределенными. Каждый обязан был или оборонять государство, или на него работать, то есть кормить тех, кто обороняет. Были командиры, солдаты и работники, но не было граждан2.

Формирование основных постулатов и самой концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина происходило в зарубежной научной мысли, где в качестве «защитников» выделялись и органы государства. В нашем обществе государственный аппарат впервые стал рассматриваться в качестве субъекта, на которого непосредственно возлагается обязанность обеспечения прав и свобод индивида, лишь с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году. Именно данный основной закон страны впервые в истории нашего конституционного законодательства придал человеку, его правами и свободами статус высшей ценности, а их признание, соблюдение и защиту вменил в обязанность государства.

В наш век в цивилизованном мире уже не возникает сомнений относительно ценности, значимости, престижа такого феномена, как права человека. Их признание, соблюдение и защита стали символом преданности во внутренних делах государств, а также в межгосударственном общении, политике, где права человека и гражданина выступают в качестве ключевого понятия и критерия эффективности управления. Отметим, что становление прав человека в общественном сознании, достижения в механизмах их обеспечения и защиты, путь к международному их признанию, отражают эволюцию самого человечества , его взаимоотношения с государственно-организованными структурами. Именно в противостоянии последних рождались и утверждались основные идеи равенства людей по природе,

Именно данное положение, как представляется, должно определять смысл построения и функционирования аппарата государства. Передовую и прогрессивную роль в формировании государственно-обусловленного механизма обеспечения прав личности сыграла и во многом ее сохраняет естественно-правовая концепция прав человека, м ногие из родоначальников и виднейших представителей которой жили и работали в странах, где начинались буржуазные революции (Б. Спиноза – в Голландии, Дж. Локк – в Англии, Вольтер и Ж.-Ж. Руссо – во Франции, Б. Франклин и Т. Джефферсон – в США). Они обосновывали необходимость господства права в отношениях между индивидом и государством, настоятельно утверждали идею общественного договора как фундамента происхождения и легальности функционирования институтов власти.

В качестве п ервого шага на пути становления правового государства приверженцы данных взглядов рассматривали господство прав человека, признание, в первую очередь со стороны государства, того достоинства гражданина, которое является его абсолютным свойством, воплощающим постоянство человеческой сущности, сохраняемой благодаря передаче по наследству строго определенных и сущностно неизменных физиологических, психологических и душевных качеств человека2. В любом государственно-организованном обществе утверждение и непререкаемость названного свойства достигается посредством конституирования и практического воплощения прав человека, которые по мере общественного прогресса, так или иначе, распространяются на все более широкий круг субъектов.

Прогрессивным видением правового положения личности в обществе исторически выделялись и представители либеральных буржуазно-1 Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 542. 2 Ковалев М.И. Генетика человека и его прав // Государство и право. 1994. № 1. С. 22. революционных концепций. Их взгляды опирались на теоретический вывод о том, что естественно, от природы существующие у любого индивида права должны быть признаны и гарантированы государством и его законами, которые лишь только в этом случае могут претендовать на звание демократических. Данная научная школа оказала огромное влияние на конституционное законодательство и политико-правовую практику соответствующих стран в эпоху раннебуржуазных революций, осуществлявшихся под лозунгами свободы, равенства, братства. Наиболее выразительным документальным свидетельством победы рассматриваемых положений служит французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г., ставшая вехой в истории признания, обеспечения и защиты прав и свобод личности.

Однако в Декларации не были разработаны компетенция и порядок деятельности органов государственной власти по обеспечению гарантий прав человека и гражданина. Она явилась актом, провозгласившим правовые принципы, на которых в б удущем во Франции могло быть построено демократическое гражданское общество. Декларация выдвинула главный его принцип: человек – это частное лицо, освобожденное от всех сословно-наследственных ограничений, имеющий право руководствоваться своими личными интересами. Чтобы новое общество могло развиваться, оно должно было признать права этого частного лица, отождествляя их с «всеобщими правами человека»1.

Принятие указанного документа трудно переоценить. Истинная практическая ценность закрепления прав человека и гражданина во внутреннем законодательстве заключена в предоставлении возможностей ими пользоваться, что предполагает наличие определенных условий и средств – гарантий, а также наличия и совершенствования определенного механизма их обеспечения и защиты

## Место и роль органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ

Исходя из этого, к онституционный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина, будучи интегративным феноменом, получает качественную определенность через функциональное единство своих компонентов. В их число могут быть включены: 1. конституционно-правовые нормы, обеспечивающие закрепление прав и свобод, составляющих основу правового статуса человека и гражданина в государстве, а также средств и способов их охраны и защиты (основание функционирования всего механизма); 2. общеправовые и институционные принципы, обеспечивающие функционирование политико-правового пространства, которое стимулирует, либо наоборот делает невозможной реализацию интересов личности и закрепляемые в государстве посредством института основ конституционного строя; 3. объекты, на которые направлено действие механизма обеспечения; 4. субъекты, в обязанность которых вменяется обязанность по реализации определенных средств и способов обеспечения; 5. сами средства и способы обеспечения, которые состоят в формировании определенных условий, направленных на беспрепятственную реализацию соответствующих прав и свобод, а также гарантий их охраны и защиты как со стороны государства, так и негосударственных формирований (проявляются в форме определенных процессуальных действий и процедур).

Исходя из приводимого перечня, можно в самом общем виде сформулировать понятие конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности. Он представляет собой опр еделенную систему органов и правовых средств, закрепленных в Конституции РФ, обеспечивающих наиболее полную и эффективную реализацию прав и свобод человека и гражданина, охрану их от противоправных посягательств и нарушений, а также создающих предпосылки для их защиты. Понятие «механизм обеспечения прав и свобод», являясь очень близким по своему содержанию к понятиям «механизм защиты прав и свобод» и «механизм охраны прав и свобод», составляет структурный элемент конституционной обязанности государства по признанию, соблюдению и защите конституционных и иных прав граждан. Представляется, что данные понятия взаимосвязаны друг с другом и соотносятся как части единого целого. Исходя из этого, комплексное рассмотрение данной обязанности государства, по мнению автора , невозможно без уяснения характера всей деятельности государства по обеспечению беспрепятственной реализации прав человека.

В поддержку такого формата исследования можно привести следующее. Во-первых, - каждая из закрепленных в ст . 2 Конституции Российской Федерации составляющих обязанности российского государства побуждает его к определенным характерным действиям, так или иначе обеспечивающих применение определенных средств и методов. Так, обязанность признания прав и свобод проявляется в конституционном и законодательном закреплении прав и свобод человека и гражданина; обязанность их соблюдения требует от российского государства создания и развития соответствующих гарантий и установления юридических механизмов их реализации; несение обязанности защиты побуждает его к ликвидации препятствий в правомерном осуществлении прав и свобод, к наказанию виновных, допустивших их нарушения, а также к безоговорочному и полномасштабному восстановлению нарушенного права. Во-вторых, такая триединая обязанность осуществляется всем аппаратом государства и иными субъектами права. Исходя из конституционных положений, прерогатива признания прав и свобод принадлежит государству в лице его федеральных органов законодательной власти, уполномоченных на то народом. Обязанность соблюдения возлагается на Президента РФ, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и их должностных лиц. Защита же обеспечивается еще большим кругом субъектов: помимо названных, данная обязанность реализуется судебными органами, прокуратурой, органами внутренних дел и иными правоохранительными органами и отдельными должностными лицами.

В-третьих, несмотря на наличие схожих элементов, каждая из этих обязанностей имеет свои особенности функционирования, что позволяет различать, противопоставлять и сравнивать их друг с другом. Так, конституционное признание прав и свобод гражданина осуществляется государством однократно и не ограничивается каким-либо периодом действия. Позиция государства , в данном случае, определяется высшим нормативным правовым актом страны (ст. 2, ч .1 ст . 17 Конституции Российской Федерации) и не требует регулярного тому подтверждения. Соблюдение же государством заявленных прав и свобод – сложный и непрерывный процесс, соотносимый с деятельностью его органов. Согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а также обеспечиваются правосудием. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина требует правомерного, конституционно и законодательно определенного поведения публичных и иных субъектов.

Отличительной чертой защиты прав и свобод является ее актуализация лишь при проявлении противоправного действия того или иного субъекта правоотношений, наличия посягательства на права и с вободы лица или их прямое нарушение. Она может возникать как по инициа тиве публичных структур и их полномочных представителей, так и тех, чьи права и свободы нарушены. Осуществляется такая защита как самим пострадавшим от противоправного деяния, так и ины ми субъектами.

## Принципы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина: должное и сущее

Наряду с этим, не отвечающим требованиям обеспечения прав и свобод личности представляется и сама реализация процедуры законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ. Так, по мнению В.И. Червонюка, законодательная инициатива автоматически порождает обязанность парламента начать рассмотрение внесенного законопроекта в соответствии с принятой процедурой2. Тем не менее, отдельные авторы указывают на отсутствие нормативно закрепленной прямой обязанности Государственной Думы рассмотреть соответствующее законодательное предложение, которое должно корреспондировать с правом субъекта законодательной инициативы по внесению законопроекта, что уже может быть рассмотрено в качестве самостоятельного недостатка3.

Полагаем, что внимание необходимо обратить даже не на это, а на то, что процессуально не закрепляются временные рамки рассмотрения внесенных субъектами законодательной инициативы в Государственную Думу законопроектов. Данный пробел в праве позволяет из -за каких-то маловажных причин годами тянуть с принятием очень нужного закона, а какой-то принять в один день во всех трех чтениях. Так, многие законопроекты на сегодняшний день, принимаются только в случае выражения такой полит ической воли со стороны Президента РФ и одобрения, либо нейтрального отношения к ним политической элиты. Отдельные же законопроекты, в том числе прямо затрагивающие интересы граждан, годами ждут своей очереди, не попадая в портфель пленарного

Государственной Думы. К таким злободневным вопросам, например, можно отнести проблему смертной казни1, отмеченную ранее проблему системного регулирования законодательного, законотворческого и правоприменительного процесса и т.п. То же самое наблюдается и в случае признания Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными отдельных положений нормативных правовых актов и прямого указания на необходимость приведения их в соответствие Конституции Российской Федерации.

Представляется, что все сказанное не способствует эффективному функционированию механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности государства вообще и законодательных органов в частности. Все еще актуальной остается детализация конституционных положений применительно к законодательному процессу путем принятия соответствующего федерального закона. Это позволит установить единый подход к порядку прохождения федеральными конституционными законами и федеральными законами определенных стадий, определить права и обязанности участников законодательного процесса, усовершенствовать процедуру реализации права законодательной инициативы ее субъектами и приблизить ее к действительно народному волеизъявлению.

При рассмотрении конституционных полномочий Совета Федерации, также не обнаруживается прямого указания на их правообеспечительную функцию, но она вытекает из содержания Конституции РФ, смысла российского законодательства, в частности регламента данной палаты. В ведении Совета Федерации находится назначение на должность судей Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации (п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Учитывая важность и исключительность судебного производства в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также роль в нем высших федеральных судов, можно оценить ответственность верхней палаты Парламента за структурную полноту функционирования данного звена рассматриваемого механизма.

Первостепенное значение для обеспечения прав и свобод человека и гражданина приобретает функция непосредственной работы членов Совета Федерации с обращениями последних. Согласно утвержденного регламента, они рассматривают индивидуальные и коллективные обращения граждан, поступившие в Совет Федерации, а также осуществляют их прием в Приемной Совета Федерации согласно графику приема граждан членами комитетов Совета Федерации, утвержденному Председателем палаты1.

Оценивая роль законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, отметим, что по ряду направлений они восполняют пробелы федерального законодательства, однако в целом их правозащитный потенциал, вытекающий из конституционно-правового (уставно-правового) статуса и функций, реализуется не в полной мере. Кроме этого, на наш взгляд, н едопустимо создание ситуации, когда жители одних регионов получают дополнительные права и возможности обеспечения и защиты, а других – лишаются такой «привилегии». Среди таковых могут быть рассмотрены Конституционный (уставной) суд субъекта, Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, Уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ и иные средства правовой защиты, которых жители отдельных субъектов необоснованно лишаются в связи с наличием пробелов в рассматриваемом механизме. Из буквального смысла вытекает, что объем права на государственную защиту, осуществляемую региональными органами власти, напрямую зависит от места жительства конкретного гражданина (человека), что идет вразрез с конституционными положениями

Считаем необходимым для поддержания приоритета прав и свобод человека и гражданина и эффективности их обеспечения, в том числе на региональном уровне, законодательно устранить факультативную возможность создания средств защиты прав граждан одними регионами, недоступных для жителей других регионов. Рациональным представляется предусмотреть обязанность субъектов РФ расширять поле выбора правовых средств защиты для проживающих на их территории граждан путем обязательного создания конституционного (уставного) судопроизводства, учреждения должности Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка во всех субъектах РФ.

Реализация конституционной обязанности Российской Федерации по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина предполагает соответствующую деятельность органов исполнительной власти. Одной из основных функций этих органов является обеспечение и защита прав и свобод личности. Они несут в себе существенный правозащитный потенциал, обусловленный их основной задачей и выражающийся в организации исполнения Конституции РФ и принимаемых в исполнение ее положений законов. Как отмечала в этой связи Н.Г. Салищева, именно «законодательное закрепление… корреспондирующих правам граждан обязанностей органов исполнительной власти и их должностных лиц является важной составной частью государственно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина»1. Разветвленная система органов исполнительной власти, их иерархия обеспечивает наиболее активный контакт с населением, чем опосредует привлечение в правозащитных целях административного ресурса

## Основные направления совершенствования структуры и нормативно-правовой базы функционирования органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Это неминуемо влечет за собой централизацию органов внутренних дел на общегосударственном уровне, что обеспечивает оперативность контроля за деятельностью составляющих их структур. При этом руководитель такой централизованной системы обеспечения внутренней безопасности назначается главой государства с согласия органа народного представительства – парламента (одной из его палат)2, либо наоборот, назначается парламентом по представлению главы государства (главы исполнительной власти)3. Надзор за законностью деятельности сотрудников рассматриваемых органов при исполнении ими служебных обязанностей чаще всего осуществляет в зарубежных странах прокуратура, которая может структурно относиться к судебным инстанциям (например Франция, Португалия, Италия, Испания и др.). Кроме того, в некоторых странах используется институт парламентского контроля над полицейскими силами посредством функционирования специально создаваемых комитетов. При оценке работы могут учитываться расходы на их содержание в соотношении с размерами предотвращенного и возмещенного в процессе их деятельности материального ущерба.

Все это предъявляет повышенные требования к сотрудникам правоохранительных органов, на которых возлагается обязанность обеспечения надлежащего порядка в стране, а также прав, свобод и законных интересов граждан и иных лиц . Они должны по собственной инициативе незамедлительно при йти на помощь каждому, кто нуждается в защите от преступных и иных противоправных посягательств. Причем, согласно принимаемым в зарубежных демократических государствах нормам, регламентирующим правовой статус сотрудника, эта обязанность не снимается с них и во внерабочее время.

Кроме того, полицейские должны безраздельно посвящать себя службе, трепетно относится к принятой присяге, в связи с чем не могут совмещать исполнение своих обязанностей с какой-либо иной деятельностью, связанной с извлечением дохода. Каждое государство стремится исключить сотрудников органов внутренних дел из политической борьбы, устанавливая запреты на вступление в политические партии, любое поддержание их деятельности, а также решений иных общественных или религиозных объединений. Также они лишаются права на забастовку. Как образно отмечают некоторые авторы, «определение облика сотрудника полиции как «друга и помощника», а ее профессиональной деятельности как «служение обществу» является лейтмотивом построения отношений между полицией и населением, главным критерием ее оценки общественным мнением. Главное предназначение всех полицейских сил – это удовлетворение социальных потребностей людей»1.

Тем самым, не смотря на то, что полицейские системы современных зарубежных государств в определенной степени подвергаются влиянию господствующего в стране политического режима, они должна находиться вне его политической системы и брать на себя обязательства по обеспечению прав и свобод личности независимо от каких-либо субъективных обстоятельств. Любая система органов внутренних дел, стоя на страже внутренней безопасности личности, общества и государства, должна исходить из гармоничного сочетания интересов и потребностей человека и гражданина, формальной справедливости и равенства форм и методов борьбы с преступностью, так или иначе связанных с их ограничением и применением насилия. Хотя приоритет, безусловно, остается за преобладанием в их деятельности ненасильственных методов.

Общим для всех рассматриваемых органов выступает и то, что организационно они входят в систему органов исполнительной власти государства, а их структура и содержание деятельности определяются высшими органами государственной власти и проводимыми ими основными направлениями внутренней и внешней политики. Таким образом, их деятельность носит подзаконный х арактер, основана на демократических принципах и направлена на удовлетворение потребностей общества в безопасности и защите попранных прав. При этом каждая система должна оперативно откликаться на новые угрозы и вызовы, сопровождающие стремительное развитие человечества.

В Российской Федерации на современном этапе ее развития, сложилась весьма сложная организационная структура органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства , а , тем самым, и беспрепятственную реализацию человеком и гра жданином признаваемых Конституцией РФ прав и свобод. Многообразие направлений обеспечения прав и свобод каждого в полной мере находит отражение и в деятельности разнообразных подразделений, организаций и служб, входящих в состав российской полиции 1. Однако правозащитная ориентация большинства их функций, наделение правом применения общих мер принуждения в пределах, установленных законодательством РФ, единое нормативно-правовое регулирование их деятельности Министерством внутренних дел Российской Федерации, позволяет рассматривать все разнообразие указанных структурных элементов в качестве разветвленного механизма, выступающего единым субъектом деятельности государства по обеспечению и защите прав и свобод личности.

По сути, обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина можно считать едва ли не ведущей задачей органов внутренних дел. Так в Положении о министерстве внутренних дел Российской Федерации повышение эффективности деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации по защите пра в и свобод человека и гражданина провозглашено целью его утверждения, а обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства названо в качестве основной задачи создания и функционирования подведомственных ему органов1.

Данное установление представляется не случайным, поскольку в основе всех прав и свобод (в том числе и конституционных) лежат определенные блага для личности, на достижение которых направлена деятельность по реализации соотве тствующего права. Борьба же с преступными и иными противоправными посягательствами, составляющая основу правозащитной деятельности ОВД РФ, направлена, на наш взгляд, на установление и поддержание режима безопасного пользования и беспрепятственной реализации личностью признанного за ней права и , следовательно, реальности получения блага им опосредованного.

Место органов внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод личности весьма зримо определяется по деятельности наиболее крупного и функционально е мкого структурного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации – полиции. Как особая система государственных органов исполнительной власти, полиция в целом призвана защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступлений и иных посягательств и наделена для этого правом применения мер принуждения. Ее работа строится на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав человека, гласности. Изучение правовых актов , регламентирующих деятельность органов внутренних дел, приводит к выводу о существовании ряда пробелов в сфере регламентации их полномочий по обеспечению конституционных прав человека и гражданина, что, в первую очередь, выражается в несовершенстве организационно-правовых основ их деятельности. Именно на их выявление нацелена следующая глава данного исследования.