Лавицкая Марина Ивановна
д-р ист. наук, доцент, профессор
ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет»
г. Москва

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПУТИ ИХ УСТРАНЕНИЯ С ЦЕЛЬЮ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация*: в статье проанализированы основные направления совершенствования структуры и нормативно-правовой базы функционирования органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и выявлены проблемы в этих сферах. Автор пришел к выводу, что в демократических государствах уже выработан комплекс мер, которые могут оказать позитивное влияние на систему органов внутренних дел в целом и на полицию как её центральный элемент в частности, поэтому, рецепировав положительный опыт функционирования полиции в зарубежных государствах и устранив ряд отдельных проблем нормативного и правореализационного характера, можно добиться повышения эффективности функционирования органов внутренних дел как субъекта конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.*

Ключевые слова*: конституционно-правовой механизм, обеспечение прав человека и гражданина, обеспечение свобод человека и гражданина, органы внутренних дел.*

Запрос на реформирование милиции, входящей в структуру ОВД, существовал в обществе довольно долго. В целом, реформа полиции, инициированная Д.А. Медведевым, не свелась только к переименованию, а устранила ряд недостатков, которые наблюдались в работе этого органа, что позволило некоторым исследователям сделать ряд позитивных выводов: «Принимаемые меры

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

позволили перейти к системе комплектования кадров органов внутренних дел на конкурсной основе. Впервые за многие годы наблюдается тенденция превышения количества сотрудников, принятых на службу, над числом уволенных, а желающим служить в полиции не хватает имеющихся вакансий» [4, с. 165].

Однако и сейчас можно выделить некоторые направления улучшения работы, направленные на повышение эффективности функционирования органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Часть этих изменений касаются улучшения нормативно-правовой базы, а часть направлены на улучшение структуры органов внутренних дел.

Все направления реформирования можно условно подразделить на общие и частные. Первые из них связаны с продолжением работы по усилению доверия к ним граждан и увеличению степени открытости их деятельности для них. Это напрямую связано с улучшением работы, направленной на усиление работы с общественными советами, которые оценивают, в том числе, и уровень доверия со стороны социума к этим структурам [1], потребуется и улучшение координации работы с другими правоохранительными органами для улучшения уровня их взаимодействия с ОВД и представителями аналогичных структур иностранных государств. В настоящее время взаимодействие с общественными советами внедряется, скорее, тяжело и не столь эффективно как хотелось бы, а их рекомендации зачастую остаются сугубо формальными, не воспринятыми ОВД в своей деятельности. Да, можно согласиться с теми, кто считает, что создание привлекательного облика сотрудника ОВД напрямую связано с характером и качеством их деятельности, в том числе в области обеспечения прав и свобод, однако мы полагаем, что необходимо прилагать целенаправленные усилия для формирования позитивного имиджа сотрудников посредством СМИ и кинопродукции. Не следует пренебрегать этим направлением работы. К сожалению, информации о негативных поступках и даже совершении преступлений сотрудниками ОВД сообщается гораздо больше, чем о положительных

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

примерах в их деятельности, обусловленных высоким уровнем духовного и нравственного воспитания сотрудников органов внутренних дел [2].

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [16] ранее (до 2015г.) содержал понятие «правоохранительная служба», но трактовался не как разновидность государственной гражданской службы, а параллельно с ней. В настоящий период сам термин «правоохранительная служба», фактически конкурирующий с понятием «государственная служба», оказался устранен из законодательства [15], хотя законопроект «О правоохранительной службе» и необходимость его принятия обсуждались с 2004 года. В изученных нами работах, напротив, говорится о необходимости отнесения правоохранительной службы к государственной гражданской службе и раздаются сетования, что закон о полиции этого момента не учел, несмотря на то, что Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. №342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливал в ч. 1 ст. 4, что служба в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с основными принципами построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации [17]. Мы полагаем, что необходимость восприятия правоохранительной службы как части государственной службы требует дальнейшего обсуждения на уровне гражданского общества, юридического сообщества и правоохранительных структур. Однако известно по опыту функционирования аналогичных правоохранительных структур в западных странах [6, с. 88], что их представителей относят именно к гражданским служащим («civil servant»), чтобы было наглядно видно, что, даже находясь в составе иерархично построенной структуры, сотрудник служит обществу и его гражданам, а не вышестоящему начальству и бюрократическим структурам.

Однако в данный момент, в отличие от формулировок прежнего законодательства о милиции [5], где отмечалось об оказании содействия со стороны милиции в реализации своих прав и помощи в этом вопросе физическим и юридическим лицам, указано, что основной целью полиции является защита прав и

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

свобод. Однако понятие «обеспечения», безусловно, шире, чем просто защита прав, тем не менее, в законе о полиции речь идет только о содействии государственным и муниципальным органам, общественным объединениям, организациям, а также их должностным лицам в реализации своих прав. Личность и её права не упомянуты вообще.

Исходя из буквального толкования закона органы внутренних дел в лице полиции должны подключаться к механизму обеспечения прав и свобод только в момент, когда права оказались нарушены или ущемлены иным образом, что не соответствует важности роли ОВД в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Хотя ведомственные инструкции, имеющие меньшую юридическую силу, чем закон, все же ориентируют ОВД на создание условий по обеспечению прав и свобод и акцентируют внимание на обеспечение интересов личности, для чего сотрудник должен принять все меры, входящие в круг его обязанностей в пределах своей компетенции или переадресовать в тот орган, в чью компетенцию входит решение этого вопроса, дав по этому поводу соответствующую консультацию гражданину, но, как представляется, это положение должно быть закреплено и на законодательном уровне. Вместе с тем, увеличивающийся поток жалоб со стороны граждан и других субъектов, направляемых сразу в МВД, минуя его территориальные структуры, показывает уровень неудовлетворенности результатами обращений и демонстрирует не столько уровень недоверия к нижестоящим структурам, сколько неверие в возможность положительного разрешения своего вопроса.

Проблемы, возникающие с верификацией адресанта при обращении в ОВД, требуют своего решения, но каким образом полностью минимизировать риски ложного обращения, мы пока дать ответ не можем. Если требовать приложения скана паспорта к электронному обращению, то все равно есть риск лжеобращения по чужому паспорту, аналогично тому, как на чужие паспорта могут быть мошеннически оформлены кредиты. Для исправления этой ситуации можно было бы принимать обращения граждан только через Портал государственных услуг, имеющий строгие правила регистрации, позволяющие

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

идентифицировать адресанта обращения с максимально высокой долей вероятности, но если оставить возможность обращаться только через Портал госуслуг, то возможность подачи обращения окажется утрачена для иностранных граждан, которые тоже имеют в этом плане права, равные правам граждан РФ, но пользоваться возможностями Портала госуслуг не могут.

Отдельную проблему представляет собой неясность организационной структуры, что может нарушать принцип единоначалия в деятельности ОВД. Например, в нормативно-правовой базе изначально оказался не зафиксирован статус начальника полиции [14] таким образом, чтобы он не дублировал функции начальника территориального подразделения МВД [13]. Многочисленные процессы по оптимизации структуры ОВД не привели к разрешению этого противоречия, но негативным образом сказались на работе низовых подразделений полиции и других органов внутренних дел. Некоторое исследователи пишут, что на уровне низового аппарата ситуация сложилась таким образом, что на обращения и вызовы граждан стало некому отвечать [8], поэтому в процессе оптимизации структуры требуется, напротив, наращивать, а не сокращать низовой аппарат, проводя оптимизацию за счет управленческих структур.

Увеличение численности низового аппарата приведет к тому, что у сотрудников будет время на повышение уровня своей квалификации, что должно происходить и в области улучшения знаний прав человека и места ОВД в процессе их обеспечения. Разумеется, просто увеличение кадрового состава не может быть самоцелью, необходимо комплектовать ОВД сотрудниками, нацеленными на идею служения обществу, с соответствующими морально-волевыми и деловыми качествами. В связи с этим требуется и совершенствование института участковых уполномоченных полиции, как лиц, напрямую контактирующих с населением и оказывающих им государственные услуги по месту проживания. Для повышения уровня престижности этой должности, по-видимому, необходимо прикладывать усилия по повышению уровня их социальной защищенности. Мы согласны с предложением С.В. Гунича, который рекомендовал формировать жилищный фонд, из которого служебное жилье могло бы выда-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

ваться нуждающимся в нем участковым [4, с. 161]. Таким образом, в механизме обеспечения прав и свобод требуется заботиться и о правах сотрудников ОВД, которые тоже граждане российского государства. В этой ситуации речь идет о гарантировании их социальных прав.

Нами уже отмечались определенные ограничения, налагаемые на сотрудников ОВД, практикуемые в различных странах, что признавалось законным и на уровне Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ применительно к сфере правоохранительной деятельности высказал правовую позицию, в соответствии с которой государство, регулируя отношения службы в органах внутренних дел, может устанавливать в этой сфере и особые правила в силу специфической деятельности их сотрудников, что не противоречит как внутреннему основному закону, так и международным договорам и соотносится с ними: «… находится в соответствии со ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, допускающей в установленных ею целях ограничения прав граждан федеральным законом, и не противоречит п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ №111 1958 г. относительно дискриминации в области труда и занятий, согласно которому различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией» [10].

Однако служба в ОВД как признак, отягчающий уголовное наказание (п. «о» ч.1 ст. 63 УК РФ [12]), нам кажется противоречащим конституционному принципу равенства всех перед законом и судом (ч.1 ст. 19 Конституции РФ), а также положениям Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 26) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 14), являющимся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации частью правовой системы Российской Федерации. По нашему мнению, сам факт принадлежности к ОВД не должен быть отягчающим признаком при совершении сотрудниками умышленных преступлений за исключением случаев, когда речь идет непосредственно о выполнении такими сотрудниками своих должностных обязанностей в рамках предоставленных полномочий, хотя общее

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

направление логики законодателя понятно, и связано оно с падением доверия к правоохранительной системе в целом, если ее представители совершают преступные деяния. Наша позиция не является новаторской в науке, она активно разделяется исследователями, уже рассматривавшими эту проблематику в своих работах [9].

Как отметил Конституционный Суд РФ: «…подобного рода деяния способствуют формированию негативного отношения к органам внутренних дел и институтам государственной власти в целом, деформируют нравственные основания взаимодействия личности, общества и государства, подрывают уважение к закону и необходимости его безусловного соблюдения» [7]. Правовая позиция Конституционного Суда РФ не противоречит нашему утверждению, поскольку в исследуемом им случае непосредственно речь идет о совершении преступления, предусмотренного ст. 286 УК РФ, т.е. о превышении полномочий сотрудником ОВД. Кроме того, если рассуждать в логике Конституционного Суда РФ и законодателя, неясно, почему именно принадлежность к сотрудникам ОВД становится фактором, снижающим доверие, а по отношению к сотрудникам иных правоохранительных органов, совершение преступных деяний которыми тоже будет способствовать формированию негативного отношения к институтам государственной власти и подрывать законность, такое уголовно-правовое положение не предусмотрено. Поэтому считаем целесообразным провести редакционную правку п. «о» ч.1 ст. 63 УК РФ, изложив его в уголовном законе в следующей формулировке: «Совершение умышленного преступления сотрудником правоохранительного органа при исполнении должностных обязанностей, либо с использованием своего должностного положения».

Еще одним законодательное противоречие видится в запрете сотрудникам на разрешение коллективных трудовых споров. При этом сотрудникам, как и другим гражданам, предоставлено конституционное право на объединение, включая объединение в профессиональные союзы (ст. 30 Конституции РФ), а также право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения (ч. 4 ст. 37

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Конституции РФ). Это конституционное положение раскрывается в законе о полиции, где это право дополнительно подтверждено в ст. 31 этого НПА. Там установлена возможность сотрудников объединяться или вступать в профессиональные союзы (ассоциации) в целях представительства и защиты своих социально-трудовых прав и интересов.

Особенности правоохранительной службы исключают право на забастовку, которое тоже подтверждено ч. 4 ст. 37 Конституции РФ, однако в данном случае законодателя стоит поддержать, признавая важность охраны правопорядка и законности (ранее это положение было и в Законе РФ «О милиции»), но неясно, почему служебные споры не могут быть урегулированы с помощью профсоюзов, в чьи полномочия, согласно ст. 37 ТК РФ [11], входит участие в ведении коллективных переговоров. Видится, что разработчики Конституции РФ все же предполагали определенные изъятия, если это противоречит служебным интересам, а не полный запрет разрешения коллективных трудовых споров.

Немаловажную роль в реализации прав сотрудников ОВД играет возможность обжалования приказа, и необходимость руководствоваться положениями законам в тех случаях, когда наблюдается расхождение его с приказом, т.е. приказ является неправовым. Увеличился и объем процессуальных прав сотрудников, чьи показания в административном и уголовном процессах могут быть восприняты наряду с другими доказательствами.

Вместе с тем, часто складывается парадоксальная ситуация: сотрудники ОВД, которые должны в первых рядах защищать права и свободы, обеспечивая надлежащее функционирование механизма обеспечения прав и свобод личности, личностью как раз и пренебрегают, усвоив первичность интересов государства, но не восприняв презумпцию невиновности и добропорядочности гражданина (зачастую делая некоторое исключение для потерпевших и свидетелей, но не для подозреваемых и, тем более, обвиняемых), а также плохо знают саму конституционную концепцию прав и свобод человека и гражданина, неохотно применяют Основной закон РФ как документ прямого действия, воспринимая его скептично-нигилистически, и не интересуются его содержанием. Все это

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

представляется нетерпимой ситуацией для государства, которое желает себя считать демократическим, и должно искореняться, в том числе путем планомерного повышения уровня профессионального правосознания сотрудников и борьбы с его профдеформациями. В особенности недопустимыми представляются фиксирующиеся общественностью в деятельности сотрудников ОВД России нарушения ч.2 ст. 21 Конституции РФ, которая гласит: «Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию», которые являются преступлениями. Так, в известном «деле Сети», получившем большой общественный резонанс, когда подозреваемые пожаловались на применение к ним пыток, включая пытки электрошокером, оставивших на телах зримые следы, вышестоящая проверка «установила», что эти следы образовались без превышения сотрудниками своих полномочий, а электрошокер был применен к субъектам при их попытке к бегству, в рамках законного применения силовых полномочий.

Итак, можно сказать, что нами был установлен ряд проблем нормативного и правореализационного характера, устранение которых позитивно скажется на функционировании ОВД как субъекта конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. В демократических государствах уже выработан комплекс мер, которые могут оказать позитивное влияние на систему ОВД в целом и на полицию как её центральный элемент в частности. К ним мы, вслед за А.В. Губановым относим: «ориентирование полиции на защиту фундаментальных принципов демократии, лишение ее организационно-правовых возможностей действовать независимо от иных государственных и общественных структур, деэтатизация полицейской деятельности, создание множественности ее субъектов при «пересечении» их компетенции» [3] и др.

Список литературы

1. Бучакова М.А. Взаимодействие полиции и общества / М.А. Бучакова, О.А. Дизер // Вестник ОмГУ. Серия. Право. – 2015. – №2 (43).

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

2. Бучакова М.А. Духовное и нравственное воспитание сотрудников органов внутренних дел / М.А. Бучакова, О.А. Дизер // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2018. – №3 (74). – С. 34–37.

3. Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М., 1997. – 355 с.

4. Гунич С.В. Органы внутренних дел как элемент конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Хабаровск, 2014. – 211 с.

5. Закон РФ от 18.04.1991 №1026-I «О милиции» // Ведомости ВС народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – №16. – Ст. 503. (утратил силу)

6. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США: политико-правовой комментарий. – М.: Юрист, 1985. – 189 с.

7. Определение Конституционного суда РФ от 08.12.2011 №1623-О-О «По запросу Лабытнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пункта «о» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://lawnotes.ru/npa/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-08.12.2011-n-1623-o-o (дата обращения: 19.08.2020)

8. Пантелеев Б. Реформа МВД – тема для размышления // ЭЖ-Юрист. – 2011. – №28.

9. Плаксина Т.А. Конституционный принцип равенства и совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел как обстоятельство, отягчающее наказание: теоретические и практические аспекты соотношения / Т.А. Плаксина, А.Е. Баньковский // Сибирское юридическое обозрение. – 2017. – №2. – С. 16–23.

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2014 №7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г.К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина» // СЗ РФ. – 2014. – №13. – Ст. 1528.

11. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст. 3.

12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. №25. – Ст. 2954.

13. Указ Президента РФ от 01.03.2011 №249-ФЗ «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – №10. – Ст. 1335.

14. Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. – 2011. – №7. – Ст. 900; 2019. – №52 (часть I). – Ст. 7834.

15. Федеральный закон от 13.07.2015 №262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. – №29 (часть I). – Ст. 4388.

16. Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – №22. – Ст. 2063.

17. Федеральный закон от 30.11.2011 №342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – №49 (ч. 1). – Ст. 7020.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)