

ФОРМАЛЬНОЕ И НЕФОРМАЛЬНОЕ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

В статье анализируется практика официального общения Уполномоченного по правам человека в Самарской области, советником которого автор являлся в течение семи лет, с правоохранительными ведомствами региона в связи с рассмотрением жалоб граждан на действия сотрудников этих органов. Приведены конкретные примеры, на которых показано, как соотносятся документально-бюрократическая и содержательная стороны этого взаимодействия. Обобщен положительный опыт работы Уполномоченного по правам человека в Самарской области в сфере взаимодействия с правоохранительными ведомствами, а также выявлены существующие проблемы.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека, омбудсмен, правоохранительные органы, права и свободы человека, обжалование действий и решений, следователь, дознаватель, предварительное расследование.

В июле 2014 года в связи с истечением предусмотренного законом срока полномочий в Самарской области произошла смена на посту Уполномоченного по правам человека (далее также и «Уполномоченного»), с которым автор сотрудничал в качестве эксперта и советника с 2007 года по настоящее время. В этой ситуации уместно обратить внимание на то, что деятельность каждого регионального Уполномоченного по правам человека прямо, если не сказать — полностью, зависит от личностных установок конкретного гражданина, занявшего эту должность. В этой деятельности, возможно, более чем в любой другой, формальная сторона легко отделяется от содержательной, но столь же легко ее полностью заменяет при внешнем, почти неотличимом подобии. За время своего существования — с 1993 года в России и с 2001 года в Самарской области — российский институт омбудсмена показал, что в профессиональном правосознании отечественного чиновника он может приобретать облик и экзальтированного крикуна-«общественника», и делового коллеги, и мудрого советчика, и достойного противника в отстаивании узковедомственного интереса, и «гламурного мечтателя», вызывающего раздражение у любого профессионала. При таком разнообразии представлений о роли Уполномоченного, достаточно распространенном, к слову сказать, и во всем обществе, чиновничье бездушие легко выдать за профессиональную твердость и независимость позиции, а отстаивание «чести мундира» — за принципиальность и политическую волю. Иными словами, глобальные цели, ради

* © Тарасов А.А., 2014

Тарасов Александр Алексеевич (aatar@mail.ru), кафедра уголовного права и процесса, Институт права, Башкирский государственный университет, 450076, Российская Федерация, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Зака Валиди, 32; кафедра уголовного процесса и криминалистики, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

которых создавался институт Уполномоченного по правам человека как посредника между государственным аппаратом и гражданским обществом, могут достигаться лишь тогда, когда действительная защита прав и свобод гражданина не подменяется ни ее чиновничьей имитацией, ни популистским театральным действием. Опасность такой подмены сохраняется всегда, но главной защитой от нее, как тогда, в далеком 1993-м, так и сейчас, по-прежнему остается личность самого омбудсмана, ибо ни законодательных, ни организационных препятствий для нее не существует. 10 лет пребывания на посту Уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой показали, что, во-первых, всегда существует необходимость в разграничении формального и неформального во взаимодействии омбудсмана с правоохранительными органами региона, а во-вторых, при желании у Уполномоченного всегда есть возможность не дать ввести себя в заблуждение и не позволить формальной стороне правоохранительного дела вытеснить содержательную.

Практика взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Самарской области со всеми правоохранительными органами региона позволила выявить несколько закономерностей, которые в той или иной форме проявляются в большинстве реальных случаев такого взаимодействия. Во-первых: готовность к сотрудничеству и максимальной открытости демонстрируется на уровне руководства всех правоохранительных органов, причем сомневаться в искренности этих демонстраций нет оснований – взаимодействие с институтами гражданского общества закреплено в качестве одного из принципов функционирования всех правоохранительных ведомств, как и общая его нацеленность на защиту прав и свобод человека. Во-вторых: на уровне конкретных исполнителей (полицейских, следователей, дознавателей, сотрудников прокуратуры) демонстрация такого рода уже утрачивает смысл, что не скрывается, но появляется необходимость документального оформления проделанной работы, в чем бы она ни заключалась. В-третьих: для документального оформления этой работы выработаны словесные штампы, употребление которых не обусловлено ни обстоятельствами конкретного дела, ни, собственно, содержанием проделанной работы. В той или иной форме и степени описанные варианты поведения присутствуют практически всегда, и нельзя не отметить, что за чиновничьей перепиской нередко скрывалась реальная помощь людям, которую оказывали по-настоящему заинтересованные в эффективности своей служебной деятельности сотрудники и руководители правоохранительных ведомств. Однако в данном контексте обратим внимание на те примеры, когда служебный документооборот приобретал самодовлеющие формы и препятствовал решению реальных проблем.

Изначальный настрой должностных лиц, рассматривающих жалобы на действия или бездействие правоохранительных органов, на то, что «изложенные Вами факты в ходе проверки не нашли подтверждения», слишком уж откровенно просматривается во многих ответах чиновников разных ведомств и уровней. В особой степени это касается жалоб задержанных, заключенных под стражу или осужденных, то есть тех людей, которые несут на себе «клеймо преступника» с самого начала их столкновения с правоохранительной системой. Практика Уполномоченного по правам человека в Самарской области многократно убеждала в том, что такого рода «роковая предопределенность» служит недобрую службу не только гражданам, но и самим правоохранительным ведомствам.

Гражданин С., обратившийся к Уполномоченному в апреле 2009 года, указывал, что сотрудники УФСИН по Самарской области при задержании причинили ему телесные повреждения. Позднее в здании управления ФСИН к нему на протяжении нескольких часов применялась физическая сила с целью получения признания в совершении преступления, в том числе пытки с применением фаллоимитатора и

электрошокера (подтверждено медицинскими документами) [1]. В жалобе С. описывалась весьма подробная и впечатляющая своим натурализмом картина пыток и издевательств, которые совершались в отношении него несколькими сотрудниками наркоконтроля в разных помещениях с использованием разных предметов в качестве орудий для причинения физических страданий. Для описания всего этого требовалось либо обладать богатой творческой фантазией, замешанной на склонности к мазохизму, либо действительно пережить все это на самом деле. Следовательно Следственного комитета при прокуратуре РФ, проводивший первоначальную проверку по обращению Уполномоченного, постановлением от 29 мая 2009 г. отказал в возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников УФСКН за отсутствием в их действиях состава преступления. С подробностью, заслуживающей более полезного применения, следователь изложил объяснения самого гражданина С., объяснения сотрудников, на действия которых он жаловался, описал телесные повреждения, обнаруженные у С. и зафиксированные в медицинских документах, а в итоге – констатировал неразрешимость противоречий между объяснениями тех, кто пытал, и объяснениями того, кого пытали (как будто можно было бы предположить иное!). Происхождение всех телесных повреждений следователь столь же легко объяснил «дракой» между тем, кого задерживали, и одним из тех, кто задерживал. Следователь почему-то не счел нужным объяснить появление повреждений, характерных для применения электрошокера, но для чиновника, изначально нацеленного «отписать жалобу», такие подробности уже не имеют значения. Жалоба гражданина С. была предметом обсуждения на совместном оперативном совещании Уполномоченного с руководством Следственного комитета по Самарской области, на котором руководитель следственного органа дал указание о проведении дополнительной проверки по этой жалобе и обещал обеспечить «особый процессуальный контроль» за ее качеством. После дополнительной проверки, проведенной в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, все-таки было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ, но почему-то *«в отношении неустановленных сотрудников УФСКН по Самарской области»*. Это не могло не вызвать недоумения: первоначальная проверка проводилась в отношении конкретных сотрудников УФСКН, и в возбуждении уголовного дела было отказано в связи с отсутствием именно в их действиях состава преступления, а затем дело все-таки было возбуждено, но уже «в отношении неустановленных сотрудников». Последнее само по себе давало некоторые основания сомневаться в том, что виновные будут привлечены к ответственности. Однако в данном случае тогда уже бывшие сотрудники наркоконтроля все же были осуждены приговором Октябрьского районного суда г. Самары и приговорены к условным мерам наказания. Приговор вступил в законную силу, и высказывать сомнения в его справедливости Уполномоченный не имеет права. Однако нельзя не обратить внимания на одну деталь: один из осужденных сотрудников УФСКН в июле 2009 года, то есть в период между описанными событиями с участием гражданина С. и возбуждением уголовного дела «в отношении неустановленных сотрудников», был осужден за другие преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и его служебной деятельностью. Нельзя не сделать вывода, что к формированию устойчивой криминальной установки у сотрудника правоохранительного органа имело отношение и попустительство со стороны тех, кто усиленно в течение длительного времени находил благие объяснения его «невинным шалостям» на рабочем месте, не желая замечать совершаемых им преступлений. Российским правоохранителям абсолютно необходимо понять простую истину: кем бы ни был задержанный, обвиняемый, заключенный или осужденный, тот, кто действует от имени государства, не имеет права терять собственный человеческий облик и постепенно привыкать к повседневному

совершению преступлений как к «норме служебного поведения». Руководству же правоохранительных органов важно понять еще и другое: закрывая глаза на повседневные служебные нарушения своих сотрудников, а тем более выгораживая и оправдывая их, оно само лишь поощряет криминальные наклонности своих подопечных, косвенно вдохновляет их на совершение тяжких преступлений, за которые само же потом будет отвечать.

Другим примером очень похожей схемы «взаимодействия» Уполномоченного по правам человека является переписка с руководством правоохранительных органов города Тольятти и Самарской области по жалобе гражданина Ш. [2]. Он тоже привлекался к уголовной ответственности и тоже жаловался на применение насилия сотрудниками Автозаводского РУВД г. Тольятти, требуя привлечь их к уголовной ответственности. Следователем Следственного комитета, проводившим проверку по заявлению Ш., вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, основанное только на объяснениях сотрудников РУВД, хотя заявитель ссылаясь на медицинские документы, находящиеся в травмпункте Автозаводского района г. Тольятти и подтверждающие причинение ему телесных повреждений именно в день задержания. И вновь все та же схема: в постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников милиции, избивавших подследственного (характерные телесные повреждения так же, как и в предыдущем случае, подтверждаются медицинскими документами) и угрожавших ему провокациями новых преступлений («подбросить наркотики», когда выпустят на свободу), приводится зачем-то очень подробный рассказ о преступлениях, вменяемых самому Ш., и о его прежних судимостях, как будто это способно «выдать индульгенцию» представителям государства, превратившим свою службу в преступный промысел. Вопрос о проверке преступных действий сотрудников милиции по этому делу в течение всего следующего года «утонул» в разного рода бумажных подробностях и так и не нашел своего разрешения. Но зато в одном из писем руководства Следственного комитета специально указано, что он не обязан предоставлять Уполномоченному, как и всем «иным лицам», возможность «ознакомления с материалами доследственных проверок», поскольку это не предусмотрено действующим уголовно-процессуальным законодательством. Уполномоченный и не возражал бы против столь однозначного понимания закона следственными органами и столь выраженного стремления ему следовать, если бы граждане, имеющие право на такое ознакомление, хотя бы в половине случаев были удовлетворены уровнем тщательности проведенных проверок и уровнем убедительности доводов, излагаемых в решениях об отказе в возбуждении уголовного дела. Но эти граждане в большинстве случаев вновь приходили к Уполномоченному по правам человека, который уже от них самих был вынужден выслушивать повторяющиеся рассказы о формализме и профессиональной безграмотности, а подчас — об откровенной халтуре и неуправляемости, коррумпированности и криминализации сотрудников правоохранительных органов. Граждане вновь и вновь пишут о том, чего руководство правоохранительных органов предпочло сначала «не увидеть» в жалобах граждан, а затем — «скрытно умолчать» в диалоге с Уполномоченным с демонстрацией строгого следования закону. И возражать заявителям Уполномоченному здесь трудно, поскольку официальные ответы правоохранительных ведомств, как правило, говорят сами за себя и улучшению отношения к ним у населения не способствуют.

Переписка Уполномоченного с тольяттинскими и областными правоохранителями по жалобе К. [3] столь же наглядно подтверждает стандартность схемы «диалога органов власти с институтами гражданского общества». Гражданка К. обращалась к Уполномоченному по правам человека с жалобами на действия сотрудников УФСКН, связанных с незаконным (по ее мнению) задержанием ее 48-летнего мужа — инвали-

да первой группы – во дворе жилого дома на глазах многих соседей и случайных прохожих с применением физической силы, а также – о хищении наручных часов у К. во время задержания. К. требовала возбуждения уголовного дела в отношении сотрудников ФСКН. Следователь территориального подразделения Следственного комитета по Автозаводскому району г. Тольятти по результатам проверки отказал в возбуждении уголовного дела, указав в постановлении, как и ожидалось, что применение физической силы было обоснованным. При этом никто из многочисленных очевидцев произошедшего не был опрошен, а вывод был основан только на объяснениях самих сотрудников ФСКН и прибывших вместе с ними понятых. Довод о пропавших часах был проигнорирован вовсе. Безотносительно к фактической правоте заявительницы, задержанного, сотрудников ФСКН, проводивших задержание или следователя, проводившего проверку, обратим внимание на некоторые стандартные детали содержания постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников правоохранительных органов, которые, по мнению заявителя, совершили должностное преступление. В этом постановлении содержится подробное описание обстоятельств задержания с перечислением мер примененного насилия, телесных повреждений у задержанных и их собственных неправомерных действий. Однако в постановлении нет главного, ради чего в таких случаях проводится проверка, – попытки сопоставить применяемое насилие с телесными повреждениями и действиями задержанных, что позволило бы любому читающему оценить адекватность насилия действиям задержанного. О похищенных часах, равно как и о попытках хоть что-то выяснить по этому поводу, в постановлении не сказано ни слова, а само постановление будто бы посвящено преступной деятельности К., а не проверке правомерности действий сотрудников наркоконтроля.

При самом доброжелательном отношении к силовым структурам, при абсолютном согласии с необходимостью противопоставить преступности активную и решительную борьбу с ней граждане должны быть уверены, что если государство применяет силу, то оно готово внятно объяснить любому интересующемуся, что применяет оно эту силу не вслепую и для решения важной общественной задачи. Государство должно уметь объяснить также, что конкретные представители силовых структур действительно защищают публичный интерес, а не упиваются собственной властью и не пополняют собственные карманы. Вот таких-то внятных объяснений от правоохранителей по этому делу так и не удалось дожидаться ни заявительнице, ни самому Уполномоченному по правам человека. Территориальное подразделение Следственного комитета по Центральному району г. Тольятти сочло своей задачей рассказать о том, насколько плох сам гражданин К. сначала в уже упомянутом постановлении, затем – в более позднем аналогичном постановлении. Руководство Самарского областного управления СК на первое постановление отреагировало постановлением о его отмене с направлением на дополнительную проверку, а чуть позднее без каких-либо комментариев проинформировало Уполномоченного о новом таком же постановлении того же следователя. Анализ материалов этого дела и сотен подобных создает впечатление, что государственные функции следственных органов в этом и состоят – обмениваться друг с другом бумагами, воспроизводящими одно и то же содержание, хотя по Конституции и по закону это совсем не так.

Схожие этапы чиновничьей переписки прошли и обращения М.О. и М.И. [4], только последствия для людей здесь оказались значительно серьезнее, а их вина в совершении убийства не подтвердилась. В результате вмешательства Уполномоченного в отношении одного из граждан уголовное преследование было прекращено за непричастностью к совершению преступления. Однако информация о фактах насилия, причиненного задержанным в период их нахождения под стражей, подтвержден-

ная документально, не повлекла никакой ответственности должностных лиц. Попытки М. обратиться в суд с иском о возмещении морального вреда, по его словам, привели к угрозам со стороны сотрудников милиции о его повторном привлечении к уголовной ответственности и обещаниям подкинуть ему наркотики. Во избежание такого развития событий М. был вынужден сменить место жительства и переехать в другой город. Даже если допустить какую-то долю преувеличения со стороны заявителя жалобы или намеренной лжи заинтересованного человека, живя в современной России, в правдивость сказанного не так уж трудно поверить.

Ни вмешательство Уполномоченного по правам человека, ни обращение в Управление собственной безопасности ГУВД, к сожалению, в полной мере не обеспечили защиты прав конкретного гражданина и его безопасности в общении с правоохранительной системой. И это, заметим, в том случае, когда человек не был виновен в совершении преступления, что нашло официальное подтверждение. В представлении очень многих граждан сегодня сформировался устойчивый стереотип в отношении правоохранительных органов: с ними лучше не связываться, а когда вдруг волею судьбы связался, то если не посадили и не обобрали — уже повезло. И виноваты в распространении таких оценок, скорее всего, не граждане.

По официальной статистической отчетности самарских правоохранительных органов, их сотрудники не так уж редко привлекаются к различным видам юридической ответственности, в том числе и за должностные правонарушения. В целом анализ официальной статистики правоохранительных органов позволяет предположить, что каждым из них проводится определенная работа по своевременному выявлению и пресечению беззакония внутри системы, по привлечению к уголовной ответственности виновных, и разные правоохранительные органы активно содействуют друг другу в решении этой важной задачи. Но вот здесь и возникает вопрос о том, почему реальная работа Уполномоченного по правам человека с обращениями граждан и его реальное взаимодействие с правоохранительными ведомствами по поводу этих обращений дает основания для несколько иных выводов.

Практика Уполномоченного убеждает в том, что руководством правоохранительных органов признаются лишь те нарушения, которые выявлены ими самими, а к проверкам сообщений о таких же нарушениях от граждан сохраняется формальное отношение, они по-прежнему хронически не подтверждаются, как по совету начинающего адвоката — «ничего не признавать». При подготовке каждого из ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в Самарской области во все правоохранительные органы направлялись запросы с целью выяснить у их руководства, как часто поводом для возбуждения уголовного дела в отношении подчиненных им сотрудников становятся заявления граждан и публикации в средствах массовой информации, то есть те названные в ст. 140 и 144 УПК РФ источники информации о преступлении, которые не обременены ведомственным происхождением. Необходимо подчеркнуть, что поставленный перед правоохранителями вопрос был сориентирован на терминологию законодателя: неофициальные информационные источники были названы именно «поводами для возбуждения уголовного дела», а не просто «поводами к проведению проверки», как их принято называть на практике. Другими словами, попытка выяснить, как часто заявления граждан и публикации в средствах массовой информации приводят не к отказу в возбуждении уголовного дела, а к его возбуждению, позволила выявить общую, «вневедомственную» тенденцию: проверки, проводимые по названным поводам, в подавляющем большинстве случаев заканчиваются отказом в возбуждении уголовного дела. Причем если количество возбужденных в отношении сотрудников правоохранительных органов уголовных дел исчисляется в лучшем случае десятками, то количество отказов в возбуждении дела в связи с отсут-

ствием события или состава преступления – тысячами. И такое положение сохраняется из года в год.

Общественные инициативы, касающиеся правоохранительной деятельности и защиты прав человека в ней, как правило, противоречат стереотипным представлениям об организации этой деятельности и о контроле над ней, сложившимся в профессиональной юридической среде. Такое положение – не современное российское новшество, а обычная практика многих стран. Понимая это, необходимо понять и другое: защита прав человека – это сфера глобального общественного интереса, а вовсе не только предмет ведомственной чиновничьей деятельности. В современной России особую актуальность приобретают любые формы общественного контроля, не связанные ведомственными официальными показателями. Деятельность Уполномоченного по правам человека, не обремененная строгими служебными формами, – это достаточно эффективная гарантия от тотальной бюрократизации правоохранительной системы, однако при условии, что сам Уполномоченный этой бюрократизации избежит.

Библиографический список

1. Архив Уполномоченного по правам человека в Самарской области. 2009 год. Обращение вх. № С/490-09 от 27.04.2009 г.
2. Архив Уполномоченного по правам человека в Самарской области. 2009 год. Обращения вх. № Ш/1284-09 от 23.09.2009 г., № Ш/1189-09 от 26.10.2009 г.
3. Архив Уполномоченного по правам человека в Самарской области. 2009 год. Обращение вх. № К/1175-09 от 22.10.2009 г.
4. Архив Уполномоченного по правам человека в Самарской области. 2009 год. Обращения вх. № Кол./1170-09 от 21.10.2009 г.; М/1431-09 от 09.12.2009 г.

References

1. Archive of the Commissioner for human rights in the Samara Region. 2009. Treatment Ref. No C/490-09 from 27.04.2009. [in Russian]
2. Archive of the Commissioner for human rights in the Samara Region. 2009. Treatment Ref. No. Sh/1284-09 from 23.09.2009, No. Sh/1189-09 from 26.10.2009. [in Russian]
3. Archive of the Commissioner for human rights in the Samara Region. 2009. Treatment Ref. No. K/1175-09 from 22.10.2009. [in Russian]
4. Archive of the Commissioner for human rights in the Samara Region. 2009. Treatment Ref. No Kol./1170-09 from 21.10.2009; M/1431-09 from 09.12.2009. [in Russian]

**FORMAL AND INFORMAL IN THE INTERACTION OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS WITH LAW ENFORCEMENT AGENCIES**

In the article the practice of official communication of the Commissioner for human rights in the Samara Region, adviser of whom the author was for seven years, with the law enforcement agencies of the Region in connection with the consideration of citizens' complaints about the actions of officers of these agencies is analyzed. Specific examples showing the relation between documentary and bureaucratic and substantial sides of this interaction are given. Positive experience of work of the Commissioner for human rights in the Samara Region in the sphere of cooperation with law enforcement agencies is generalized, and existing problems are also revealed.

Key words: commissioner for human rights, ombudsman, law enforcement agencies, rights and freedoms of a person, appeal of actions and decisions, investigator, interrogating officer, preliminary investigation.

* *Tarasov Alexander Alexeevich* (aatar@mail.ru), the Dept. of Criminal Law and Process, Institute of Law, Bashkir State University, Ufa, 450076, Russian Federation; the Dept. of Criminal Procedure and Criminalistics, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.