

ОТЗЫВ официального оппонента

на диссертационное исследование Гунича Сергея Владимировича
на тему "Органы внутренних дел как элемент конституционно-правового
механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской
Федерации" (Хабаровск, 2014. – 211 с.), представленное в диссертационный
совет Д. 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете на
соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности
12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс,
муниципальное право

Провозглашение Конституцией Российской Федерации человека, его прав и свобод высшей ценностью, их признание, соблюдение и защиту обязанностью государства (ст. 2) предопределило центральное место исследований этой области в правовой науке. Изучение вопросов обеспечения прав человека и гражданина многогранно и является предметом всех без исключения отраслевых юридических наук. Особенное значение имеет исследование проблем прав и свобод человека и гражданина, основанное на междисциплинарном подходе, через призму международных стандартов или деятельности органов государства. В части последнего наибольший интерес исследователей вызывает деятельность органов внутренних дел и иных правоохранительных органов, что обусловлено их основной целью – деятельностью по охране правопорядка и законности, защите прав и свобод человека.

Федеральный закон о службе от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ..." в пункте 1 части 1 статьи 13 устанавливает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание профессиональной служебной деятельности сотрудника органов внутренних дел. Уважение и защита прав и свобод человека и гражданина, соблюдение свято Конституции Российской Федерации и федеральных законов являются частью Присяги сотрудника органов внутренних дел. Что же касается полиции – основного подразделения органов внутренних дел, то в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ "О полиции" защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности являются ее прямым предназначением.

Необходимость и актуальность изучения вопросов обеспечения прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел обусловлено особым положением органов внутренних дел в правоохранительной системе, их ролью и возложенными государством задачами, а также повышенным вниманием общества к их деятельности.

По мнению автора не смотря на положительные результаты проведенной реформы органов внутренних дел в Российской Федерации, приходится констатировать, что заложенный в них потенциал все еще используется не в полной мере. Научно обоснованная настройка их функционирования позволит добиться в сфере обеспечения правового статуса личности большей оперативности, своевременности и адекватности интересам человека и гражданина.

Это вызывает необходимость теоретического осмысления роли органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, выработки предложений и рекомендаций по их совершенствованию, решения организационно-правовых проблем, возникающих в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. В этой связи актуальность диссертационного исследования Гунича Сергея Владимировича не вызывает сомнения.

Целью диссертационной работы Гунича С.В. является комплексный анализ конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, выявление в нем места и роли органов внутренних дел, рассмотрение организационно-правовых основ их функционирования в сфере охраны и защиты прав и свобод личности, выявление и анализ актуальных проблем, а также разработка рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности рассматриваемых органов в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Достижение цели исследования обеспечено решением сформулированных частных задач, в результате которых диссертантом достигнуты следующие научные результаты:

– изучение истории формирования механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (с. 14-34);

– исследование теоретических оснований и сущности механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (с. 35-42);

– проведение комплексно-правового осмысления и выявление структуры конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина (с. 43-49);

– выявление и рассмотрение основных направлений модернизации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также формулирование направлений оптимизации его функционирования (50-90);

– изучение зарубежного опыта и проведение сравнительно-правового анализа подходов к организации и регулированию деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере (с. 91-112);

– определение места, роли и значения органов внутренних дел Российской Федерации в рассматриваемом механизме, определение возможности влияния на его действие (с. 113-119);

– рассмотрение специфики деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (с. 120-139);

– формулирование путей совершенствования деятельности органов внутренних дел в сфере конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина (с.155-187).

Методологическая основа диссертационного исследования в целом заслуживает одобрения. Исследование проведено системно, что стало возможно в результате широкого применения комплекса обще- и частнонаучных методов познания. Использование диалектического, формально-юридического, структурно-функционального, историко-правового, сравнительно-правового, системно-структурного и иных методов научного познания, позволили автору выявить и определить ряд проблем в конституционно-правовом регулировании прав и свобод человека и гражданина, деятельности органов внутренних дел по их обеспечению. Использованный методологический инструментарий позволил определить задачи исследования и предложить пути их решения.

Эмпирическую основу работы составили послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, итоги общественного обсуждения законопроектов, практика деятельности органов внутренних дел в Российской Федерации и полицейских служб зарубежных стран.

Научная новизна диссертационного исследования определяется авторским подходом к определению понятия и содержания конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также комплексным исследованием места и роли в нем органов внутренних дел Российской Федерации. В работе определяются основные этапы становления и развития, а также тенденции модернизации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности в России на современном этапе. Выявлены основные направления совершенствования законодательного регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Структура диссертации соответствует цели и задачам исследования. Работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и библиографического списка, который насчитывает 262 источника. В целом диссертация имеет логическое построение, что позволило автору раскрыть основные вопросы темы. Вместе с тем, представляется, что работа могла бы выиграть в случае ее построения на основе структуры механизма обеспечения прав и свобод личности.

Оформление работы представлено на надлежащем уровне и соответствует предъявляемым требованиям. Диссертация написана научным стилем.

При изучении представленной диссертационной работы следует, что выводы и предложения, сформулированные в работе Гунича С.В., вносят

определенный вклад в развитие конституционного права. Полученные результаты содержат относительно новые научные результаты и положения.

В качестве положительных моментов работы следует отметить, что диссертант вполне успешно на достаточном теоретическом уровне осуществляет анализ различных правовых категорий "права", "свободы", "законные интересы", "правовой статус человека и гражданина (личности)", "обеспечение", "защита", "охрана" прав и свобод, "механизм правового обеспечения" и др. При этом соискатель не ограничивается лишь исследованием юридического содержания понятий. В работе проводится анализ конституционного и международного аспекта настоящих понятий, их значения в деятельности органов внутренних дел, что позволяет автору сформировать собственное представление на их содержание, сформулировать в ряде случаев их определение.

Особо следует отметить изучение опыта конституционного закрепления принципов статуса прав человека в зарубежных странах: Греции, Испании, ФРГ (с. 18-19), анализ отечественной дореволюционной государственно-правовой литературы по вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина – труды М.М. Ковалевского, П.И. Новгородцева, С.А. Котляревского, А.Д. Градовского, В.В. Ивановского и др. (с. 22-24).

Следует поддержать диссертанта в следующих выводах:

1) обеспечение и защита интересов личности вменяется в обязанность каждого органа, осуществляющего публичную власть и управление, а, кроме того, в механизме государства предусматриваются отдельные субъекты, специализирующиеся на осуществлении и реализации правозащитных мер, составляющие единую систему их обеспечения (с. 70);

2) принимаемые в деятельности государственных институтов общеобязательные правила поведения должны в полной мере учитывать интересы населения, отвечать запросам большинства членов общества. В истинно правовом государстве, где провозглашается торжество демократии, должны быть сформированы такие механизмы, которые позволят с достаточной степенью оперативности принимать нормы права, непосредственно или опосредованно направленные на удовлетворение актуальных потребностей индивида и общества (с. 73).

Заслуживает внимание обращение соискателя к проблеме народной законодательной инициативы (с. 75-77). Настоящая проблема не является новой для отечественного конституционного права, а в государственной практике зарубежных стран имеет различные примеры. Однако автор рассматривает настоящую проблему во взаимосвязи с механизмом обеспечения прав и свобод человека и гражданина, институтами общественного обсуждения и общественной инициативы законопроектов, появившимися в Российской Федерации, а также с точки зрения законотворческого процесса. Это позволяет автору выделить ряд новых проблем, связанных с народной законодательной инициативой и возможностью использования его потенциала в обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Достоинством работы является проведение автором анализа понятия "законный интерес" (с. 84-86). Изучение вопроса о содержании настоящего понятия позволяет автору сформулировать предложение о необходимости его нормативного определения, в чем следует поддержать соискателя.

Положительная особенность представленной диссертации также заключается в проведении критического анализа отдельных положений Конституции Российской Федерации. В этой связи автором предложены меры по совершенствованию Конституции Российской Федерации, в частности направленных на расширение действия конституционных норм в отношении отдельных субъектов. К примеру, автор вполне оправдано указывает на несовершенство статьи 33 Конституции Российской Федерации гарантирующей право на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, не предусмотрев его действие в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (с. 135).

Таким образом, следует отметить, что представленное исследование соответствует требованиям, предъявляемым к диссертационным работам. Диссертация является результатом проведения комплексного анализа конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина через призму деятельности органов внутренних дел. В целом выводы и предложения способствуют комплексному улучшению нормативно-правового обеспечения правоприменительной деятельности в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Положительно оценивая диссертационное исследование Гунича С.В., следует отметить, ряд спорных и дискуссионных положений. К замечаниям, предложениям и рекомендациям следует отнести следующее:

1. В ходе проведения исследования содержания понятия конституционного механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина соискатель предлагает авторскую структуру настоящего механизма (положение № 3, выносимое на защиту) и его определение (с. 43). Согласно определению соискателя конституционно-правовой механизм обеспечения прав и свобод личности представляет определенную систему органов и правовых средств, закрепленных в Конституции Российской Федерации. С этим сложно согласиться, т.к. правовые средства, обеспечивающие права и свободы человека и гражданина предусмотрены, не только в Конституции Российской Федерации, но и в иных источниках конституционного права.

2. Нельзя согласиться с предложениями автора по изменению положений Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" о расширении круга органов государственной власти, оказывающих защиту и покровительство за рубежом, и дополнения такой категорией как подданные (с. 54-58). Соискатель отмечает, что обращение к части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации свидетельствует о том, что из перечня органов государственной власти исключаются прокуратура, следственные органы, Счетная палата Российской Федерации и другие органы, которые

обладают достаточно весомым правозащитным потенциалом. Однако автору следует учитывать, что статья 11 Конституции Российской Федерации не определяет перечень органов государственной власти, а устанавливает круг высших органов государственной власти, реализующих государственную власть и пользующихся в связи с этим специальной конституционно-правовой охраной. Органы государственной власти и возможность их создания предусмотрены в иных положениях Конституции Российской Федерации, а их статус определяется, как правило, специальными федеральными законами.

Предлагая расширить круг органов государственной власти, оказывающих защиту и покровительство гражданам Российской Федерации за рубежом, следует учитывать, что дипломатические представительства и консульские учреждения с этой целью обладают специальным международным правовым статусом на территории других стран, наделены специальными полномочиями, сосредотачивающими функции многих органов государства, которое представляют. Участие в защите и покровительстве иных органов государства может нести угрозу суверенитету иностранного государства.

Что же касается отсутствия в Конституции Российской Федерации понятия "подданства" в отношении граждан отдельных государств, то сложно согласиться с автором, что это противоречит идее конституционно-правового механизма обеспечения прав человека и гражданина. Во-первых, в правовой науке и практике зарубежных стран давно устоялось мнение о синонимичности понятий гражданства и подданства. Это подтверждают и определения понятий "иногo гражданства", "иностранного гражданина", содержащиеся в Федеральном законе от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации". С точки зрения механизма реализации прав, автору следует обратить внимание также на то, что в большинстве случаев употребление понятий "подданства" и "гражданства" присуще Российской Федерации. В зарубежных странах, как правило, терминология не содержит подобную смысловую нагрузку. Например, английский термин "citizenship" может быть переведен как гражданство или подданство.

Кроме того диссертанту следует учитывать, что положения Конституции Российской Федерации носят универсальный характер, определяют основы правового статуса личности в Российской Федерации и им не свойственно отражение особенностей отдельных статусов, об отсутствии которых отмечается в диссертации (вынужденных переселенцах, беженцах и др. – с. 57-59). В силу их разнообразия (например, это могут быть и лица, ищущие временное или политическое убежище, соотечественники и др.) их регулирование определяется в текущем законодательстве.

3. Представляется спорным суждение соискателя о том, что отсутствие в субъектах Российской Федерации институтов конституционных (уставных) судов, уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка и иных средств правовой защиты является необоснованным лишением жителей дополнительных прав и возможностей обеспечения и

защиты (с. 78). Настоящая проблема не является новой и давно обсуждается в конституционно-правовой дисциплине. Во-первых, наличие отмеченных органов и должностей является дополнительной формой обеспечения прав человека и гражданина, и не исключает возможность использования основных средств обеспечения (обращение в суды общей юрисдикции в отсутствие уставного суда). Во-вторых, отсутствие конституционного (уставного) суда или должности уполномоченного по правам не влечет образование пробела в механизме обеспечения прав человека и гражданина, о котором говорит соискатель, т.к. не исключает возможность обращения в федеральные структуры, соответствующие настоящим органам – Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации и др. В-третьих, следует учитывать, что институт омбудсманов в настоящее время сформирован во всех субъектах Российской Федерации.

4. Сложно согласиться с мнением автора, что отсутствие в законодательстве соотношения службы в органах внутренних дел с правоохранительной службой Российской Федерации исключает возможность относить их к силам обеспечения национальной безопасности (с. 110). Во-первых, отсутствие в Федеральном законе от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ..." указания на службу в органах внутренних дел Российской Федерации как правоохранительную службу не исключает возможности признания ее таковой. Соотношение признаков правоохранительной службы, сформулированных в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", и признаков, характеризующих службу в органах внутренних дел (полиции), с уверенностью позволяют говорить об их сходстве. Подтверждением того является также Положение о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах, утвержденное указом Президента Российской Федерации от 29 июля 2011 года № 1038. Во-вторых, вопрос об отнесении органов внутренних дел к правоохранительной службе носит формальный характер и не влияет на содержательную сторону деятельности органов внутренних дел. Поэтому сложно согласиться, что данный факт способствует разобщенности деятельности государственного аппарата по реализации форм и методов обеспечения прав и свобод человека и гражданина в рамках единого конституционно-правового механизма (с. 162).

При рассмотрении вопроса об отнесении Совета Безопасности к силам обеспечения национальной безопасности (с. 111) соискателю следует учитывать особенность его статуса, который заключается в неразрывной связи со статусом Президента Российской Федерации. Это проявляется, например, в том, что решения Совета Безопасности оформляются протоколами заседаний Совета Безопасности или протоколами оперативных совещаний Совета Безопасности и вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации. В целях реализации решений Совета

Безопасности могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации.

5. Диссертационная работа существенно выиграла, в случае если бы при изучении вопроса о месте и роли органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения прав человека и гражданина (§ 3 главы I) был проведен анализ компетенции органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в том числе в сравнении с иными правоохранительными органами. Это позволило бы не только определить место органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме прав и свобод человека и гражданина, но и проявить их роль и значение.

6. Следует обратить внимание соискателя также на следующее:

– отсутствие в Основных государственных законах 1906 года положений о перестройке государства в сторону гуманизации не является достаточным для утверждения, что они не являются конституцией или конституционным актом (с.26);

– требует дополнительной аргументации предложение автора о наделении иностранных граждан и лиц без гражданства конституционным правом на национально-культурное самоопределение в форме автономии (с. 61) в свете национальной безопасности государства о которой отмечается в положении № 4, выносимой на защиту (с. 10).

– наряду с Управлением Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан и Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций к числу наиболее значимых структур, призванных обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина от имени Президента Российской Федерации (с. 71), следует отнести Уполномоченного при Президенте по правам ребенка и Уполномоченного при Президенте по защите прав предпринимателей;

– требует дополнительной аргументации предложение об отнесении руководителя органа внутренних дел территориального органа внутренних дел к категории государственного гражданского служащего и влияния этого на механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина (с. 158-159);

– необходимо расширить изучение институциональных гарантий прав и свобод человека и гражданина и не ограничиваться изучением статуса Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации.

Отмеченные замечания и рекомендации носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, являющуюся самостоятельным, обладающим внутренним единством исследованием, содержащим выводы и предложения, которые могут быть учтены при совершенствовании законодательства и правоприменительной практики.

Автореферат соответствует диссертационному исследованию и отражает его основные научные положения и выводы. Результаты диссертационного исследования опубликованы в 19 научных работах, в том

числе в 7 рецензируемых научных изданиях и 1 монографии. Перечень публикаций отражает основное содержание научной работы.

Изложенное дает основание для вывода о том, что:

1. Диссертация Гунича Сергея Владимировича на тему "Органы внутренних дел как элемент конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации" является актуальным, самостоятельным, завершённым научным исследованием, содержащим достоверные и новые выводы и рекомендации. Исследование, проведенное соискателем может рассматриваться как научно-квалификационная работа, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для конституционного права.

2. Диссертационное исследование С.В. Гунича соответствует научной специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс, муниципальное право. Полученные автором диссертации научно-практические результаты свидетельствуют о личном вкладе автора диссертации в изучение вопросов обеспечения прав обеспечения прав и свобод человека и гражданина и деятельности органов внутренних дел.

3. Результаты диссертационного исследования достаточно изложены в опубликованных работах, включая рецензируемые научные издания.

4. Диссертационная работа С.В. Гунича соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, установленным абзацем 2 пункта 9, пунктами 10 и 11 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

5. Соискатель Гунич Сергей Владимирович заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс, муниципальное право.

Официальный оппонент:

ученый секретарь ученого совета

Тюменского института повышения квалификации

сотрудников МВД России

кандидат юридических наук, доцент

Ванюшин

Ян Леонидович

25 марта 2015 года

Почтовый адрес: 625049, г. Тюмень, ул. Амурская 75.

Служ. тел. 8(3452) 598-541, Элек. почта: januch@bk.ru

Наименование организации:

федеральное государственное казенное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования "Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации"