

УДК 34
DOI 10.36511/2078-5356-2019-4-36-42

Либанова Светлана Эдуардовна
Svetlana E. Libanova

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права
Уральский государственный юридический университет (620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21)

doctor of sciences (law), associate professor, professor of constitutional law department
Ural State Law University (21 Komsomolskaya st., Yekaterinburg, Russian Federation, 620066)

E-mail: libany@rambler.ru

Ищук Владимир Григорьевич
Vladimir G. Ishchuk

преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин
Рязанский филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (390043, Рязань, ул. 1-я Красная, 18)

teacher of the department of state and civil law disciplines
Ryazan branch of Moscow university of the Ministry of interior of Russian Federation named after V.Ya. Kikot (18 1st Krasnaya st., Ryazan, Russian Federation, 390043)

E-mail: rfmu@mvd.gov.ru

**Пути взаимодействия омбудсменов и сотрудников органов внутренних дел
в обеспечении конституционных прав человека
как высшей конституционной ценности**

**Ways of interaction of ombudsmen and employees of internal Affairs bodies
in ensuring constitutional human rights as the highest constitutional value**

В статье анализируются теоретические и законодательные основы взаимодействия органов полиции и уполномоченного по правам человека. Авторы анализируют нормативные источники, определяющие основания и порядок взаимодействия указанных институтов в целях всестороннего, качественного и объективного обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Обращается внимание на особую специфику такого взаимодействия, обусловленную нахождением органов внутренних дел на острие борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Авторы отстаивают точку зрения о том, что омбудсмены в своей деятельности должны предотвращать не только прямые нарушения прав личности, но злоупотребления должностными лицами своими полномочиями, не выходящие за рамки закона. Особой сферой взаимодействия, на которую обращено внимание, является защита прав самих сотрудников органов внутренних дел. В завершение делается вывод о необходимости от-

ветственного отношения к выполнению поручений и иных документов, издаваемых уполномоченными по правам человека, несмотря на отсутствие у таковых обязательного характера.

Ключевые слова: гражданское общество, омбудсмен, уполномоченный по правам человека, полиция, органы внутренних дел, права человека, конституционная ценность.

The article analyzes the theoretical and legislative foundations of the police interactions with institution of ombudsman. The authors analyze legislative sources that determine the basis and procedures of their interactions in order to comprehensively, qualitatively and objectively ensure the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of humans and citizens. The close attention is drawn to the specifics features reasoned by forefront character of activity executed the bodies of internal affairs, who fight against crime, protect of public order and public safety. The authors argue

© Либанова С.Э., Ищук В.Г., 2019

that the ombudsmen in their activities should prevent not only direct violations of individual rights, but also abuse of powers by the officials in other ways. A special area of interaction analyzed in the article is the protection of the rights of police officers themselves. In conclusion, authors conclude the necessity to provide a responsible

attitude to the execution of instructions and other documents issued by ombudsmen, despite the absence of their binding character.

Keywords: civil society, ombudsman, police, bodies of internal affairs, human rights, constitutional value.

Конституционной (высшей) целью деятельности государственных правоохранительных органов и правозащитных общественных организаций, в том числе правозащитного института гражданского общества — уполномоченного по правам человека как элемента гражданского общества, а также иных общественно-государственных организаций и органов и самого человека является обеспечение гарантированных конституционных прав человека.

Краеугольную основу всей отечественной правовой системы составляет Конституция РФ 1993 года, в содержании которой заложена принципиально новая, сопрягающаяся с ценностями современной цивилизации парадигма, согласно которой человек, его права и свободы признаются высшей ценностью и, следовательно, обязанностью государства является реализация гарантий по их признанию, соблюдению и защите. Интересы и ценности государства как относительно самостоятельного и самодостаточного института не являются решающими. Таковыми являются только интересы и ценности самого общества. Основные права и свободы, закрепленные в конституционно-правовых актах, являются непосредственно действующими. В Российской Федерации в силу прямых указаний Конституции РФ (ст. 2, 17, 18) именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Данные положения служат конституционно-правовой основой для эффективного взаимодействия институтов гражданского общества и органов системы публичной власти, в том числе эффективного взаимодействия института гражданского общества, поименованного омбудсмен (уполномоченный по правам: человека, ребенка, предпринимателя и т. д.), и органов внутренних дел как одной из важных структур системы органов публичной власти.

Конституционный анализ (с позиции обеспечения конституционных прав человека на основании требований ст. 2 Конституции РФ) реализации конституционных функций сотрудников органов Министерства внутренних

дел РФ (далее — сотрудников МВД России) в тесном взаимодействии с институтом гражданского общества — омбудсменом позволит не только определить способы их применения в конституционной правозащите каждого, в том числе самого сотрудника органов внутренних дел, но и определить наиболее эффективные пути содействия гражданского общества реализации сотрудником МВД России своих полномочий. Более того, систематизация методов взаимодействия этих двух институтов (омбудсмена и сотрудника МВД России) позволит обосновать авторский тезис о том, что такое взаимодействие является одним из способов гармоничной интеграции институтов гражданского общества и органов системы публичной власти, обеспечивающим защиту прав самих сотрудников органов внутренних дел.

Провозглашение в Конституции РФ правового государства означает не только программно-политическое положение, служащее ориентиром для социального развития, но и законодательное требование формировать правовое государство в соответствии с его универсальными критериями. Одним из важных условий становления государства правовым является наличие развитого гражданского общества, способного реально контролировать деятельность органов системы публичной власти.

Актуальность необходимости определения путей гармоничного интегрирования институтов гражданского общества и государства по обеспечению гарантированных конституционных прав человека подтверждена высказыванием председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина: «Если власть станет стремиться создавать под себя удобное право, то любая правовая реформа станет не более чем фикцией. Ведь элементы гражданского общества у нас еще в рыхлом состоянии. Отсутствие системы политических партий вместе с отсутствием массового правосознания общества создает колоссальную базу для поворота к неправовому государству. Мы боремся за господство права» [1]. Еще Томас Пейн, ссылаясь на пример Соединенных Штатов Америки, подчеркивал, что общество само в состоянии урегулировать те

вопросы, которые обычно возлагаются на правительство, последнее же не только не помогает обществу, но и часто мешает ему развиваться [2, с. 67—70].

Важнейшей предпосылкой правового государства является гражданское общество, то есть система отношений между людьми, обеспечивающая удовлетворение их неотъемлемых прав и интересов на основе самоуправления и свободы [3]. В отличие от понятия «правовое государство», которое предусмотрено в Конституции РФ, понятие «гражданское общество» в ней отсутствует. Сложная проблематика гражданского общества активно разрабатывается представителями философских и социологических дисциплин, историками, политологами, учеными-юристами.

Институты гражданского общества, через которые «многонациональный народ» России может отстаивать общественные интересы и контролировать власть, Конституцией РФ не предусмотрены. Статья 30 Конституции РФ о праве каждого на объединение имеет в виду нечто другое, уточняя, что это право, в частности, означает создание профессионального союза «для защиты своих интересов». Косвенно затрагивается проблема общественных объединений в статье 3 Конституции РФ, предусматривающей политическое многообразие и многопартийность.

Одной из важнейших научных проблем является отсутствие единой концепции гражданского общества, к институтам которого мы относим институт омбудсмена, руководствуясь проведенным ранее исследованием о необходимости разделения общественных объединений по критерию наличия свойств, позволяющих выполнять общественно-полезную публичную деятельность для всех членов общества, на относящиеся к институтам гражданского общества и не относящиеся [4]. При этом мы признаем двойственную природу этого института, исходя из статуса государственного служащего, присутствующего омбудсмену.

Полагаем, что развитое гражданское общество можно определить как такое состояние общественных отношений, которое дает возможность всему народу и каждому человеку участвовать в государственном управлении, надзоре за этим управлением, тесно взаимодействовать с контролирующими органами власти по привлечению нарушителей к ответственности, а также распределять и управлять общественными ресурсами. Омбудсмен наделен лишь функцией общественного надзора,

потому что не имеет властных полномочий (при этом необходимо отметить, что общественного контроля за обеспечением реализации конституционных прав человека органами публичной власти из-за отсутствия законодательно закрепленного механизма такой реализации и обязательности выполнения указаний общественного контролирующего субъекта не существует. Этот вывод сделан на основе анализа разграничения полномочий по результату деятельности соответствующих органов (у контрольных — окончательность и обязательность указаний, обеспеченная силой государства; у надзорных — предварительность и рекомендательность, требующая для реализации наличия властных полномочий [5, с. 29]).

Конституционно-правовая природа общественного надзора проявляется в том, что при его осуществлении используются нормы права для разрешения конкретных юридических ситуаций в соответствии с Конституцией РФ. Следовательно, эффективный общественный надзор может быть осуществлен только знатоками права, поэтому целесообразно на должность омбудсменов назначать именно юристов. Юристу-омбудсмену и юристу — сотруднику МВД будет легче понять друг друга и аргументировать свои доводы понятными обоим нормами права.

Общественный надзор омбудсмена возможен как за активным, так и за пассивным использованием права, но результативным он может быть только в порядке предотвращения нарушения прав с помощью власти закона, а точнее его знания и уведомления об этом сотрудников органов системы власти, в том числе сотрудников МВД России. Представляется, что на сегодняшний день это самый оптимальный путь взаимодействия анализируемых институциональных систем.

В современных условиях, когда, с одной стороны, формируются институты гражданского общества, а с другой — структуры правового государства, вопрос о месте и роли органов внутренних дел, включая полицию, в системе отношений общества и государства предстает совершенно в новом свете.

Реализация конституционных функций по обеспечению реализации прав человека органами внутренних дел зафиксирована в ряде документов. Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 года № 699 [6], среди основных задач, решаемых МВД России, обозначена и задача, предполагающая «обеспечение защиты жиз-

ни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности; обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России» (подп. 3, 5 п. 2 Положения). При этом в рассматриваемом Положении отмечено, что МВД России, осуществляя свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел и органы управления внутренними войсками, осуществляет ее во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями. Деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации. При МВД России действует общественный совет, который формируется в порядке, установленном Президентом РФ (пп. 7—8 Положения).

Полиция, входящая в единую централизованную систему МВД России, действующая на основании Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», при осуществлении своей деятельности обязана: взаимодействовать и сотрудничать с общественными объединениями, организациями и гражданами; использовать их в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; оказывать им содействие в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывать поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

В силу указаний статьи 10 этого Закона государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации занимает особое

место в системе институтов гражданского общества, определяемое его двойственной правовой природой: с одной стороны, уполномоченный является государственным чиновником, назначаемым и отстраняемым от выполнения своих полномочий Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Специалисты аппарата уполномоченного финансируются из средств государственного бюджета, поэтому могут быть признаны государственными служащими, а сам аппарат — госорганом. С другой стороны, этот институт обязан обеспечивать содействие и поддержку институтам гражданского общества и быть независимым от государственных органов и должностных лиц. Создание данного института в России было санкционировано не самим гражданским обществом, которого к моменту принятия Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не существовало в полноценном и оформленном виде, а государством. Перевес в сторону отнесения это института к институтам гражданского общества возможен при дополнении его полномочий правом приостанавливать незаконные решения государственных органов, поименованным нами полувластной функцией (под полувластной функцией институтов гражданского общества нами понимается право вынесения вотума недоверия представителю власти определенного уровня, доведенное до сведения вышестоящего органа власти, являющегося основанием для отстранения его от занимаемой должности (аналогия с судом присяжных)). Это полномочие позволит вместе с дополнительной ответственностью омбудсмена одновременно увеличить эффективность и значимость его деятельности, позволив реально компенсировать недостатки внутреннего административного контроля, дополняя парламентский и судебный контроль, становясь доступным средством защиты прав человека от противоправных действий или иных ошибок исполнительной власти.

Деятельность уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав человека, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав. Для сравнения и внесения предложений по совершенствованию действующего законодательства в части эффективного взаимодействия органов системы публичной власти в лице сотрудников МВД России и одного из институтов гражданского общества — омбуд-

смена проанализируем порядок формирования и объем функций и полномочий омбудсмена в других странах.

Институт омбудсмена имеет скандинавское происхождение, впервые появился в Швеции в 1809 году (учрежден Конституцией Швеции 1809 года) и на протяжении XIX века оставался исключительно шведским явлением. На омбудсмена юстиции, являющегося основным омбудсменом, возлагался надзор (контроль) за деятельностью судов, прокуратуры, административных органов. На сегодняшний день национальные институты в форме омбудсмена учреждены примерно в 90 государствах как ответ гражданского общества на усиление исполнительной власти, нарушение норм управленческой морали. Это позволило преодолеть противоречия между государством и гражданским обществом, гарантируя информированность граждан о злоупотреблениях чиновников, в том числе сотрудников органов МВД.

Наибольший интерес представляют омбудсмены Дании и Гренландии, имеющие экономическую независимость от государства, получающие эту должность путем демократических выборов, что реально обеспечивает их независимость от органов власти. Омбудсмен Дании соответствует классической, то есть парламентской модели омбудсмена. Его независимость обеспечивается законом, процедурой выборов, самостоятельным бюджетом, наличием собственного бюро. Сфера компетенции определена однозначно — защита индивидуальных прав человека в отношениях с публичной администрацией. Несмотря на то, что формы представления датского омбудсмена носят рекомендательный характер, его деятельность компенсирует недостатки внутреннего административного контроля, дополняя парламентский и судебный контроль, позволяет доступными средствами защитить граждан от противоправных действий или иных ошибок исполнительной власти. Гренландский омбудсмен, как и его датский коллега, является независимым должностным лицом, осуществляющим контроль за законностью деятельности органов власти, наделен широким кругом полномочий.

В отличие от датского омбудсмена, выборного и независимого, имеющего самостоятельный бюджет и собственное бюро, российский назначается, самостоятельного бюджета не имеет, защищает не только общественные, но и государственные интересы.

Двойственное положение российского омбудсмена порождает отсутствие четкого опре-

деления статуса, обусловленное зависимостью от органов государственной власти. Однако именно законодательное признание его государственным служащим объединяет его со служащим органов внутренних дел и позволяет в поиске путей взаимодействия и эффективного сотрудничества по обеспечению конституционных прав и свобод человека ставить вопрос о необходимости наделения его полувластной функций — приостановления незаконных решений государственных органов, нарушающих права человека во избежание невозможности восстановления этих прав при вынесении судебного решения в защиту этих прав либо при повороте исполнения судебного решения.

Так как российский омбудсмен не наделен ни властными полномочиями, ни функцией общественного контроля обеспечения конституционных прав человека, именно в этой сфере он может тесно сотрудничать с сотрудниками органов внутренних дел, ограждая их от возможного нарушения конституционных прав и получая от них поддержку в защите прав человека, используя наличие у них властных полномочий в предусмотренном законом порядке. На уровне региона это может быть специально заключенное соглашение в порядке реализации положений Конституции РФ, указов Президента РФ и норм Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и ФЗ «О полиции».

Представляется, что объединяющим началом в деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и служащего внутренних дел как представителя органов МВД России является цель при учреждении должности омбудсмена — обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, соблюдение и уважение их государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Их объединяет то, что уполномоченный является гарантом защиты прав человека, а органы внутренних дел призваны от лица государства защищать прав человека как высшую конституционную ценность.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», определяя его компетенцию (глава III, ст. 15—36), предусматривает, что, приступив к рассмотрению жалобы, уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению, а также направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации (ч. 1 ст. 22).

Основное содержание деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации составляет повседневная защита личности от произвола должностных лиц и государственных органов любого уровня. Полноценное выполнение этих функций уполномоченным по правам человека в Российской Федерации позволяет своевременно выявлять общие недостатки в деятельности органов исполнительной власти, обобщать типичные нарушения прав человека, предлагать пути их устранения. Повсеместное внедрение координационных совещаний органов МВД России и омбудсменов несомненно будет способствовать борьбе с преступностью и нарушением прав человека.

Основной задачей уполномоченных по правам человека является рассмотрение жалоб граждан на нарушения их прав и свобод государственными и муниципальными органами, их должностными лицами. Массив этих жалоб достаточно большой. Только в 2018 году было рассмотрено более 200 тыс. обращений граждан, из которых на федеральный уровень поступило более 38 тыс. Деятельность уполномоченных по правам человека подробно освещается в ежегодных докладах, которые публикуются в СМИ и размещаются в Правозащитной карте России [7].

Для усиления гарантий успешной деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации российское законодательство предусматривает юридическую ответственность за вмешательство в его деятельность. Статья 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ «Неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»» влечет наложение административного штрафа в размере от 2 до 3 тыс. рублей.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, осуществляя на конституционно-правовой основе защиту прав и свобод человека и гражданина, взаимодействует с органами всех ветвей единой государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) на федеральном и региональном уровнях. Как должностное лицо, образующее вместе со своим аппаратом специфическую федераль-

ную конституционно- правовую службу, уполномоченный по правам человека в Российской Федерации призван защищать права и свободы человека и гражданина во внесудебном порядке. Хотя документы, исходящие от него, носят в основном информационный и рекомендательный характер, они требуют к себе от всякого и каждого, от всех, к кому они обращены, ответственного, высоко сознательного отношения.

Из приведенного выше анализа полномочий омбудсменов и сотрудников органов внутренних дел становится понятным, что их тесное взаимодействие в сфере обеспечения конституционных прав человека как высшей конституционной ценности законодательно обосновано и крайне необходимо как гражданскому обществу, так и государству.

Эффективное сотрудничество органов внутренних дел и омбудсменов, осуществляемое предложенными нами путями, не только поможет соблюсти законность и правопорядок, но укрепит доверие к ним со стороны гражданского общества, способствуя надлежащему выполнению возложенных на них обязанностей.

Примечания

1. Зорькин В.Д. Государство и гражданское общество // Родная газета. 2004. 29 апреля.
2. Мамут Л.С. Этатизм и анархизм как типы политического сознания. М., 1989.
3. Мами К. Правовое государство: социальный идеал и реальность // Законодательство. 2003. № 2. С. 67—70.
4. Либанова С.Э. Демокруция: монография. Курган: Изд-во Курганский гос. ун-т, 2014. 318 с.
5. Либанова С.Э. Адвокатура в механизме обеспечения прав человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013.
6. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 06.11.2018) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52, ч. V, ст. 7614.
7. Правозащитная карта России (раздел Российская Федерация, раздел субъекты Российской Федерации). URL: http://map.rightsrf.ru/Karta_Yadro/ross_fed.html (дата обращения: 02.09.2019).

References

1. Zorkin V.D. State and civil society. *Rodnaya gazeta*, 2004, April 29. (In Russ.)

2. Mamut L.S. Statism and anarchism as types of political consciousness. Moscow, 1989. (In Russ.)
3. Mami K. Legal state: the social ideal and the reality. *Legislation*, 2003, no. 2, pp. 67—70. (In Russ.)
4. Libanova S.E. Democracy: monograph. Kurgan: Publishing house Kurgan state University, 2014. 318 p. (In Russ.)
5. Libanova S.E. Advocacy in the mechanism of ensuring human rights in the Russian Federation: constitutional and legal research. Author's abstract... doctor of legal sciences. Yekaterinburg, 2013. (In Russ.)
6. On approval of the Regulations on the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation and Standard regulations on territorial body of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation subject of the Russian Federation: the decree of the President of the Russian Federation from December 21, 2016 no. 699 (as amended from 06.11.2018). *Collection of legislative acts of the RF*, 2016, no. 52, part V, art. 7614. (In Russ.)
7. Human rights map of Russia (section Russian Federation, section subjects of the Russian Federation). URL: http://map.rightsrf.ru/Karta_Yadro/ross_fed.html (accessed 02.09.2019). (In Russ.)