

Научная статья
УДК 342.518:342.7(420)

**ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ
ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Владимир Григорьевич Ищук

Рязанский филиал Московского университета МВД России
имени В. Я. Кикотя, Рязань, Россия, valdemar130@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы оценки эффективности взаимодействия Уполномоченного по правам человека Российской Федерации (далее – Уполномоченный) и органов внутренних дел Российской Федерации в контексте текущих правовых реалий. Анализируются критерии эффективности, выявляются проблемные позиции, касающиеся различных аспектов взаимодействия, рассматриваются трудности, с которыми сталкиваются уполномоченный по правам человека и органы внутренних дел в рамках работы с обращениями граждан. Актуализируется важность выработки критериев оценки эффективности взаимодействия уполномоченного и органов внутренних дел для дальнейшего практического использования. В условиях современного российского общества и его суверенной государственности, становления и развития новой правовой системы и законодательства, включая его конституционно-правовую составляющую, в контексте вызовов, обусловленных формированием гражданского общества и правового государства, тема защиты прав и свобод человека и гражданина выдвигается на первый план. Она становится одной из центральных проблем конституционного права, теоретической и практической юриспруденции в целом.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека, органы внутренних дел, взаимодействие, проблемы, перспективы, развитие.

Для цитирования: Ищук В. Г. Проблемы оценки эффективности взаимодействия Уполномоченного по правам человека и органов внутренних дел Российской Федерации в области защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2024. № 1 (103). С. 42–48.

Original article

**PROBLEMS OF ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF INTERACTION
BETWEEN THE OMBUDSPERSON AND THE INTERNAL AFFAIRS BODIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE PROTECTION OF HUMAN
AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS**

Vladimir G. Ischuk

Ryazan Branch of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs
of Russia named after V. Ya. Kikot, Ryazan, Russia, valdemar130@yandex.ru

Abstract. The article examines the problems of assessing the effectiveness of interaction between the Commissioner for Human Rights and the internal affairs bodies of the Russian Federation in the context of current legal realities. The effectiveness criteria are analyzed, problematic positions relating to various aspects of interaction are identified, and the difficulties faced by the Commissioner for Human Rights and the internal affairs bodies when working with citizens' appeals are considered. The importance of developing criteria for

© Ищук В. Г., 2024

assessing the effectiveness of interaction between the Commissioner and internal affairs bodies for further practical use is updated. In the conditions of the modern Russian society and its sovereign statehood, the formation and development of a new legal system and legislation, including its constitutional and legal component, in the context of challenges caused by the formation of civil society and the rule of law, the topic of protecting human and civil rights and freedoms comes to the fore. It becomes one of the central problems of constitutional law, theoretical and practical jurisprudence in general.

Keywords: Commissioner for Human Rights, internal affairs bodies, interaction, problems, prospects, development.

For citation: Ischuk V. G. Problems of assessing the effectiveness of interaction between the ombudsman and the internal affairs bodies of the Russian Federation in the protection of human and civil rights and freedoms // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. No. 1 (103). P. 42–48. (In Russ.)

Введение

Правовая политика современного Российского государства такова, что одним из ее направлений является оптимизация механизмов, обеспечивающих наиболее полное и последовательное осуществление прав и свобод человека и гражданина, включая взаимодействие Уполномоченного и органов внутренних дел [1, с. 173]. Эффективность и качество этого взаимодействия в определенной степени влияют на способы и средства реализации субъектами конституционных правоотношений (в особенности гражданами) своих потребностей и интересов [2, с. 71]. Результативное взаимодействие Уполномоченного по правам человека и органов внутренних дел по защите прав и свобод человека и гражданина – необходимое условие нормального развития российского общества и его государственности в ходе противостояния различным негативным проявлениям, с которыми сталкивается современная цивилизация [3, с. 104].

Вследствие этого тема взаимодействия Уполномоченного по правам человека Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина предстает как один из важнейших и крупных вопросов в обширной проблематике прав и свобод человека и гражданина [4, с. 222]. Возникает необходимость ее всестороннего осмысления, формирования системного представления об особенностях взаимодействия Уполномоченного и органов внутренних дел по защите прав и свобод человека и гражданина, его основных направлениях, формах, методах и способах осуществления.

Какова эффективность взаимодействия Уполномоченного, его аппарата и органов внутренних дел Российской Федерации, их сотрудников в защите прав и свобод человека и гражданина? Специальные научные исследования по этой проблеме практически отсутствуют. Те же научные исследования по проблематике эффективности права и правового регулирования, несмотря на их солидность и полученные в теоретическом плане и в практическом отношении значимые данные, недостаточны для получения удовлетворительного ответа на поставленный вопрос в необходимом объеме [5, с. 30]. По мере развития общества и его государственности проблема эффективности взаимодействия Уполномоченного, его аппарата и органов внутренних дел Российской Федерации, их сотрудников в защите прав и свобод человека и гражданина открывается все новыми своими сторонами. Возникают проблемы, которые требуют внимания и решения. Получается, в части эффективности взаимодействия Уполномоченного и органов внутренних дел в области защиты прав и свобод человека и гражданина в объеме знаний по проблеме эффективности права и правового регулирования имеет место пробел.

Методы

В теме эффективности взаимодействия по защите прав и свобод человека и гражданина Уполномоченного и органов внутренних дел основной проблемой является вопрос установления критерия и показателя оценки этой деятельности в данной предметной сфере. Нужны надежные критерии

оценки и показатели, но установление их сопряжено с трудностями. Поиск правильного решения обусловлен многогранностью деятельности Уполномоченного и органов внутренних дел, сложностью системы МВД России, разнообразием его структур и подразделений. Данный вопрос усложняется и тем, что деятельность Уполномоченного и органов внутренних дел оценивается различными субъектами, которые при своих суждениях, мнениях, выводах могут руководствоваться собственными интересами, иногда противоположными.

Результаты

Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ (п. 6 ст. 9), а также приказы МВД России ориентируют на учет общественного мнения о деятельности полиции, считая его основным критерием оценки ее работы. Хотя в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.1997 № 1-ФКЗ нет статьи, говорящей, что Уполномоченный в своей деятельности должен тоже ориентироваться на общественное мнение, практика такова, что Уполномоченный строит свою работу, опираясь не только на Конституцию Российской Федерации и соответствующее ей законодательство, но и на общественное мнение [6, с. 76]. Ценность общественного мнения о взаимодействии Уполномоченного и органов внутренних дел в области защиты прав и свобод человека и гражданина состоит в том, что оно, отражая содержание, направленность, характер, формы взаимодействия, способствует формированию объективной оценки этого взаимодействия [7, с. 452]. Более того, в современных условиях общественное мнение уже может рассматриваться в качестве инструмента (формы) гражданского контроля над деятельностью как Уполномоченного, так и органов внутренних дел в отдельности и во взаимодействии. Заметим, данные, полученные в результате изучения общественного мнения о взаимодействии в области защиты прав и свобод человека и гражданина Уполномоченного и органов внутренних дел Российской Федерации, значимы с точки

зрения выявления высказываний и установления соответствующих количественных оценок. Вместе с тем общественное мнение представляет ценность в том смысле, что оценки и суждения, образующие его содержание могут быть полезными при организации управленческой, правовоспитательной, правопросветительской и, разумеется, правозащитной деятельности Уполномоченного и органов внутренних дел [8, с. 112].

Мы глубоко убеждены, что одним из перспективных направлений повышения эффективности деятельности Уполномоченного по защите прав и свобод человека и гражданина является установление более тесного делового взаимодействия Уполномоченного с правоохранительными органами, включая органы внутренних дел. Об этом свидетельствуют и данные социологических исследований, в которых указывается, что в большинстве случаев граждане хоть и склонны положительно оценивать деятельность Уполномоченного и органов внутренних дел по защите прав и свобод человека и гражданина, но при этом убеждены, что потенциал взаимодействия данных «правозащитных субъектов» далеко не исчерпан [9, с. 62]. Следовательно, чтобы вышеупомянутый потенциал был реализован, деловые взаимоотношения в этом направлении необходимо укреплять и развивать.

Увеличение обращений (жалоб) граждан к Уполномоченному и к органам внутренних дел Российской Федерации за правозащитой иногда оценивается только как показатель хорошей работы указанных субъектов права на конституционном правовом поле защиты прав и свобод человека и гражданина. Обращаются – значит, доверяют, значит, есть результат, удовлетворяющий население. Рост обращений (жалоб) граждан к Уполномоченному и органам внутренних дел за правозащитой – действительно знак доверия. Но это еще и знак тревоги, свидетельствующий о неблагоприятном состоянии общественных отношений в ряде секторов. Безусловно, это создает сложности в углублении и расширении взаимодействия Уполномоченного и органов внутренних дел по защите прав и

свобод человека и гражданина; трудности в их слаженной деятельности в этом направлении [10, с. 98].

Следует отметить, что далеко не все жалобы и обращения, поступающие от граждан по поводу нарушения их прав, являются конструктивными и действительными. Современные технологии, особенно внедрение электронного документооборота на сайтах государственных органов и органов местного самоуправления, создали для недобросовестных граждан исключительно благоприятные возможности для злоупотребления правом на жалобу [11, с. 22]. Теперь без особых усилий такие граждане могут завалить жалобами любые государственные органы и органы местного самоуправления, в том числе аппарат Уполномоченного, так как без особых финансовых затрат могут производить рассылку различных текстов в любое время суток, в любой день (рабочий, выходной, праздничный). Недобросовестные граждане, злоупотребляя правом на жалобу Уполномоченному, могут использовать вымышленные имена, искажать факты, прибегать к клеветническим инсинуациям, многократно направлять без всякой необходимости повторные жалобы.

Как бороться с этим явлением – сутяжничеством? Прежде всего, необходимо напомнить, что любое обращение гражданина должно быть рассмотрено в установленный законом срок, поэтому мы убеждены, что к жалобам, поступающим на адрес Уполномоченного и его аппарата, нужно, видимо, относиться критичнее. Отнюдь не все из них являются обоснованными и направленными по адресу. В этой связи в действующем законодательстве следует предусмотреть, на наш взгляд, следующее. С одной стороны, установить норму о прекращении переписки с недобросовестными кверулянтами, особенно с теми явными и злостными сутяжниками, кто многократно обращается с жалобой по одному и тому же вопросу, хотя по нему уже своевременно принято совершенно правильное решение, а с другой – норму об ответственности за неправомерное прекращение переписки с ними. Это позволит оказать двусто-

роннее влияние на сложившуюся ситуацию, установив порядок и конкретизировав процесс обращения с позиции законодательства.

Органы внутренних дел не обладают полномочиями рассматривать жалобы на вступившие в законную силу приговоры судов, а Уполномоченный – вправе. И если в результате рассмотрения жалобы выяснится, что заведомо невиновный необоснованно (несправедливо, незаконно) привлечен к уголовной ответственности и осужден (особенно на длительный срок), то Уполномоченный и сотрудники органов внутренних дел должны добиваться не только освобождения неправильно (необоснованно, незаконно, несправедливо) осужденного, но и полного восстановления его прав [12, с. 28].

При оценке эффективности деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина Уполномоченного и органов внутренних дел необходимо учитывать также своевременность рассмотрения обращений граждан, количество повторных обращений [13, с. 23]. Если Уполномоченный и/или орган внутренних дел, его сотрудники рассматривают поступившие от граждан обращения качественно и своевременно, не нарушая установленные сроки, то граждане ощущают себя защищенными. Меньше повторных жалоб – выше доверие граждан к Уполномоченному и органам внутренних дел.

Только по количеству обращений граждан к Уполномоченному и органам внутренних дел, действующих в отдельности или во взаимодействии, нельзя оценивать эффективность их деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина, абсолютизируя их значение в качестве показателя, а тем более критерия [14, с. 136]. То же самое касается и оценки общественного мнения применительно к деятельности Уполномоченного и органов внутренних дел по защите прав и свобод человека и гражданина. Дело в том, что природа общественного мнения такова, что, сохраняя устойчивость по некоторым ментальным характеристикам населения, оно подвержено значительным колебаниям, и под воздействием того или иного фактора, иногда

ситуативного характера, может резко измениться, уклонившись в совершенно неожиданную сторону. Следовательно, при оценке эффективности взаимодействия по защите прав и свобод человека и гражданина Уполномоченного и органов внутренних дел полагаться полностью на общественное мнение рискованно. Таким образом, при оценке взаимодействия по защите прав и свобод человека и гражданина Уполномоченного и органов внутренних дел ни на количество обращений в адрес Уполномоченного и/или органов внутренних дел, ни на общественное мнение о них, их деятельности нельзя полагаться полностью, абсолютизируя их значение. Применительно к работе Уполномоченного и органов внутренних дел с обращениями граждан по защите прав и свобод человека и гражданина можно сделать следующий вывод. Показателем эффективности деятельности в правозащитной сфере Уполномоченного и органов внутренних дел предстает не количество обращений в их адрес, а соотношение количества таких обращений и количества принятых по ним конкретных решений в единстве с их содержанием. Иначе говоря, при оценке эффективности деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина Уполномоченного и органов внутренних дел необходимо принимать в расчет те решения, по которым конкретным людям действительно оказано качественное содействие в защите прав и свобод человека и гражданина, восстановлении нарушенных прав [15, с. 16].

Активность и эффективность взаимодействия Уполномоченного и органов внутренних дел по защите прав и свобод человека и гражданина могут оцениваться и по другим показателям, таким как:

– взаимодействие с государственными органами и должностными лицами, а также с институтами гражданского общества, в том числе с общественными наблюдательными комиссиями;

– оказание содействия в защите прав российских граждан за рубежом, предоставление им помощи в возвращении в Российскую Федерацию и по иным трудностям;

– участие в развитии взаимодействия с интеграционными объединениями национальных правозащитных учреждений универсального и регионального уровней, расширению Евразийского альянса омбудсменов.

При оценке эффективности их деятельности они тоже должны быть приняты во внимание, например, учтены проведенные беседы, консультации и т. д. Кроме того, должны учитываться и затраты, которые необходимы на содержание аппарата Уполномоченного и соответствующих сотрудников органов внутренних дел, проведение тех или иных мероприятий: расходы на заработную плату, командировочные и пр. Было бы неплохо после консультаций, с одной стороны, с Уполномоченным, а с другой – руководством МВД России, выработать критерии оценки эффективности взаимодействия Уполномоченного и органов внутренних дел по защите прав и свобод человека и гражданина, сведя их в аналитическую таблицу, не очень сложную для пользования.

Заключение

Посредством проведенного исследования представляется возможным сделать вывод о том, что взаимодействие Уполномоченного по правам человека и органов внутренних дел Российской Федерации в области защиты прав и свобод человека и гражданина требует соответствующей оценки с позиции эффективности данного направления деятельности. Поскольку работа с обращениями (жалобами) граждан за защитой прав и свобод – основная сфера деятельности Уполномоченного и органов внутренних дел, а количество обращений значительно и имеет тенденцию к росту, то нередко лишь по нему оценивается эффективность работы указанных субъектов права, что не отражает полноты картины деятельности рассматриваемых субъектов. Осуществление справедливой и полной оценки предполагает учет ряда критериев и показателей, где основным мериллом является количество решений, в результате которых обратившимся гражданам была оказана реальная помощь по защите прав и свобод человека и гражданина или восстановлении их прав.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Чиркин В. Е. Социально-экономические положения конституции: новое регулирование и изучение в курсе конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 171–176.
2. Седой И. С. Конституционно-правовой механизм организации и деятельности правоохранительных органов в России // Образование и право. 2020. № 7. С. 69–74.
3. Кальгина А. А. Об институте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2019. № 4. С. 102–108.
4. Трусов Н. А., Цветков В. В. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с правоохранительными органами (на примере полиции) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (33). С. 221–226.
5. Жеребцова Е. Е., Митюшкина А. А. Формы взаимодействия региональных Уполномоченных по правам человека с органами внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Проблемы правоохранительной деятельности. 2015. № 1. С. 28–33.
6. Трифионов С. Г. Конституционно-правовой институт Уполномоченного по правам человека: формы и принципы организации деятельности // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2019. № 1. С. 74–78.
7. Оленев М. Г. О некоторых аспектах взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 448–455.
8. Демидов М. В. Понятие института уполномоченного по правам человека и его место в правозащитном механизме государства // Вестник Российского университета кооперации. 2019. № 1 (35). С. 111–114.
9. Маказиева З. Д. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2019. № 4. С. 61–66.
10. Чесницкий И. И. Роль института Уполномоченного по правам человека в развитии гражданского общества: региональное измерение // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 2. С. 94–101.
11. Степкин С. П. Обращения граждан как инструмент недобросовестной борьбы и дискредитации других граждан и организаций // Государственная служба. 2022. № 3. С. 20–24.
12. Казаков И. Г. Проблемы участия уполномоченного по правам человека в уголовном судопроизводстве // Право и глобальный социум. 2019. № 1. С. 26–32.
13. Кручинин Ю. С. О критериях эффективности деятельности регионального уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 22–24.
14. Сабурская С. Х. К вопросу о потенциале Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по формированию (с учетом опыта Республики Татарстан) // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021. № 4. С. 134–141.
15. Шанина А. Н. Организация деятельности уполномоченного по правам человека по защите прав и свобод человека в уголовно-исполнительной системе // Юрист Юга России и Закавказья. 2019. № 2 (26). С. 14–18.

REFERENCES

1. Chirkin V. E. Socio-economic provisions of the constitution: new regulation and study in the course of constitutional law // Current problems of the Russian law. 2018. No. 10 (95). P. 171–176. (In Russ.)
2. Sedoy I. S. Constitutional and legal mechanism of organization and activity of law enforcement agencies in Russia // Education and Law. 2020. No. 7. P. 69–74. (In Russ.)
3. Kalgina A. A. On the Institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation // Bulletin of Economic Security. 2019. No. 4. P. 102–108. (In Russ.)
4. Trusov N. A., Tsvetkov V. V. Interaction between the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and law enforcement agencies (using the example of the police) // Legal science and practice: Bulletin of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. No. 4 (33). P. 221–226. (In Russ.)

5. Zherebtsova E. E., Mityushkina A. A. Forms of interaction between regional Commissioners for Human Rights and internal affairs bodies in the field of ensuring the rights and freedoms of man and citizen // Problems of law enforcement. 2015. No. 1. P. 28–33. (In Russ.)
6. Trifonov S. G. Constitutional and legal institute of the Commissioner for Human Rights: forms and principles of organizing activities // Scientific notes of the Crimean Federal University named after V. I. Vernadsky. Legal sciences. 2019. No. 1. P. 74–78. (In Russ.)
7. Olenev M. G. On some aspects of interaction between the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and the bodies and institutions of the penal system // Current problems of the Russian law. 2009. No. 1. P. 448–455. (In Russ.)
8. Demidov M. V. The concept of the institution of the Commissioner for Human Rights and its place in the human rights mechanism of the state // Bulletin of the Russian University of Cooperation. 2019. No. 1 (35). P. 111–114. (In Russ.)
9. Makazieva Z. D. Institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation // State service and personnel. 2019. No. 4. P. 61–66. (In Russ.)
10. Chesnitsky I. I. The role of the institution of the Commissioner for Human Rights in the development of civil society: regional dimension // Power and management in the East of Russia. 2017. No. 2. P. 94–101. (In Russ.)
11. Stepkin S. P. Appeals from citizens as an instrument of unfair struggle and discrediting other citizens and organizations // State Service. 2022. No. 3. P. 20–24. (In Russ.)
12. Kazakov I. G. Problems of participation of the Commissioner for Human Rights in criminal proceedings // Law and global society. 2019. No. 1. P. 26–32. (In Russ.)
13. Kruchinin Yu. S. On criteria for the effectiveness of the activities of the regional commissioner for human rights // Russian Justice. 2016. No. 10. P. 22–24. (In Russ.)
14. Saburskaya S. Kh. On the issue of the potential of the Commissioners for Human Rights in the constituent entities of the Russian Federation for the formation (taking into account the experience of the Republic of Tatarstan) // Bulletin of the University named after O.E. Kutafin. 2021. No. 4. P. 134–141. (In Russ.)
15. Shanina A. N. Organization of the activities of the Commissioner for Human Rights to protect human rights and freedoms in the penal system // Lawyer of the South of Russia and Transcaucasia. 2019. No. 2 (26). P. 14–18. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 30.10.2023; одобрена после рецензирования 30.11.2023; принята к публикации 21.03.2024.

The article was submitted 30.10.2023; approved after reviewing 30.11.2023; accepted for publication 21.03.2024.