

# ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Методическое пособие по правам человека

Аннеке Оссе



# **ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

**Методическое пособие по правам человека**

Аннеке Оссе

Understanding Policing. A resource for human rights activists

Anneke Osse

Перевод на русский язык *Н. Ишевской, М. Кузнецовой, О. Шарп*

Редакторы *М. Кузнецова, Й. ван Сплунтер, О. Шарп*

**Amnesty International Нидерланды**

Keizersgracht 177

P.O. Box 1968

1000 BZ Amsterdam

The Netherlands

[www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl)

[amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl)

Дизайн обложки и макета разработан компанией Onck Graphic Design, [www.onck.nl](http://www.onck.nl)

Все фотографии полицейских фуражек взяты из «Международной коллекции полицейских фуражек», опубликованной IPA Groningen & Regiopolitie Groningen, Нидерланды, 2003 г. Особую благодарность авторы выражают г-ну Х. Буурма.

Отпечатано в России

Все права защищены авторским правом.

© 2006 Amnesty International Nederland

ISBN: 90 6463 175 1 (голл.)

ISBN-13: 978 90 6463 175 7 (русс.)

Язык оригинала: английский

Ни одна часть данной публикации не может быть воспроизведена, не может храниться в справочной системе или передаваться в какой бы то ни было форме, с помощью каких-либо электронных, механических средств, путём фотокопий, записей или любым иным способом без получения предварительного письменного разрешения издателей.

## Предисловие

Полиция нередко нарушает права человека, и в то же время полицейские играют жизненно важную роль в их защите. Поэтому деятельности полиции принадлежит центральное место в полемике по самым разнообразным вопросам, касающимся прав человека. Развитие взглядов на полицию и путей взаимодействия с ней правозащитных организаций отражает общие изменения в рамках более широкого правозащитного дискурса: приоритет сместился с конкретных тревожных случаев, связанных с неправомерными действиями должностных лиц, на усиление взаимодействия с ними в целях предупреждения нарушений прав человека.

Стратегические подходы к предупреждению нарушений прав человека могут варьироваться от конфронтации до сотрудничества. Отношение к полиции как к защитнику прав человека создаёт возможности для более тесного сотрудничества, которое позволяет выявить точки пересечения интересов, опираясь на понимание того, что права человека и работа полиции неразрывно связаны. Права человека отнюдь не препятствуют деятельности полиции. Напротив, они определяют границы её работы и основы для осуществления полномочий в рамках закона. Полиции следует не препятствовать деятельности правозащитников, а скорее дополнять её, поскольку их объединяют общие цели.

Главная идея настоящего методического пособия заключается в том, что признание правозащитными организациями проблем и реалий работы полиции, а также понимание её языка является гораздо более действенным подходом, чем отстранённое наблюдение и критика со стороны. Совершенно ясно, что такой подход требует от полиции внимательного отношения к вопросам прав человека и, при необходимости, реформ на правозащитной основе.

Amnesty International способна сыграть важную роль в дальнейшем обсуждении вопросов безопасности, а также в разработке программ реформирования полиции в соответствии с принципами прав человека. Для этого необходимо более глубокое понимание вопросов, касающихся сферы безопасности, и принципов деятельности её структур. Надеюсь, что настоящее методическое пособие поможет упрочить это понимание.

**Сергей Никитин,**  
**Глава представительства Amnesty International в Российской Федерации**

## Предисловие переводчиков

В ходе работы над «Принципами деятельности полиции» мы задались вопросом: какой из терминов будет более уместен – полиция или милиция? Милиция, согласно толкованиям значения слова в словарях русского языка, – это государственное учреждение в России и некоторых других странах для охраны общественного порядка и безопасности. Таким образом, слово отражает действительность, присущую России и некоторым другим странам, и как термин является достаточно специфичным. Поэтому, ведя речь об органах по поддержанию правопорядка в целом, мы отдали предпочтение термину полиция, упоминая милицию лишь применительно к российским правоохранительным органам.

Кроме того, в методическом пособии встречается ряд терминов, версии которых могут несколько отличаться от уже известных читателям. Терминология по-разному толкуется и переводится в различных источниках, поэтому, дабы избежать возможных разночтений, при первом упоминании термина он также приводится в скобках на английском языке.

Неоценимую помощь в переводе пособия оказала Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», которая является участником Европейской платформы по работе полиции и правам человека. Некоторую литературу на русском языке, упоминающуюся в пособии, в том числе бумажную версию Европейского кодекса полицейской этики, а также другие материалы по теме можно получить в этой организации (<http://www.wplus.net/pp/citwatch/index.htm>). Обращаем внимание читателей на то, что текст бумажной версии Европейского кодекса полицейской этики незначительно отличается от официального перевода, опубликованного на веб-сайте Совета Европы, выдержки из которого приводятся в настоящем пособии.

## К русскому изданию

В России, как и во многих других странах, граждане высказывают множество претензий к правоохранительным органам, в особенности – к милиции. В последние годы социологические службы фиксируют высокий уровень недоверия к милиции со стороны населения. По данным Аналитического центра Юрия Левады, регулярно проводящего тематические общероссийские опросы, доля граждан, не доверяющих милиции, остается неизменной в течение 10 лет и достигает 40%<sup>1</sup>. Исследования Фонда «Общественное мнение»<sup>2</sup> и ВЦИОМа<sup>3</sup> дают схожие показатели. Интересно, что сами сотрудники милиции тоже недовольны своей работой и тем местом, которое они занимают в обществе, что подтверждают результаты экспертного опроса сотрудников правоохранительных органов<sup>4</sup>.

Руководство органов внутренних дел еще в середине девяностых выражало свою обеспокоенность ростом отчуждения между милицией и населением<sup>5</sup>. Через десять лет, в середине двухтысячных, эту проблему признали не только руководители профильных ведомств, но и высшие должностные лица страны, включая президента<sup>6</sup>.

В 2000–2003 годах государство разрабатывало планы масштабной реформы правоохранительной сферы. Эти планы в полной мере так и не были воплощены в жизнь. Тем не менее на протяжении последних десяти лет определенные шаги по изменению работы милиции и преодолению общественного недоверия к ней предпринимались. Например, за последние годы улучшилось финансирование и техническое оснащение милиции. Была предпринята попытка усовершенствовать систему отчетности милиции. Для улучшения отбора кадров и работы с личным составом была учреждена психологическая служба МВД. Перечисление мер, направленных на усовершенствование работы милиции, можно продолжать.

Недовольство граждан работой милиции и постепенное осознание государством необходимости изменить эту ситуацию, – тот контекст, в котором развивалась и развивается деятельность российских правозащитных организаций. Российские правозащитники, не менее других граждан обеспокоенные состоянием дел в правоохранительной сфере, много лет подряд подвергали жесткой критике деятельность милиции. Получая жалобы на пытки, незаконные задержания и другие нарушения прав и свобод человека со стороны милиции, правозащитные организации долгое время ограничивались опубликованием этих жалоб, и выдвиганием требований по искоренению подобных нарушений. Развитие правозащитного сообщества привело к появлению новых форм работы, ориентированной на правоохранительные органы.

Например, был создан и опробован на практике метод общественных расследований, позволяющих не только выявлять и документировать грубые нарушения прав и свобод человека, но и эффективно применять юридические механизмы для защиты пострадавших и привлечения к ответственности сотрудников правоохранительных органов, виновных в этих нарушениях<sup>7</sup>. В последнее время правозащитные организации также стремятся развивать проекты, направленные на профилактику нарушений

<sup>1</sup> «Индекс произвола правоохранительных органов» оценки социологов и комментарии правозащитников. – М.: Общественный вердикт, 2005. С. 11.

<sup>2</sup> См.: [http://bd.fom.ru/map/special/333\\_14039/3625\\_14102](http://bd.fom.ru/map/special/333_14039/3625_14102).

<sup>3</sup> См.: <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/760.html>.

<sup>4</sup> «Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола». – М.: Демос, 2005. С. 51.

<sup>5</sup> Приказ МВД РФ от 2 августа 1996 г. N 426 «О неотложных мерах по укреплению дисциплины и законности в органах внутренних дел и внутренних войсках МВД России».

<sup>6</sup> Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации, 25 апреля 2005 года. См.: [http://www.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223\\_type63372type63374type82634\\_87049.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml)

<sup>7</sup> Подробнее о методе общественного расследования см. сайт Нижегородской региональной общественной организации «Комитет против пыток» <http://www.pytkam.net/web/index.php?go=Content&id=4>

прав и свобод граждан со стороны милиции. В частности, проводятся тренинги для сотрудников милиции, предпринимаются попытки организовать независимое посещение мест лишения свободы, находящихся в ведении органов внутренних дел. Правозащитные организации стали уделять больше внимания изучению организации и деятельности правоохранительных органов. Посредством участия в различных рабочих группах и советах, создаваемых при органах власти, правозащитники стремятся донести до государства свои рекомендации о способах предотвращения нарушений прав и свобод человека в деятельности милиции.

Сейчас, когда и общество, и государство в целом согласны с необходимостью изменений в характере работы милиции, деятельность правозащитников в этой сфере может оказаться особенно востребованной. Вместе с тем эффективность ориентированных на органы внутренних дел программ правозащитных организаций напрямую зависит от того, насколько направления, методы и ожидаемые результаты работы правозащитников учитывают актуальное состояние правоохранительных органов и их место в системе органов власти и в обществе.

Оценка современного состояния милиции и планирование действий, направленных на улучшение ее работы, невозможны без представления о желаемой модели устройства этой институции. Очевидно, что такая идеальная модель должна соответствовать базовым принципам защиты прав и свобод человека, закрепленных в международных документах. Вместе с тем требование соответствия принципам защиты прав и свобод человека касается скорее результатов деятельности правоохранительных структур, в то время как способы достигнуть такого результата могут быть весьма разнообразны. Именно поэтому большой интерес представляют принятые в мире общие подходы к организации правоохранительных органов: представления об их роли в обществе, об их функциях и задачах, о характере их взаимодействия с другими органами власти. Не менее важен опыт разных стран в решении таких задач, как организация наиболее эффективной системы управления правоохранительными структурами, устройство механизмов контроля над их деятельностью, создание системы отбора и подготовки служащих, обеспечивающая достаточный уровень профессионализма правоохранительных органов, и так далее.

К сожалению, литературы, описывающей устройство правоохранительных структур в других странах, на русском языке практически не издавалось. Издание «Принципы деятельности полиции» способно восполнить недостаток этой информации, поскольку в этой книге описываются основные существующие на настоящий момент модели организации такой правоохранительной структуры, как полиция, и анализируются сильные и слабые стороны каждой из этих моделей.

Кроме вопросов, касающихся организации полиции в целом, в книге описываются основные функции полиции в обществе – предупреждение и расследование преступлений, поддержание общественного порядка, оказание помощи населению. Подробно рассмотрен вопрос о полномочиях полиции и характере их осуществления, а также основные задачи, которые необходимо решить для обеспечения нормальной деятельности полиции (кадровое и ресурсное обеспечение, управление, взаимосвязь с другими государственными и социальными институтами). Основные принципы

и подходы к организации работы полиции проиллюстрированы сравнительными данными о практике воплощения этих подходов в разных странах. При этом порядок работы полиции показан в социальном и политическом контексте той или иной страны, что дает возможность оценить релевантность иных организационных решений.

Несомненным достоинством книги является и то, что вопросы организации и функционирования полиции рассматриваются с точки зрения обеспечения реализации прав и свобод человека. Причем внимание уделено не только вопросам предотвращения нарушений прав и свобод со стороны полиции, но и роль полиции в защите человека от нарушения его прав со стороны негосударственных субъектов. Представляется, что этот подход особенно актуален для современной России, потому что недоверие населения нашей страны к милиции – это в первую очередь неуверенность в том, что милиция способна защитить жизнь, здоровье и собственность граждан от преступных посягательств<sup>8</sup>.

**Ольга Шепелева**

<sup>8</sup> «Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола». – М.: Демос, 2005. С. 72–75.



## Благодарность

Настоящее методическое пособие не увидело бы свет без помощи многих людей. Рабочая группа, состоящая из признанных специалистов из разных стран мира, уделила много времени подготовке комментариев и откликов по каждой главе пособия. С особой благодарностью хотелось бы отметить:

<b>Ральфа Крошоу</b>	научного сотрудника Центра по правам человека, Эссекский университет, Великобритания
<b>Г.П. Джоши</b>	координатора полицейской программы, Правозащитная инициатива стран Содружества, Индия
<b>Рейчел Нилд</b>	Правовая Инициатива Открытого Общества, США
<b>Джиллиан Невинс</b>	Международный секретариат, Amnesty International, Великобритания
<b>Пита ван Ренена</b>	консультанта Университета Утрехта, Нидерланды
<b>Ларса ван Троста</b>	руководителя отдела внешних сношений, Нидерландская секция Amnesty International, Нидерланды

Кроме того, в подготовке настоящего методического пособия принимали участие сотрудники Amnesty International, а также работники полиции и учёные. Благодарим всех за бесценный вклад в создание пособия. Особо хотелось бы отметить: Отто Аданга, Тима Кэхилла, Френсиса Кэмбела, Клаудио Кордоне, Квирин Эйкман, Роба Гёртсена, Дениз Граф, Карла-Хайнца Грундбока, Кеса Хиндрикса, Марту Хаггинс, Аленку Йерсе, Гербрига Клоса, Блажа Ковача, Марко Лейдеккера, Филиппе Лютера, Лиз Моттершоу, Вивьен О'Коннор, Тима Пэррита, Коллет Рауш, Мэри Рейнер, Эда Реса, Дариуса Рейали, Брайана Руана, Роба Рутса, Гиту Сахгал, Кристину Сганге, Нильса Уилдрикса, Косье Верхаар, Йоса Верпалена, Дорис Вайдиг, Лючию Витерс, Вальтера Витцерсдорфера, Брайана Вуда и Катарину Зидар. Особые слова благодарности хочется сказать Эмме Гарднер, которая проделала огромную работу по редактированию пособия.

Во второе издание настоящего пособия вошли незначительные поправки и дополнения. Помимо тех, о ком мы упоминали, хотелось бы выразить благодарность Сергею Никитину, Марии Букановой, Наталье Ишевской, Марии Кузнецовой, Йолен ван Сплунтер, Ольге Шарп, Ольге Шепелевой, а также общественной правозащитной организации «Гражданский контроль» за помощь в подготовке русскоязычного издания.

Очевидно, что методическое пособие, подобное этому, нельзя считать завершённым. Подбор полезных инструментов и документов – непрерывный процесс. В мире постоянно ведутся новые исследования и осуществляются проекты, направленные на улучшение работы полиции. Надеемся, что настоящее методическое пособие внесёт свой вклад в подобные инициативы. Приглашаем читателей поделиться собственным опытом. Пожалуйста, свяжитесь с нами, если вам известно о новых инициативах, о которых не упоминалось в настоящем пособии, с тем чтобы мы рассказали о них в следующем издании, выпустили в виде отдельной публикации или внесли в электронную версию пособия, выложенную на сайте. Вы можете написать нам по адресам: [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl), [msk@amnesty.org](mailto:msk@amnesty.org).

**Аннеке Оссе**  
**Амстердам**  
**24 июля 2007 г.**

## Краткое содержание

Предисловие . . . . .	3
Предисловие переводчиков . . . . .	4
К русскому изданию . . . . .	5
Благодарность . . . . .	8
Введение в «Принципы деятельности полиции» . . . . .	16
Аннотация . . . . .	22
Выводы . . . . .	34
<b>Часть I. Введение . . . . .</b>	<b>39</b>
1. Права человека и полиция . . . . .	41
<b>Часть II. Достижение целей законности и порядка . . . . .</b>	<b>51</b>
2. Ответственность государства за законность и порядок . . . . .	55
3. Функции полиции . . . . .	81
4. Оперативная независимость . . . . .	117
<b>Часть III. Полномочия полиции . . . . .</b>	<b>127</b>
5. Применение силы полицией . . . . .	131
6. Арест и задержание . . . . .	155
7. Уголовное расследование . . . . .	175
<b>Часть IV. Повышение профессионализма полиции . . . . .</b>	<b>193</b>
8. Подотчётность полиции . . . . .	197
9. Набор, отбор и подготовка . . . . .	239
10. Взаимодействие с полицией . . . . .	267
Приложения . . . . .	295

# Содержание

<b>Предисловие</b> .....	3
<b>Предисловие переводчиков</b> .....	4
<b>К русскому изданию</b> .....	5
<b>Благодарность</b> .....	8
<b>Введение в «Принципы деятельности полиции»</b> .....	16
Введение .....	16
Цели настоящего пособия .....	17
Используемые ресурсы .....	18
Как пользоваться пособием .....	19
Обзор глав .....	19
<b>Аннотация</b> .....	22
<b>Выводы</b> .....	34
<b>Часть I. Введение</b> .....	39
<b>1. Права человека и полиция</b> .....	41
1.1. Введение .....	41
1.2. «Полиция» или «органы поддержания правопорядка»? .....	41
1.3. Полиция и права человека .....	45
1.4. Полиция и правозащитники .....	48
1.5. Резюме .....	50
<b>Часть II. Достижение целей законности и порядка</b> .....	51
Достижение целей законности и порядка: введение .....	52
<b>2. Ответственность государства за законность и порядок</b> .....	55
2.1. Введение .....	55
2.2. Порядок .....	55
2.2.1. Право на неприкосновенность и обязательство поддерживать порядок .....	55
2.2.2. Верховенство права: обязательное условие порядка .....	58
2.3. Ответственность государства .....	59
2.4. Системы органов безопасности и юстиции .....	62
2.4.1. Введение .....	62
2.4.2. Система органов безопасности .....	63
2.4.2.а. Вооружённые силы .....	63
2.4.2.б. Органы государственной безопасности .....	66
2.4.2.в. Частные охранные предприятия .....	69
2.4.3. Система уголовной юстиции .....	70
2.5. Порядок или беспорядки? .....	72
2.6. Чрезвычайное положение .....	73
2.6.1. Отступление от прав человека в связи с чрезвычайным положением .....	74
2.6.2. Ограничение или отступление? .....	75
2.6.3. Абсолютные права .....	76
2.6.4. «Терроризм» .....	76
2.7. Резюме .....	79

<b>3. Функции полиции</b> .....	81
3.1. Введение .....	81
3.2. Функции полиции .....	82
3.2.1. Три основные функции полиции .....	82
3.2.2. Оперативные функции полиции .....	83
3.2.3. Дополнительные функции .....	86
3.3. Организация функций полиции .....	87
3.3.1. Централизация и интеграция функций полиции .....	88
3.3.2. Кадровые ресурсы .....	91
3.3.2.а. Численный состав .....	91
3.3.2.б. Представительность кадрового состава полиции .....	93
3.3.3. Финансовые ресурсы .....	94
3.4. Концептуальные подходы к работе полиции .....	97
3.4.1. Кризисный подход к работе полиции .....	98
3.4.2. Авторитарный подход к работе полиции .....	99
3.4.3. Полиция на службе общества .....	99
3.4.4. Проблемно-ориентированная деятельность полиции .....	108
3.4.5. Работа полиции с опорой на информацию и оперативные данные .....	109
3.4.6. Заключительные замечания о концептуальных подходах к работе полиции .....	110
3.5. Резюме .....	114
<b>4. Оперативная независимость</b> .....	117
4.1. Введение .....	117
4.2. Политический аспект деятельности полиции .....	117
4.2.1. Позиция вертикали: полиция и государство .....	117
4.2.2. Позиция горизонтали: полиция и население .....	119
4.2.3. Работа полиции как достижение равновесия .....	121
4.3. Оперативная независимость .....	122
4.3.1. Введение .....	122
4.3.2. Оперативная независимость и подотчётность .....	122
4.3.3. Свобода действий .....	124
4.3.4. Угрозы оперативной независимости .....	125
4.4. Резюме .....	126
<b>Часть III. Полномочия полиции</b> .....	127
Полномочия полиции: введение .....	128
<b>5. Применение силы полицией</b> .....	131
5.1. Введение .....	131
5.2. Ключевые принципы прав человека, относящиеся к применению силы и огнестрельного оружия .....	132
5.3. Что не упомянуто в стандартах .....	136
5.4. Виды силы .....	137
5.4.1. Введение .....	137
5.4.2. Методы и средства усмирения .....	139
5.4.3. Раздражающие аэрозоли .....	139
5.4.4. Пластиковые пули и пластиковые патроны .....	140

5.4.5. Электрошоковое оружие	140
5.4.6. Служебные собаки	141
5.5. Законное применение силы	141
5.5.1. Введение	141
5.5.2. Тактические соображения при применении силы в полицейской практике	142
5.5.3. Отбор, подготовка и квалификация работников полиции	144
5.5.4. Применение огнестрельного оружия	144
5.5.5. Хранение огнестрельного оружия	146
5.5.6. Процедуры отчётности	147
5.5.7. Расследование инцидентов	147
5.6. Работа полиции во время демонстраций – поддержание общественного порядка	148
5.6.1. Ключевые принципы прав человека, относящиеся к поддержанию общественного порядка	148
5.6.2. Что не упомянуто в стандартах	149
5.6.3. Мероприятия по поддержанию общественного порядка	149
5.7. Резюме	153
<b>6. Арест и задержание</b>	155
6.1. Введение	155
6.2. Ключевые принципы прав человека, относящиеся к аресту и задержанию	156
6.2.1. Ключевые принципы	156
6.2.2. Международный и региональный надзор	159
6.2.3. Запрет на расовое или этническое профилирование	161
6.3. Что не упомянуто в международных стандартах	162
6.3.1. Касательно ареста	162
6.3.2. Касательно задержания	162
6.4. Превентивное и административное задержание	163
6.5. Законный арест и задержание на практике	165
6.5.1. Введение	165
6.5.2. Как производится законный арест	165
6.5.3. Как осуществляется законное содержание под стражей в полиции	169
6.6. Резюме	172
<b>7. Уголовное расследование</b>	175
7.1. Введение	175
7.2. Ключевые принципы прав человека, относящиеся к уголовным расследованиям и допросу подозреваемого	176
7.3. Что не упомянуто в стандартах	178
7.4. Как проводится уголовное расследование	179
7.4.1. Введение	179
7.4.2. Цель расследования	179
7.4.3. Начало расследования	181
7.4.4. Методы расследования	182
7.4.4.а. Сбор информации	182
7.4.4.б. Использование судебной экспертизы	183
7.4.4.в. Место преступления	184

7.4.5. Выбор необходимых действий . . . . .	185
7.5. Проведение допроса подозреваемого . . . . .	185
7.6. Резюме . . . . .	191

#### **Часть IV. Повышение профессионализма полиции . . . . .**

Повышение профессионализма полиции: введение . . . . . 195

#### **8. Подотчётность полиции . . . . .**

8.1. Введение . . . . . 197

8.2. «Уравновешенная многосторонняя система»: четыре сферы подотчётности . . . . . 200

8.3. Стандарты о подотчётности . . . . . 203

8.3.1. Подотчётность и право на возмещение ущерба . . . . . 203

8.3.2. Кодекс поведения и Основные принципы . . . . . 204

8.3.3. Европейский кодекс полицейской этики . . . . . 206

8.3.4. О чём не упомянуто в стандартах . . . . . 208

8.4. Четыре сферы подотчётности полиции . . . . . 208

8.4.1. Внутренняя подотчётность . . . . . 208

8.4.1.а. Ответственность в порядке субординации . . . . . 209

8.4.1.б. Процедуры отчётности . . . . . 210

8.4.1.в. Механизмы получения и рассмотрения жалоб населения . . . . . 210

8.4.1.г. Дисциплинарные процедуры . . . . . 212

8.4.1.д. Уголовные процедуры . . . . . 214

8.4.1.е. Дисциплинарные или уголовные процедуры? . . . . . 215

8.4.1.ж. Сигналы о нарушениях . . . . . 216

8.4.2. Подотчётность государству . . . . . 218

8.4.2.а. Исполнительная власть . . . . . 218

8.4.2.б. Судебная власть: юридическая подотчётность . . . . . 220

8.4.2.в. Законодательная власть: парламентский надзор за деятельностью полиции . . . . . 222

8.4.3. Подотчётность перед общественностью . . . . . 223

8.4.3.а. Способность реагировать на нужды населения . . . . . 223

8.4.3.б. Средства массовой информации, НПО и учёные . . . . . 224

8.4.4. внешняя подотчётность независимым механизмам . . . . . 225

8.4.4.а. Национальные учреждения, занимающиеся защитой прав человека (НУЗПЧ) . . . . . 226

8.4.4.б. Органы надзора, непосредственно относящиеся к полиции. . . . . 229

8.4.4.в. Другие формы независимого надзора . . . . . 232

8.5. Подотчётность полиции: полное представление . . . . . 233

8.6. Резюме . . . . . 234

#### **9. Набор, отбор и подготовка . . . . .**

9.1. Введение . . . . . 239

9.2. Стандарты о наборе, подборе и подготовке кадров . . . . . 240

9.3. Набор и отбор . . . . . 242

9.3.1. Введение . . . . . 242

9.3.2. Набор . . . . . 242

9.3.2.а. Общие принципы . . . . . 242

9.3.2.б. Подбор руководящих кадров полиции . . . . . 245

9.3.2.в. Набор сотрудников в период преобразований . . . . . 245

9.3.3. Отбор . . . . . 246

9.3.3.а. Общие принципы . . . . . 246

9.3.3.б. Проверка . . . . . 248

9.3.4. Продвижение по службе и карьерный рост . . . . .	250
9.4. Подготовка полицейских кадров . . . . .	251
9.4.1. Введение . . . . .	251
9.4.2. Практика подготовки сотрудников полиции . . . . .	251
9.4.2.а. Практика базовой подготовки . . . . .	251
9.4.2.б. Подготовка в части применения силы . . . . .	254
9.4.2.в. Обучение следственным навыкам . . . . .	256
9.4.3. Оценка подготовки сотрудников полиции с точки зрения прав человека . . . . .	257
9.4.4. Дальнейшая подготовка сотрудников . . . . .	263
9.5. Результаты набора, отбора и подготовки кадров . . . . .	263
9.6. Резюме . . . . .	265
<b>10. Взаимодействие с полицией . . . . .</b>	<b>267</b>
10.1. Введение . . . . .	267
10.2. Практическая деятельность Amnesty International . . . . .	268
10.2.1. Введение . . . . .	268
10.2.2. Сбор информации: исследование и работа по своей стране . . . . .	268
10.2.2.а. Исследования, проводимые Международным секретариатом . . . . .	268
10.2.2.б. Исследования, проводимые секциями и структурами Amnesty International . . . . .	269
10.2.3. Кампании и акции . . . . .	269
10.2.3.а. Введение . . . . .	269
10.2.3.б. Полиция как союзник . . . . .	270
10.2.3.в. Как повлиять на поведение полиции . . . . .	270
10.3. Взаимодействие с полицией . . . . .	272
10.3.1. Краткая историческая справка о позиции Amnesty I nternational по вопросу взаимодействия с полицией . . . . .	272
10.3.2. Проблемы, связанные с взаимодействием . . . . .	276
10.3.3. Возможные решения . . . . .	279
10.3.4. Местные правозащитные НПО и проблема взаимодействия . . . . .	282
10.3.5. Взаимодействие как часть инициатив по реформированию полиции . . . . .	287
10.4. Взаимодействие через подготовку и образование в области прав человека . . . . .	288
10.5. Как организовать подход к полиции и выработать план действий? . . . . .	291
10.6. Резюме . . . . .	294
<b>Приложения . . . . .</b>	<b>295</b>
<b>Приложение А. Контекстуальный анализ и инструменты оценки . . . . .</b>	<b>296</b>
Введение . . . . .	296
Поиск информации . . . . .	297
Ситуационный анализ . . . . .	299
Законодательство . . . . .	301
Система подотчётности . . . . .	301
Внутренняя организация полиции . . . . .	304
Анализ оперативных действий полиции . . . . .	308
После проведения контекстуального анализа . . . . .	312

Приложение Б. Библиография .....	316
Приложение В. Доклады Amnesty International .....	322
Приложение Г. Договоры и стандарты в области прав человека .....	325
Приложение Д. Глоссарий .....	327
Приложение Е. Сокращения .....	333
Приложение Ж. Интернет-ресурсы .....	335
Приложение З. Нормы международного права, применимые в условиях беспорядков, напряжённости и вооружённых конфликтов .....	338



## Введение в «Принципы деятельности полиции»

### Введение

Полиция – один из ключевых государственных органов, часто критикуемых Amnesty International (AI) и многими другими правозащитными организациями. В руководстве к действию «Combating torture. A manual for action», опубликованном в 2003 году, Amnesty International заявляет: *«Существуют убедительные факты, указывающие на то, что большинство пострадавших [от пыток] – подозреваемые и осуждённые за совершение уголовных преступлений. Лица, применявшие пытки, в основном являлись сотрудниками полиции, которые угрожали оружием и прибегали к насилию, с тем чтобы подавить волю своих жертв»*<sup>1</sup>.

Организация зафиксировала многочисленные случаи, когда сотрудники полиции нарушали основные права лиц, защите которых должны служить, в том числе применяя пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения, ограничивая законные права на свободу собраний и объединений, не соблюдая принцип равного доступа к правосудию, а также проявляя неспособность защитить основные права человека, особенно в отношении уязвимых групп населения, таких как женщины и дети. В различных странах мира полиция демонстрировала пренебрежение, невнимание и неуважение к основным правам на жизнь, свободу и неприкосновенность.

В то же время верно и обратное: полиция значительно способствовала тому, чтобы граждане могли беспрепятственно пользоваться всеми своими правами. Полиция предупреждала преступления, обеспечивала гражданам возможность отстаивать права, не опасаясь за свою безопасность, способствовала постепенным политическим преобразованиям, расследовала действия коллег, совершивших то или иное преступление, пресекала неправомерные действия руководства, а также поддерживала политические и правовые реформы.

Без сомнения, неоднозначность отношений правозащитных организаций (в том числе Amnesty International) и полиции нередко вызвана именно тем, что полицейские выступают как в роли нарушителей прав человека, так и их защитников. Правозащитники нередко чувствуют себя неуверенно, когда дело касается вопросов работы полиции, и, как показывает цитата выше, чаще всего – небезосновательно. Правозащитники скорее склонны делать упор на неправомерные действия полиции, нежели на усовершенствование её органов в целях предотвращения дальнейших нарушений. Результаты исследования нидерландской секции Amnesty International, в ходе которого были проанализированы рекомендации относительно работы полиции, показали, что многие из них *«затрагивают только конкретные аспекты оперативной деятельности полиции, оставляя без внимания более существенные вопросы демократической подотчётности»*<sup>2</sup>. Для работы по подобным проблемам необходимы профессиональные знания о том, что представляет собой «полиция» как институт и «работа полиции» в части выполняемых функций. Надеемся, что настоящее методическое пособие поможет получить необходимое представление об этом.

<sup>1</sup> Amnesty International, 2003, *Combating torture. A manual for action*, с. 27.

<sup>2</sup> Amnesty International – Netherlands, 2004, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, с. 7.

## Цели настоящего пособия

Методическое пособие по правам человека «Принципы деятельности полиции» предназначено для того, чтобы сформировать чёткое представление о практических понятиях, относящихся к работе полиции, а также о международных и прочих стандартах в данной области. В этой связи пособие призвано упростить процесс оценки полицейских служб в конкретных странах. Такая оценка является основополагающей при организации эффективной исследовательской работы и выработке стратегий, призванных воздействовать на работу полиции, с тем чтобы укрепить уважение к правам человека и добиться соответствия поведения полиции международно признанным нормам в области прав человека. Она также важна при принятии решения о целесообразности взаимодействия с полицией для достижения поставленных целей. Пособие предназначено для лиц, работающих в структуре Amnesty International. Однако оно будет интересно и более широкой аудитории правозащитного сообщества.

Пособие «Принципы деятельности полиции» призвано свести воедино примеры из профессиональной деятельности полиции и правозащитников, а также ознакомить читателей с литературой, относящейся к той и другой сфере. Нередко работу полиции и правозащитную деятельность рассматривают как две изолированные области. В научной и практической литературе, касающейся работы полиции и правозащитных организаций, основное внимание, как правило, уделяется одной из этих областей без учёта их неразрывной взаимной связи. Настоящее методическое пособие ставит целью объединить эти различные сферы. Более того, одна из задач «Принципов деятельности полиции» заключается в том, чтобы пояснить различия в языке, который используют правозащитное сообщество и полиция, поскольку именно они нередко препятствуют установлению диалога.

Пособие призвано выработать общий язык и установить критерии оценки органов полиции, основанной на правах человека, с опорой на самые разнообразные источники. Оценочные критерии не послужат прямому формулированию рекомендаций по организации работы полиции, а скорее помогут очертить круг вопросов и соображений, которые необходимо учитывать, исследуя деятельность полиции в отдельно взятой стране либо проводя контекстуальный анализ для выявления причин, по которым органы полиции не соблюдают нормы в области прав человека. Основная идея настоящего пособия заключается в том, что эффективное воздействие на поведение полиции возможно только при условии глубокого понимания сути её работы.

Рассматривать полицию в отрыве от национальной среды, будто бы она одинакова во всех странах мира, было бы не только ошибочно, но и неуместно. Страны отличаются друг от друга имеющимися ресурсами и культурными традициями, что влияет на деятельность полиции в целом. Цели настоящего пособия состоят не в том, чтобы диктовать, какой именно должна быть полиция, а скорее в том, чтобы способствовать пониманию основных её функций в обществе, а также минимальных норм и принципов, которые ей следует соблюдать. Некоторым может показаться, что пособие в большей степени ориентировано на индустриально развитые страны, где органы полиции располагают необходимыми ресурсами и осуществляют деятельность в культурной среде, восприимчивой к проблемам прав человека. В частности, есть мнение, что пособие ориентировано скорее на англосаксонские традиции, чем на нейтральную

позицию. Тем не менее авторы полагают, что ценности, рассматриваемые в настоящем методическом пособии, носят универсальный характер и не зависят от ресурсов или культурных особенностей. Полиция в любой стране мира подчинена международным стандартам в области прав человека.

Эти стандарты приняты Организацией Объединённых Наций и отражают всеобщие ценности и принципы. Без всякого сомнения, работа полиции в странах, не располагающих достаточными финансовыми и иными ресурсами, неизменно сопряжена с определёнными проблемами, а потому подход к соблюдению норм в некоторых случаях будет существенно отличаться от принятого в государствах, не испытывающих подобных трудностей. Однако международные нормы носят универсальный характер и служат критериями оценки того, насколько тщательно государственные органы в различных странах мира соблюдают права человека.

## Используемые ресурсы

Основу пособия «Принципы деятельности полиции» составляют материалы работы, проделанной Amnesty International вплоть до сегодняшнего дня. Авторы не ставят целью повторить ранее опубликованные сведения, однако широко используют доклады и материалы, составленные движением Amnesty International. Настоящее пособие призвано обобщить и дополнить опыт, приобретённый в ходе исследований, проведения акций и взаимодействия, а также сферу профессиональных знаний в рамках движения, с тем чтобы упрочить значимость и эффективность работы организации в этом направлении.

Поскольку пособие представляет собой практический инструмент, предназначенный для работающих в данной области правозащитников, в нём упоминаются доклады и материалы других неправительственных (НПО) и иных организаций, дальнейшее знакомство с которыми, по мнению авторов, может оказаться полезным. Там, где это возможно, в пособии указаны полезные источники, размещённые в Интернете.

Что касается международных стандартов, в пособии делается упор на инструменты ООН без детализации региональных норм. Исключение составляют лишь нормы, действующие в рамках юрисдикции Совета Европы, поскольку Совет Европы, в том числе программа «Полиция и права человека», опубликовал множество интересных материалов по данной теме. Наиболее часто в пособии упоминается Европейский кодекс полицейской этики, основанный на положениях Декларации о полиции 1979 года. Следует отметить, что нормы ООН, имеющие прямое отношение к работе полиции, в том числе принятый ООН Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, а также Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия, представляют собой так называемое «мягкое» право, поскольку эти принципы и декларации носят рекомендательный, а не обязательный характер.

Кроме того, необходимо отметить, что в пособии «Принципы деятельности полиции» не рассматриваются юридические аспекты, а изучаются практические возможности, позволяющие добиться соблюдения прав человека в ходе работы полиции. Это значит, что пособие не ограничивается исключительно международными нормами. В нём рассматриваются пути реализации стандартов с учётом того, что передовая

практика в этой области может представлять особый интерес для правозащитников, исследующих работу полиции в разных странах мира. Следует учесть, что основное внимание в пособии уделяется работе полиции, подчинённой стандартам в области прав человека, при этом нарушения со стороны сотрудников полиции как таковые не рассматриваются. Кроме того, упор делается на «общую проблематику» деятельности полиции. В пособии отдельно не затрагиваются проблемы групп населения, требующих особого внимания, к которым относятся женщины, беженцы и дети.

## Как пользоваться пособием

Разумеется, далеко не все прочтут это методическое пособие от начала до конца. Тем не менее читателям рекомендуется с особым вниманием отнестись к разделам «Аннотация» и «Выводы» (см. ниже), а также к разделу «Контекстуальный анализ и инструменты оценки» (приложение А). Раздел, посвящённый контекстуальному анализу и оценке, содержит инструмент, который поможет читателям оценить работу полиции в конкретной стране.

Кроме того, необходимо подчеркнуть важность содержания частей I и II настоящего пособия, с которыми рекомендуется ознакомиться. Нередко стратегии защиты прав человека, нацеленные на решение связанных с полицией проблем, упускают из вида тот факт, что полиция является составляющей более широкой системы органов безопасности и юстиции, за которую она не может в полной мере нести ответственность. Аналогично, при выработке стратегий защиты прав человека не до конца учитывается сложность взаимодействия государства, общества и полиции, при котором полиции требуется некоторая степень независимости (в разумных пределах) в вопросах принятия решений о том, как реагировать на ту или иную ситуацию, связанную с поддержанием законности и порядка. Эти вопросы рассматриваются в названных частях настоящего методического пособия.

Термины, особенно важные для чёткого понимания работы полиции, ориентированной на права человека, при первом упоминании выделяются **жирным шрифтом**. Значение этих терминов, которые иногда можно истолковать двояко, приводится в глоссарии пособия (приложение Д).

## Обзор глав

При составлении настоящего методического пособия авторы старались соблюдать логическую последовательность: там, где это уместно, главы начинаются с рассмотрения норм ООН в области прав человека, применимых к конкретной теме. Однако правила и положения не регламентируют, да и не могут регламентировать каждое действие полиции. Поэтому далее рассматриваются профессиональные стандарты, выработанные в целях регулирования практических действий полиции, поскольку их можно использовать в качестве критериев оценки.

Настоящее пособие состоит из четырёх частей. Часть I знакомит читателя с проблематикой. В ней также исследуется связь между работой полиции и правами человека. Глава 1 включает обзорный раздел «Полиция и права человека». В данной главе вводится определение «полиции» и исследуется взаимосвязь между полицией и правами человека, взгляды правозащитников на работу полиции и то, как они повлияли на правозащитную деятельность, связанную с полицией.

Часть II помогает получить представление об условиях, в которых полиция осуществляет свою деятельность. Одной из главных функций государства, если не самой главной, является обеспечение порядка. В главе 2 рассматриваются понятия «порядок» и «беспорядки». В ней обращается внимание на тот факт, что полиция представляет собой лишь одну из государственных структур, ответственных за поддержание порядка в рамках более широкой системы органов безопасности, эффективность которых зависит от сотрудничества с гражданским обществом и признания с его стороны.

В главе 3 более подробно изучаются поставленные перед полицией задачи, а также ресурсы (кадровые и материальные) и концептуальные подходы, используемые для их выполнения. В пособии рассматриваются концептуальные подходы к работе полиции, которые применяются в настоящее время – планомерно или по стечению обстоятельств. Особое внимание уделяется «полиции на службе общества», поскольку эта концепция всё чаще используется как полицией, так и правозащитниками, несмотря на достаточно неоднозначную трактовку этого термина. В пособии предлагается перечень критических предпосылок успеха, по которым можно оценить успешность проектов по внедрению полиции на службе общества в конкретных странах. Кроме того, в данной главе представлен краткий анализ различных концептуальных подходов к работе полиции.

В главе 4 рассматривается взаимосвязь полиции и политической среды. Немаловажным и зачастую определяющим аспектом деятельности полиции является то, что она располагает относительной независимостью в принятии оперативных решений.

После изучения основных целей, стоящих перед полицией, в части III подробно рассматривается вопрос о полномочиях, которыми она наделена для их достижения. Глава 5 посвящена полномочиям применения силы; глава 6 – ареста и задержания; а глава 7 – расследованию уголовных преступлений (с акцентом на допросе подозреваемого). Нарушения прав человека чаще всего связаны именно с этими направлениями работы полиции.

Наконец, в части IV рассказывается о том, какую поддержку можно оказать полиции в деле соблюдения принципов прав человека. Поскольку она наделена особыми полномочиями, которые могут существенно повлиять на способность граждан в полной мере пользоваться своими правами, крайне важно, чтобы полиция несла ответственность за осуществление этих полномочий. В главе 8 описаны внутренние и внешние механизмы подотчётности и приведена таблица, с помощью которой можно провести оценку подотчётности полицейских органов в конкретной стране.

Нередко усовершенствование политики обучения и набора персонала видится как средство повысить эффективность практической деятельности полиции. В главе 9 подробно рассматриваются кадровые инструменты и то, каким образом они могут способствовать укреплению правозащитного сознания. Вместе с тем их значение не следует переоценивать. В этой главе рассказывается о том, как происходит набор, отбор и подготовка полицейских кадров, и предлагается ряд мер, нацеленных на усовершенствование кадровой политики. Кроме того, приводится перечень вопросов, которые могут оказаться полезными при оценке базовой подготовки полицейских с точки зрения прав человека.

И наконец, глава 10 посвящена тому, каким образом правозащитные НПО могут влиять на работу полиции и поощрять соблюдение норм в области прав человека. Особое внимание уделяется вопросам взаимодействия, сотрудничества правозащитников и полиции, а также возможным проблемам и путям их решения.

Надеемся, что настоящее методическое пособие предоставит читателям необходимую информацию о деятельности полиции в контексте прав человека. Более того, авторы надеются, что это пособие воодушевит правозащитников и побудит их к работе над совершенствованием полиции, а в каких-то случаях – к работе вместе с ней.

## Аннотация

**«Не будет преувеличением сказать, что права человека ни в коей мере не являются помехой эффективной деятельности полиции, напротив, они – неременное условие такой эффективности»<sup>1</sup>.**

Деятельность полиции и защита прав человека представляют собой динамичную и постоянно развивающуюся область исследований. В последнее время правозащитное сообщество расширило сферу своего внимания, охватив не только действия государства и его субъектов как нарушителей прав человека, но и положительные обязательства государства в этой области. Подобная позиция даёт возможность рассматривать полицию как структуру, стоящую на защите прав человека. В то же время возникла идея о том, что права человека нарушают не только должностные лица, в том числе полицейские, но и негосударственные субъекты. Полиция и правозащитники стремятся к созданию общества, которое бы характеризовалось безопасностью как для государства, так и для граждан. Данная концепция открывает перед полицией и НПО возможность перейти от противостояния к сотрудничеству. Тем не менее реализация идеи о сотрудничестве полиции и НПО сопряжена с определёнными трудностями. Сотрудники полиции склонны придерживаться точки зрения, не совпадающей с мнением большинства правозащитников. Нередко они говорят на разных языках об одних и тех же проблемах и приходят к разным выводам относительно причин и следствий. В некоторых случаях это расхождение, очевидно, обусловлено различными ролями, которые играют в обществе полицейские и правозащитники, а иногда, возможно, – стереотипными представлениями. Цель настоящего методического пособия – предоставить основную информацию о деятельности полиции правозащитникам, планирующим заняться работой по её совершенствованию.

### Достижение целей законности и порядка

В каждой стране мира существует одна или несколько полицейских служб. В общем и целом, в любом государстве работа полиции связана с охраной порядка, а также с предупреждением и раскрытием преступлений. В то же время полиция – не единственный государственный орган, задействованный в этой области, и выполнение указанных задач не является обязанностью одной лишь полиции. Скорее, основная ответственность за поддержание порядка на подконтрольной ему территории ложится на государство. Это обязательство возложено на государства нормами международного права, поскольку порядок и безопасность создают необходимые условия, при которых граждане могут в полной мере пользоваться экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами. Более того, государство обязано поддерживать порядок как жизненно важное условие его целостности: отсутствие порядка в конце концов создаёт угрозу существованию самого государства. Согласно Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), обеспечение права на неприкосновенность входит в обязанности государства по поддержанию порядка и безопасности. Государства обязаны проследить за тем, чтобы должностные лица не только соблюдали

<sup>1</sup> Независимая комиссия по вопросам деятельности полиции в Северной Ирландии, 1999 г. *A new beginning: policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland* (параграф 4.4).

нормы в области прав человека (то есть не превышали свои должностные полномочия), но и защищали права человека (то есть обеспечивали всем лицам на территории, подпадающей под юрисдикцию государства, физическую и психологическую неприкосновенность, а также возможность беспрепятственно пользоваться основными правами и свободами).

Понятия порядка и беспорядка не являются вполне нейтральными. Государство и его граждане могут иметь расхожие представления о порядке и его отсутствии. Однако международное право устанавливает основополагающие принципы, регулирующие то, каким образом государству следует обеспечивать порядок и улаживать беспорядки, причём деятельность полиции должна быть подчинена этим принципам. Особо следует отметить, что в основе порядка лежит верховенство права. Установление и соблюдение верховенства права – главное законное средство обеспечения порядка, которым располагает государство. Верховенство права предполагает, что правительство подчиняется закону, граждане страны равны перед законом, суды выносят предсказуемые и эффективные постановления, а права человека являются при этом неотъемлемой составляющей. Для этих целей государства создают системы и институты, к которым относится комплексное законодательство, хорошо функционирующие суды, независимые судьи и правоохранительные органы. Те, кто работает в системе органов безопасности и юстиции, в том числе в полиции, иногда склонны рассматривать законодательство (и права человека) как помеху в работе. В действительности верно обратное: именно закон делает их работу возможной.

В систему органов безопасности входят структуры, функции которых отчасти пересекаются с функциями полиции, например вооружённые силы и разведслужбы. В этой связи важно провести чёткое разграничение между полицией и военными. В систему органов безопасности входят и негосударственные субъекты, например частные охранные предприятия. Система уголовного правосудия отвечает за проведение расследования, уголовное преследование, вынесение судебных решений, а также за исполнение приговоров. К ней относятся полиция, органы прокуратуры, судебные инстанции, служба пробации и пенитенциарные учреждения.

Эффективность системы органов безопасности и юстиции в целом зависит от состояния всех относящихся к ней служб, поскольку, как гласит пословица, о прочности цепи судят по слабому звену: все службы прямо или косвенно влияют на работу полиции. Решающее значение для эффективности системы безопасности имеют чёткие руководящие принципы и указания относительно задач, поставленных перед каждой из структур, а также касательно их места в системе органов безопасности, линий подотчётности и точек их взаимодействия (как правило, функции и обязанности полиции регламентируются законом о полиции).

Правозащитники должны быть хорошо осведомлены о роли и обязанностях различных органов безопасности и юстиции в рамках систем поддержания порядка, что позволит целенаправленно вести исследовательскую работу и кампании. Невозможно оценить оперативные действия полиции и выявить ответственных за несоблюдение прав человека без глубокого понимания и анализа всей системы, в рамках которой функционирует полиция и от которой она зависит. Причём такой анализ должен затрагивать не только законодательную базу, нормативные акты и правила, но и практику их применения. Полиция не может и не должна отвечать за противоправные действия, неэффективную



внутриведомственную связь, отсутствие согласованности в действиях, недостатки политики и прочие упущения, за которые несут ответственность другие «партнёры» в рамках системы органов безопасности и юстиции. С другой стороны, полиция может и должна отвечать за собственные действия в этих процессах.

Все структуры в системе органов безопасности и юстиции подчинены государственной власти и осуществляют деятельность в пределах государственного суверенитета. В основном это государственные учреждения (за исключением частных охранных предприятий, хотя и они обязаны подчиняться закону), которые отражают национальную (а также региональную или местную) действительность, политическую культуру, историю, социум и экономическую ситуацию. Порядок работы полиции складывается под воздействием условий политической и культурной среды. Если система государства не приемлет демократические ценности, полиция, вероятнее всего, не будет их защищать. Полиция – неотъемлемая часть общества, в котором поддерживает порядок, и, следовательно, разделяет и выражает те же взгляды. Например, в случае негативного отношения со стороны общества к некоторым его представителям, полиция с большой долей вероятности займёт ту же позицию. Решение подобных проблем сопряжено с серьёзными трудностями и требует участия не только полиции.

В системе органов безопасности и юстиции полиция считается основной структурой, отвечающей за обеспечение безопасности и поддержание порядка. Принято считать, что полиция осуществляет три основные функции:

- предупреждение и расследование преступлений;
- поддержание общественного порядка;
- оказание помощи населению.

Иногда эти функции поделены между рядом различных структур (например, в странах, где существует отдельная судебная или следственная полиция), тогда как в других их может выполнять единая централизованная или децентрализованная полицейская служба. Деятельность полиции, ориентированная на права человека, требует, чтобы общество обеспечивалось по крайней мере этими тремя функциями (хотя полиция может выполнять и другие обязанности, например, заниматься тушением пожаров, пограничным контролем, защитой дипломатов и т.п.). Для этого полиции требуются необходимые материально-технические ресурсы и кадры.

Выполняя возложенные на неё функции, полиция может применять различные методологические принципы, которые отражены в концептуальных подходах к её деятельности (*policing philosophies*). В основе таких подходов лежат две ёмкие позиции. Одна заключается в том, что полиция является инструментом государственного контроля. При этом действует предположение, что, должным образом контролируя свои территории, государство обеспечивает «закон и порядок» и гарантирует безопасность большинства людей, подпадающих под его юрисдикцию. Такая «позиция силы», или позиция вертикали, чётко прослеживается в авторитарном стиле работы полиции, принятом на вооружение многими полицейскими службами. С другой точки зрения, полиция обслуживает население по месту жительства. Эта «позиция обслуживания», иначе –

«позиция горизонтали», нашла отражение в концепции полиции на службе общества (community policing) и её производных – проблемно-ориентированном подходе и работе с опорой на оперативные данные (последний также встречается в авторитарном стиле работы полиции). Кризисный подход особым образом отличает то, что он скорее свидетельствует о некомпетентности государства в деле поддержания порядка, нежели о компетентном выполнении основного обязательства по охране порядка.

Основной характеристикой полиции на службе общества является привлечение населения к выявлению проблем преступности и нарушения порядка, а также к их решению исходя из понимания того, что полиция не может делать этого в одиночку. Для большинства стран такой подход означает кардинально новый взгляд на роль, обязанности и возможности полиции. Концепция полиции на службе общества требует активного взаимодействия с населением, упора на предупреждение преступлений, а не на их расследование, установления причин, по которым граждане обращаются в полицию, а также стремления устранить факторы, вызывающие проблемы, а не их проявления. Кроме того, этот концептуальный подход создаёт необходимость преобразований организации полиции, при которых децентрализуются командные структуры и функции принятия решений (тем более, что восприимчивость к потребностям населения невозможно выработать исключительно на центральном уровне), а также развития сотрудничества с другими органами, обеспечивающими безопасность граждан. Нередко эти организационные сложности препятствуют воплощению данной концепции на практике. В главе 3 перечисляются факторы, по которым можно оценить успешность проектов полиции на службе общества, и главная предпосылка успеха заключается в том, что при привлечении населения к поддержанию порядка и предупреждению преступлений решающую роль играет время, необходимое для установления доверительных отношений. Более того, установление доверия между полицией и населением требует всесторонней, зримой и долгосрочной поддержки как со стороны её командного состава, так и политиков. Полиция на службе общества вовсе не предполагает передачу полицейских функций населению. Напротив, такой подход требует участия хорошо подготовленных, профессиональных сотрудников полиции, целиком понимающих свою роль и обязанности, способных собирать и отсеивать информацию, которая давала бы направление в процессе принятия решений, а не наоборот.

Благодаря акценту на восприимчивости к нуждам населения, полиция на службе общества нередко видится как форма организации работы, наиболее «благоприятная» для прав человека. На деле же это не всегда так, главным образом потому, что понятие нередко используется некорректно и отчасти утратило своё значение. Практически любой вид деятельности полиции, предполагающей какой бы то ни было контакт с представителями общественности, стали подгонять под концепцию полиции на службе общества. Несмотря на это (а может и благодаря этому), на сегодняшний день она стала одним из ведущих концептуальных подходов к деятельности полиции.

Правозащитникам следует сосредоточить внимание не на риторике, окружающей полицию на службе общества, а на таких принципах прав человека, как способность реагировать на потребности населения, подотчётность и законность. Авторитарный или даже военизированный

стиль работы полиции вовсе не обязательно чужд полиции, ориентированной на права человека. Напротив, в некоторых странах военизированная полиция (в отличие от полиции на службе общества), возможно, обеспечивает более надёжную защиту от нарушений прав человека, связанных с коррупцией и кумовством (если полиция служит интересам узкого круга лиц либо иных сил, а не общества), поскольку именно такой стиль работы обеспечивает более строгий контроль за действиями отдельных сотрудников. Вместе с тем необходимо отметить, что во многих странах авторитарная полиция проявляет большую склонность к насилию.

Закон устанавливает пределы, в которых полиция осуществляет свои функции, а приоритетные направления её деятельности определяются (местной) политикой в области безопасности. То и другое формулируют представители народа. Как таковая, полиция всегда тесно связана с политикой, а её работа является политической деятельностью, в ходе которой полиция стремится уравновесить интересы различных слоёв общества, действуя от лица государства. Полиция призвана служить интересам общественности, а не какой-то отдельной партии либо этнической или религиозной группы. Поэтому для гарантии беспристрастности и нейтралитета, а значит – законности, профессионализма и отсутствия произвола в принятии решений, полицейскому руководству следует предоставить некоторую самостоятельность в том, какие ресурсы использовать при решении тех или иных проблем. Разумеется, эта самостоятельность не должна выходить за рамки закона и установленного направления политики. Такой подход называется оперативной независимостью. Оперативная независимость командного состава полиции передаётся рядовым сотрудникам в виде свободы действий (или дискреционных полномочий). При исполнении служебных обязанностей полицейский, как правило, обладает широкой свободой действий и может самостоятельно принимать решения о том, что следует предпринять в случае неправомерного поведения. Разумеется, эти полномочия ограничиваются рамками внутреннего законодательства и политики.

Несмотря на то что принципы оперативной независимости признаются не всеми странами, они составляют основу работы полиции. Решающее значение для эффективной деятельности имеют полицейские полномочия и определённая свобода действий в их применении. Работу полиции невозможно полностью регламентировать правилами и инструкциями, чётко предписывающими, что и когда следует предпринимать. Поскольку полиция действует в обстановке сложного переплетения различных интересов, ей необходимо умение уравнивать эти интересы и выносить собственные профессиональные суждения и при этом всегда нести за это ответственность. Полиция должна заслужить «право на оперативную независимость», работая на благо общества, соблюдая законы и не допуская произвола, а также эффективно выполняя свою деятельность, что укрепит доверие населения. В значительной степени доверие общества зависит от того, насколько полиция подотчётна и прозрачна в своих действиях. Общественное доверие – необходимое условие оперативной независимости, хотя верно и обратное: оперативная независимость может способствовать укреплению доверия к полиции со стороны населения. К сожалению, на деле во многих странах полиция недостаточно компетентна, чтобы профессионально оценить сложную

ситуацию, и не желает нести ответственность за свои решения и поступки. Аналогично, политическая элита многих государств стремится использовать полицию в собственных интересах и не способна либо не готова осуществлять эффективный, но ограниченный контроль над полицией в рамках закона.

## **Полномочия полиции**

Полиция наделена широкими полномочиями, которые могут оказывать существенное воздействие на жизнь людей, а при неправомерном применении – привести к грубым нарушениям прав человека. Поэтому международные стандарты предусматривают ограничения этих полномочий. Работа полиции, ориентированная на права человека, предполагает соблюдение международных норм. Это значит, что полицейским следует по возможности избегать применения силы, и даже имея на это полномочия, использовать её строго в рамках закона и соразмерно необходимости, а впоследствии нести ответственность за свои действия.

В распоряжении полиции есть много различных методов применения силы в зависимости от юрисдикции. Сотрудники большинства полицейских служб имеют при себе средства сдерживания, например, наручники и дубинки, или огнестрельное оружие. В повседневной работе полиции крайне редки ситуации, требующие намеренного применения смертельной силы. В действительности, большая часть работы полиции вообще не требует применения силы. Когда возникает потребность в силовых методах, полицейским следует начинать с самых щадящих, постепенно наращивая воздействие в строгом соответствии с необходимостью для достижения законных целей. При этом следует докладывать обо всех случаях применения огнестрельного оружия.

Любое применение силы должно носить законный характер. Ориентиром при выборе вида и интенсивности применяемой силы в каждом конкретном случае служат тактические соображения в рамках законодательства. Сотрудникам полиции надлежит проходить регулярную подготовку в части применения силы, а также приёмов разрешения конфликтных ситуаций (включая коммуникативные навыки), чтобы свести к минимуму риск её применения. Наличие такой подготовки особенно важно в ситуациях с участием большого количества людей.

Работа полиции на массовых мероприятиях, таких как демонстрации, марши и митинги, представляет собой особый вид деятельности и называется контролем общественного порядка (public order management). Право на мирные собрания и объединения – одно из основных прав, пользованию которым полиция обязана содействовать. Ключевым фактором работы в ходе демонстраций и других массовых мероприятий является предварительная подготовка. Полиции следует заблаговременно собирать оперативные данные об участниках и преследуемых ими целях, а также по возможности взаимодействовать с организаторами мероприятия для выявления риска и причин возможной напряжённости до её возникновения. В ходе подготовки необходимо учитывать такие тактические вопросы, как форма одежды сотрудников, средства связи, которые понадобятся для успешной работы, и потребность в помощи других полицейских служб (в том числе специализированных подразделений, например кинологов или конной полиции).

Чаще всего вопрос об использовании силы оставлен на усмотрение полиции. При этом сложно определить, насколько применение силы соразмерно необходимости: подобное решение может потребовать независимой оценки. О случаях серьёзных ранений или смертельного исхода следует в обязательном порядке сообщать независимым органам с целью контроля (например, независимому органу по рассмотрению жалоб на действия полиции или судебным органам). Чтобы обеспечить руководителям возможность выявлять так называемых «представляющих риск» сотрудников, которые склонны к чрезмерному или неоправданному применению силы, и проверять их, необходимо вести подробный учёт использования силы каждым отдельным сотрудником с указанием обстоятельств, включая случаи сопротивления аресту, число ранений при контактах полиции с гражданами и применение огнестрельного оружия.

Деятельность полиции, ориентированная на права человека, также связана с проведением арестов и задержаний в случае необходимости. Они должны осуществляться в соответствии с принципами прав человека, важнейшие из которых – недопущение произвола, презумпция невиновности, справедливое судебное разбирательство и абсолютный запрет на применение пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения. В период непосредственно после ареста или помещения под стражу задержанным чаще всего грозят злоупотребления со стороны полиции. Поэтому надзор независимых комитетов, которые регулярно посещают места содержания под стражей, считается одной из наиболее действенных профилактических мер. Необходимо чёткое понимание того, что арест или задержание является законным только в том случае, когда осуществляется на законных основаниях. Действия полиции, причиняющие дополнительный вред (например, применение кандалов) или связанные с дополнительным наказанием (принуждение задержанного к приёму пищи, не разрешённой его верой), строго запрещены, поскольку задержанный считается невиновным и как таковой подпадает лишь под те ограничения, которые продиктованы интересами следствия.

В некоторых случаях задержание обосновывают необходимостью административных (например, в случае нарушения общественного порядка) или превентивных мер. Такое задержание называется «административным». В последние годы возникла тревога в связи с увеличением числа законодательных актов, допускающих административное и превентивное задержание в целях «борьбы с терроризмом». Нередко эти меры выливаются в содержание под стражей без связи с внешним миром и ведут к нарушениям прав человека.

Полиция, которая не пресекает и не предотвращает противоправные действия, пренебрегает правами других лиц, в частности пострадавших. Расследование преступлений – одна из основных функций полиции. Принципы прав человека, относящиеся к расследованию уголовных преступлений, включают презумпцию невиновности, запрет на применение пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения, право не свидетельствовать против себя и право на неприкосновенность частной жизни. Уголовное расследование – установление истинных обстоятельств какого-либо уголовного преступления, предусматривает множество следственных методов, нацеленных на сбор информации, в том числе домашний обыск, использование подслушивающих устройств и другие виды наблюдения.

Эти методы могут оказаться навязчивыми в том, что касается неприкосновенности частной жизни граждан. В целом, полиции следует руководствоваться принципом «заместимости», то есть применять как можно более щадящие методы в зависимости от обстоятельств. В этой связи необходимо предусмотреть ряд гарантий защиты, которые становятся тем строже, чем навязчивее вмешательство. Судебная экспертиза может помочь в сборе полезной и объективной информации о преступлении без привлечения иных следственных методов. Вещественные доказательства для судебной экспертизы чаще всего собирают на месте преступления, поэтому навыки работы сотрудников полиции на месте преступления играют жизненно важную роль. Решения о применении тех или иных методов расследования прежде всего подчинены законодательным нормам, причём некоторые методы относятся к противозаконным. Таким образом, руководствуясь законом, полиция принимает тактические решения о том, когда и какие методы применять. В то же время полицейским необходимо знать основы профессионального и законного применения этих методов. Важными «следственными инструментами» являются как технические умения, так и навыки общения. Они имеют особое значение для проведения допроса подозреваемого, вопреки расхожему среди полицейских, но ошибочному мнению о «внутреннем чутье», которое необходимо для взятия показаний у подозреваемого или для изобличения тех, кто лжёт. Результаты исследований опровергают подобные представления. Допрос подозреваемого требует профессионального и осмысленного подхода к сведениям, тщательно отобранным в ходе расследования, благодаря чему следователю нет нужды оказывать ненадлежащее давление на подозреваемого. Намеренное использование допросов в целях, отличных от сбора информации о преступлении (например, чтобы наказать подозреваемого или запугать его), является непрофессиональным и, более того, противозаконным и как таковое должно пресекаться. Первостепенную роль в деле предупреждения нарушений прав человека и повышения профессионализма полиции в сфере уголовного расследования играют законы и процедуры, строго соответствующие международным стандартам в области прав человека, достаточная подготовка кадров, а также постоянный контроль и оценка практического опыта.

## **Повышение профессионализма полиции**

Противоправное поведение полицейских, начиная с мелких проступков и заканчивая грубыми нарушениями прав человека, нельзя оставлять безнаказанным. Более того, следует принимать все необходимые меры к тому, чтобы не допустить повторения подобных нарушений. Полиция должна нести полную ответственность за свои действия, но в то же время требует соответствующей «подготовки» (включая инструкции, обучение и оснащение), которая позволит сотрудникам профессионально выполнять свои обязанности, соблюдая нормы в области прав человека. В случае отсутствия такой «подготовки», виновные в недостаточной подготовленности полицейских (а именно: инструкторы, руководство и разработчики стратегического направления деятельности полиции) также должны нести ответственность. Решающее значение в этой связи имеет создание эффективных механизмов подотчётности как в отношении отдельных сотрудников, так и органов полиции в целом.

Подотчётность (accountability), о которой часто говорят правозащитники, – сложный процесс, в котором задействовано много сторон. Тот факт, что термин не имеет эквивалента во многих языках, требует особой осмотрительности в решении проблем подотчётности. Реализация системы подотчётности, доказавшей свою эффективность в рамках иных юрисдикций, может оказаться не только бесполезной, но и вредной в конкретной стране. Для достижения необходимых изменений в системе подотчётности, правозащитникам следует понять структуру и принципы работы системы надзора и подотчётности в интересующей их стране. Прежде чем приступать к оценке систем подотчётности, следует выяснить, какие механизмы уже существуют и насколько они эффективны. Только после этого можно представлять рекомендации касательно решения проблем и профилактики повторных нарушений.

Эффективная система подотчётности должна предусматривать распределение полномочий и влияния между всеми задействованными в ней сторонами. Полицию нельзя наделять полной властью и свободой действий, целиком полагаясь на её профессиональные суждения, и столь же неразумно передавать контроль над полицией одному институту или органу, будь то политическая элита, исполнительная власть, общество или иное. Подобный подход вызывает недоверие: насколько можно быть уверенным в том, что органы исполнительной власти, политические институты, парламент, общественные объединения и прочие структуры более надёжны, чем полиция (то есть действуют в интересах общественности, а не определённой партии, частных лиц или отдельных групп населения)? Именно по этой причине необходима система, в которой надзор и контроль распределяются между обществом и его представителями, исполнительной властью и правовыми институтами (в том числе законом), а также самой полицией.

Механизмы подотчётности должны включать инструменты, обеспечивающие соблюдение политики, норм и законов, регулирующих работу полиции. Поэтому политика, нормы и законы должны быть как можно более чёткими и однозначными. Кроме того, инструменты подотчётности могут предусматривать жалобные, а также дисциплинарные и уголовные процедуры в случаях предполагаемого противоправного поведения. К тому же подотчётность должна включать элементы контроля над деятельностью полиции *a priori* и *a posteriori*, то есть оценку указаний, отданных полицейским до проведения операции, а также отслеживание и оценку результатов по её завершении. Руководству полиции следует обеспечивать все вышеперечисленные процедуры как в теории, так и на практике. Непременным условием соблюдения норм в области прав человека являются действенные структуры управления и руководства, приверженные формированию культуры уважения прав человека. При этом важнейшим фактором эффективности внешних механизмов подотчётности является решительный настрой внутри полицейского ведомства, особенно со стороны руководства.

Деятельность полиции, ориентированная на соблюдение и защиту прав человека, начинается с правильного отбора будущих сотрудников и отсеивания тех, кто не придерживается соответствующих ценностей и принципов в этой области. При этом будущим полицейским должны быть присущи некоторые качества, особенно высокие моральные устои, тогда как другим, в частности практическим навыкам и умениям, можно (достаточно легко) научить. Процесс набора, отбора и подготовки кадров

чрезвычайно важен для формирования полиции, которая уважает и защищает права человека.

Одна из основных трудностей для полицейских организаций состоит в привлечении людей, отражающих состав населения, и последующем отборе лиц из их числа, придерживающихся высоких моральных принципов. В органе полиции на любом уровне должны быть представлены все слои общества. Для того чтобы обеспечить представительство, необходимо выработать и поддерживать показатели набора в полицию лиц из числа этнических и иных меньшинств, а также женщин. Кроме того, необходимо анализировать причины недостаточного набора на службу в полицию женщин и представителей меньшинств. Помимо этого следует постоянно проводить переоценку кадровой политики и критериев отбора персонала, а также полицейской культуры и символики на предмет дискриминирующего воздействия, с тем чтобы привлечь в ряды полиции представителей разнообразных сообществ.

Как теоретическая, так и практическая подготовка новых сотрудников полиции должна отвечать принципам прав человека. Оценка программ обучения с точки зрения прав человека проводится по следующим критериям:

- Все полицейские должны проходить базовую профильную подготовку.
- Продолжительность базовой подготовки должна быть такой, чтобы курсанты могли усвоить знания, навыки и подходы к работе.
- Подготовка должна соответствовать тому, что ожидается от будущих полицейских. Например, не следует изолировать курсантов на территории учебных баз, где они могут общаться только с работниками полиции, в том случае, если способность реагировать на нужды населения считается важной составляющей их будущей работы.
- Преподавание законодательных и процессуальных норм должно быть построено таким образом, чтобы полицейские могли применять их в повседневной работе по завершении обучения.
- Подготовка полицейских должна охватывать ряд тем. В неё необходимо включить изучение таких вопросов, как гендерное и культурное сознание, недопущение дискриминации, а также роль полиции в обществе.
- Обучение сотрудников полиции не должно ограничиваться только базовой подготовкой. Рабочие навыки полицейских следует регулярно оценивать, особенно в части применения силы.

Таким образом, нельзя недооценивать значение и возможное влияние процедур набора полицейских кадров из представителей различных слоёв общества, критериев отбора, основанных на уважении принципов прав человека, а также обучения навыкам, теории и подходу к работе, ориентированным на соблюдение и защиту прав человека. В то же время их не следует переоценивать. Международные финансирующие организации, заинтересованные в помощи полиции, и правозащитники склонны переоценивать значение и эффективность процедур подбора кадров, и особенно обучения. Вместе с тем прослеживается тенденция не принимать во внимание организационные причины нарушений прав человека. Выявление и решение организационных проблем – гораздо



более сложная задача, требующая долгосрочной приверженности, тогда как подготовка кажется простым решением, легко реализуемым на практике. Однако по-настоящему результативное обучение должно обязательно подкрепляться практикой. При подготовке курсантов в части законного осуществления полицейских полномочий обязательным условием является наличие рабочих процедур, соответствующих нормам в области прав человека. Однако этот вопрос не относится к подготовке. В странах, где полиция нарушает права человека, необходимо внимательно рассмотреть вопрос о том, является ли обучение эффективной отправной точкой для преобразований. Если это так, то необходимо начинать с подготовки командного состава, а не рядовых сотрудников полиции. Для того чтобы точно ответить на поставленный вопрос, следует тщательно проанализировать конкретную ситуацию.

НПО могут играть особую роль в деле повышения профессионализма полиции. Именно потому что НПО не входят в государственную систему и чаще всего понимают заботы и тревоги населения, они могут оказать существенную партнёрскую помощь полиции, стремящейся повысить свою способность реагировать на потребности общества и упрочить приверженность соблюдению прав человека в целом. Как упоминалось ранее, характерной чертой отношений между правозащитными НПО и полицией давно стала взаимная неприязнь, нежели доверие. Однако, если полиция открыта реформированию с учётом принципов прав человека, правозащитным НПО и правоохранительным органам можно выработать совместный план работы путём «взаимодействия». Нередко взаимодействие полиции и НПО характеризуется участием неправительственных организаций в реализации учебных программ.

В ходе взаимодействия с полицейскими органами перед НПО постоянно встают новые проблемы, в частности вопрос о том, как работать сообща, сохраняя достаточную дистанцию, которая позволит высказывать критику. Опыт, наработанный Amnesty International, позволил извлечь следующие уроки:

- В основе любого взаимодействия должна лежать информация: разработку стратегии и плана реализации проекта, в которых определяются цели и виды деятельности для их достижения, следует всегда начинать с тщательного контекстуального анализа. Подобная оценка должна включать анализ деятельности других НПО в этом направлении.
- Установление отношений, построенных на доверии, но допускающих критику, требует времени.
- Прозрачность деятельности организации как для её членского состава, так и для других НПО, является необходимым условием предупреждения противодействия и возражений.
- Приверженность идеям сотрудничества должна быть ясно выражена руководством полиции для установления чёткого регламента отношений. Во многих странах такое сотрудничество возможно только при наличии выраженных обязательств со стороны министерства внутренних дел или министерства юстиции.
- Обязательное условие – понимание принципов деятельности полиции.

Работа по проблемам, связанным с деятельностью полиции, всегда начинается с тщательного анализа, в том числе с контекстуального и самоанализа. По их результатам формулируются основные вызывающие тревогу вопросы, на основе которых можно выработать стратегию воздействия. Проведение анализа, не ограниченного одними нарушениями прав человека, может оказаться нелёгкой задачей для правозащитников, горящих нетерпением воздействовать на работу полиции. Чаще всего им придётся начинать с выявления не положительных, а отрицательных сторон. Как предлагается в настоящем методическом пособии, прежде чем приступить к работе по проблемам, связанным с деятельностью полиции (в большинстве случаев в основе такой работы будут лежать вызывающие тревогу вопросы в области прав человека), необходимо прежде всего «сделать шаг назад» и начать с анализа обязанностей полиции в соответствии с нормами внутреннего законодательства и нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность полиции. Кроме того, следует проанализировать работу судебной системы и обстановку в обществе, а также внутреннюю организацию полицейских служб. Основываясь на результатах анализа и реалистичной оценке своих ресурсов, правозащитники могут выработать стратегию исследовательской работы, кампаний и возможного взаимодействия.

Настоящее методическое пособие призвано помочь в проведении такой оценки, предоставляя в распоряжение правозащитников инструмент анализа и общую информацию об организации и деятельности органов полиции.

## Выводы

Деятельность полиции и права человека тесно взаимосвязаны. В странах, где происходят нарушения прав человека, к ним почти неизбежно так или иначе причастна полиция. К таким нарушениям, с одной стороны, относится превышение должностных полномочий (неоправданное применение силы, незаконные аресты и задержания), а с другой – неспособность полиции проявить должную заботу при исполнении возложенных на неё функций. Полиция, помимо прочего, может характеризоваться коррупцией, отсутствием мотивации и интереса к работе, что приводит к неспособности и нежеланию выполнять поставленные перед ней задачи с должным усердием. И всё же нарушения прав человека имеют место даже в тех государствах, где полицейские проходят хорошую подготовку и располагают достаточными материально-техническими ресурсами и где разработаны и используются передовые методы набора персонала. Этот факт отмечался во многих докладах Amnesty International, посвящённых ситуации в различных странах. Почему так происходит и как правозащитникам выработать эффективные и адекватные стратегии воздействия на деятельность полиции и взаимодействия с ней?

Для начала необходимо поставить вопрос о том, в чём кроется причина нарушений прав человека и почему они не прекращаются. Ответ будет зависеть от ситуации в конкретной стране. Именно по этой причине любая попытка воздействия на поведение полиции всегда должна строиться на контекстуальном анализе и оценке. Консультанты и инструкторы, которых, как правило, привлекают международные донорские организации, нередко стараются попросту навязать систему, хорошо знакомую им по собственной стране, решая проблемы работы полиции в других государствах. Между тем следует чётко сознавать, что полиция является составляющей государственной системы во всех её проявлениях. История, культура и экономическое устройство государства отражены в законодательной базе и политике, рабочей практике и используемых понятиях. Деятельность полиции в соответствии с принципам прав человека возможна исключительно в обстановке приверженности правам человека. Попытка воздействовать на работу полиции без учёта этого очевидного факта вряд ли окажется успешной. Принимая во внимание вышесказанное, необходимо сделать четыре конкретных замечания касательно воздействия на деятельность полиции с точки зрения прав человека, нацеленного на усовершенствование и повышение эффективности работы полицейских.

Во-первых, анализ полиции нередко проводят в отрыве от системы органов безопасности и юстиции, будто ситуацию в области прав человека можно улучшить, изменив лишь одну её составляющую и оставив без внимания все прочие. Несмотря на то что данный факт признаётся в теории, его крайне редко учитывают в практических рекомендациях. Кроме того, консультанты и международные донорские организации склонны сосредоточиваться на одном элементе системы органов безопасности и юстиции, нежели полностью охватывать систему, таким образом упуская из вида взаимосвязи между её различными структурами. На деле, решения отдельных проблем, связанных с деятельностью полиции, вряд ли будут

достаточно для улучшения работы полиции в целом. Разработку любой стратегии в области прав человека, нацеленной на эффективность, следует начинать с комплексной оценки системы органов безопасности и юстиции и только после этого анализировать место полиции в этой системе. При этом обязательно нужно провести анализ законодательных и директивных основ деятельности полиции и других ведомств в системе органов безопасности и юстиции, а также выяснить, насколько чётко определяются и разграничиваются различные задачи и сфера деятельности этих ведомств. Кроме того, необходимо провести оценку руководящих ими административных и политических органов. Любая реформа полиции требует приверженности руководства полиции, и если не активного участия, то хотя бы согласия на осуществление такой реформы.

Во-вторых, воздействие правозащитников на деятельность полиции нередко направлено на полицейские операции, в ходе которых чаще всего происходят нарушения прав человека. Программы реформирования полиции нередко сосредоточены на реализации новых концептуальных подходов и методик, которые, как правило, предусматривают элементы полиции по месту жительства, использование нового оборудования и вооружений либо внедрение новых методов практической деятельности через подготовку сотрудников<sup>1</sup>. Вместе с тем, как это ни парадоксально, подобного рода воздействие чаще всего не приносит желаемых результатов, поскольку, ограничиваясь только полицейскими операциями, правозащитники упускают из вида причины нарушений прав человека и их укоренения, которые кроются в организационной структуре полиции. Подобный подход обычно приводит к тому, что воздействие на поведение полиции происходит только на уровне рядовых сотрудников и затрагивает методы их работы, а командный состав и руководство полиции остаются без внимания. Таким образом, программы реформирования и связанные с ними меры воздействия, как правило, не способствуют упрочению уважения к правам человека в ходе повседневной деятельности полиции.

В-третьих, меры воздействия с учётом организационных особенностей полиции часто сопровождаются повышенным вниманием к проблеме подотчётности. Правозащитники и международные донорские организации склонны подчёркивать важность усиления подотчётности, не объясняя, что под этим подразумевается. Идею подотчётности (accountability) можно понять неверно, а само понятие трудно (или невозможно) перевести на многие языки. Правозащитники придают особое значение внешней подотчётности и надзорным органам, порой не понимая того, что эффективность внешних механизмов зависит от приверженности идее подотчётности со стороны самой полиции, и главное – её руководства. Внешняя подотчётность всегда должна подкрепляться внутренней решимостью её соблюдать, что должно найти отражение во внутренних механизмах подотчётности. Подобные механизмы (то есть те, что влияют на повышение или понижение в должности, размер зарплат и льготы) способны сильнее воздействовать на полицейских, поскольку непосредственно касаются их жизни и работы. Нарушения прав человека могут приобрести систематический характер из-за отсутствия эффективного корректирующего механизма внутри ведомства, а также из-за полицейской культуры, характеризующейся «стеной молчания», которая препятствует признанию фактов нарушений прав человека и их расследованию. В то же время упор исключительно на внутренние системы без учёта внешних механизмов создаёт риск дальнейшего укоренения

<sup>1</sup> Необходимо отметить, что в последнее время центральное место в программах реформирования полиции всё чаще занимает усиление защиты государств против «терроризма». Это обстоятельство способствует принятию законов, которые расширяют полномочия полиции и её функции, и в некоторых случаях подрывает исходные цели таких реформ, заключающиеся в укреплении отношений между полицией и населением.

внутренних норм (вместо борьбы с ними), в том числе связанных с неуважением к правам человека.

Таким образом, необходимо выработать уравновешенную систему подотчётности, в которой участвуют как внешние, так и внутренние механизмы, ответственные за обеспечение эффективности работы полиции, ориентированной на права человека. Если оставить это обстоятельство без внимания, возникает опасность, что система подотчётности окажется неэффективной. Внешние механизмы подотчётности не являются самодостаточным решением и сами могут стать средством служения определённым интересам, что может создать необходимость в надзоре за их деятельностью и, в свою очередь, ведёт к «надстройкам» в системах подотчётности. Правозащитникам следует признать важную роль механизмов внутренней подотчётности и провести их оценку. Среди правозащитников, в том числе в структуре Amnesty International, традиционно наблюдается нежелание работать над решением вопросов внутренней подотчётности. Тем не менее отсутствие внимания к этим механизмам создаёт опасность того, что при выработке стратегий для решения проблем подотчётности их коренные причины будут упущены из вида.

В-четвёртых, меры воздействия со стороны правозащитников почти неизбежно предусматривают образовательные программы. Полицейских обучают новым методам работы, правам человека, порядку работы с меньшинствами, рассматривают юридические вопросы и т.п. Вновь и вновь вырабатываются рекомендации, подчёркивающие важность улучшения подготовки сотрудников полиции, по-видимому, исходя из убеждения, что обучение является панацеей от всех зол. Однако это не так, и по ряду причин. Прежде всего (и это главное), многие проблемы с соблюдением прав человека обусловлены не столько плохим обучением, сколько отсутствием эффективных стандартов и процедур, на которых оно должно строиться. Их разработка не входит в обязанности институтов по подготовке кадров: за неё отвечают ведомства, которые вырабатывают нормы и политику и воплощают их в стандартные рабочие процедуры. В большинстве стран ответственность за это несёт министерство внутренних дел или юстиции. Ещё одна причина, по которой обучение само по себе не может быть результативным, заключается в том, что подготовка, как правило, охватывает рядовой кадровый состав, а не руководство. Тот факт, что обучение крайне редко начинается с командного состава, вызывает недоумение, поскольку именно руководство отвечает за реализацию полученных знаний на практике. Нельзя недооценивать роль командного состава в формировании этики уважения прав человека и её влияния на культуру полиции в целом. Набор, отбор и подготовка персонала без сомнения являются чрезвычайно важными инструментами. Тем не менее то, как полицейские применяют в практической деятельности информацию и ценности, усвоенные во время обучения, во многом зависит от социализации по завершении подготовки. Мышление и поведение новых сотрудников формируется в процессе наблюдения за действиями коллег и приобретения опыта непосредственно в ходе работы. Подготовка в отрыве от более широкого контекста, не подкреплённая дальнейшей практикой и ощутимой поддержкой со стороны полицейского руководства, не может быть эффективной.

Так почему подготовку столь часто считают решением, которое поможет упрочить уважение к правам человека? На этот вопрос можно с изрядной

долей цинизма ответить, что организация обучения не требует кардинального изменения политики, лежащей в основе работы полиции, не касается повседневной реальности, не связана с политическим риском (как для организаторов подготовки, так и для обучаемых), а также не требует значительных расходов, но в то же время производит впечатление приверженности правам человека (именно поэтому столь часто подчёркивается число полицейских, прошедших обучение).

Решение проблем, связанных с деятельностью полиции, и выработка мер воздействия на поведение полицейских требуют глубокого понимания работы полиции и условий, в которых она осуществляет свою деятельность. Понимание сути работы полиции и связанных с ней сложностей, а также концепций и стандартов полицейской деятельности может помочь в проведении более основательного анализа в конкретных странах и выработке эффективной, всесторонней стратегии исследований, кампаний и взаимодействия. С большой долей вероятности такой анализ может привести к выводу о том, что для изменения поведения сотрудников полиции более продуктивными мерами станут реформы правовой базы, системы уголовного преследования и других аспектов, влияющих на деятельность полиции.



## Часть I. Введение



**...принимая во внимание, что характер функций по поддержанию правопорядка в защиту общественного порядка и то, каким образом они осуществляются, оказывают непосредственное воздействие на качество жизни отдельных лиц, а также всего общества в целом...**

Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, 17 декабря 1979 г.



# 1. Права человека и полиция

## 1.1. Введение

Правозащитники и учёные часто утверждают, что «хорошая работа полиции» подразумевает соблюдение международных норм в области прав человека в процессе её деятельности. И хотя справедливость этих утверждений не вызывает сомнений, необходимо помнить, что международные стандарты в области прав человека предлагают лишь рамочные принципы повседневной работы полиции. В действительности её деятельность невозможно полностью регламентировать правилами и нормами, какими бы многочисленными и подробными они ни были. Вместе с тем определённая свобода действий, необходимая полиции для осуществления своих функций, может представлять проблему для правозащитников, выступающих за принятие чётких норм, по которым можно оценивать её действия. Многие полицейские считают такую аргументацию правозащитников в лучшем случае наивной и, мягко говоря, умозрительной, поскольку она говорит об отсутствии понимания реальных условий работы полиции и возлагает на неё непосильное бремя. С другой стороны, правозащитники заявляют, что такое мнение полиции – просто отговорка, обусловленная желанием уклониться от критики.

Полиция и права человека – две сферы, отражающие различные взгляды на вопросы прав и безопасности. Несмотря на то что между этими двумя областями может проследиваться очевидная связь, фундаментальные расхождения в сферах их компетенции могут привести к взаимному непониманию. В настоящей главе рассматриваются вопросы соотношения работы полиции и прав человека. Главу открывает исследование полиции как профессиональной группы и принципов её работы. Несмотря на то что полицию нередко называют правоохранительными органами, в пособии предпочтение отдаётся термину «полиция», поскольку её деятельность включает в себя не только охрану правопорядка. Раздел 1.3 посвящён деятельности полиции и правам человека, а также исследованию изменений, которые претерпела данная область знаний за последние несколько десятилетий. Эти изменения повлияли на работу людей, занятых в обеих сферах, и в разделе 1.4 рассматривается, как они сказались на взаимоотношениях представителей обеих групп. Главу завершает краткое резюме.

## 1.2. «Полиция» или «органы поддержания правопорядка»?

В комментарии к статье 1 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Кодекс поведения) предлагается следующее определение сотрудников правоохранительных органов: *«Термин «должностные лица по поддержанию правопорядка» включает всех назначаемых или избираемых должностных лиц, связанных с применением права, которые обладают полицейскими полномочиями, особенно полномочиями на задержание правонарушителей. В тех странах, где полицейские полномочия осуществляются представителями военных властей в форменной или гражданской одежде или силами*

*государственной безопасности, определение понятия «должностные лица по поддержанию правопорядка» охватывает сотрудников таких служб».*

Определение ООН подразумевает, что любые должностные лица, наделённые полномочиями производить арест и задержание независимо от того, называются ли они службами безопасности, жандармерией или военной полицией, считаются должностными лицами по поддержанию правопорядка и, следовательно, обязаны соблюдать нормы Кодекса поведения ООН. Этот принцип также отражён в Руководящих принципах для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка<sup>1</sup>.

Примечательно, что определение Кодекса поведения не содержит упоминания о полномочиях полиции в части применения силы к гражданам (в мирное время). Полномочие применять силу нередко рассматривается как отличительная характеристика полиции: полиция вправе применять силу на законном основании в целях поддержания порядка, тогда как другие представители населения чаще всего могут прибегнуть к силе исключительно в целях самообороны. Такие полномочия нередко называют «монополией полиции на применение силы» в мирное время. Именно исключительное право на применение силы ставит полицию в особое, требующее повышенного внимания, положение в рамках государственной системы, что создаёт необходимость в адекватных механизмах контроля для предупреждения злоупотреблений.

Особые полномочия на применение полицией силы нашли отражение в Европейском кодексе полицейской этики. Называя полицейские службы «традиционными» и полагая – возможно, не без оснований, – что этот термин понятен всем, Кодекс гласит: *«основная характеристика (...) , которая возлагается на все существующие в Европе полицейские органы [– это] возможность применять силу для обеспечения общественного порядка в гражданском обществе»*<sup>2</sup>. В отличие от Кодекса поведения, из сферы применения Европейского кодекса прямо исключаются особые формы организации полиции, которая преследует иные цели, нежели поддержание порядка в гражданском обществе, в том числе военная полиция, полиция пенитенциарных учреждений, спецслужбы и частные охранные предприятия<sup>3</sup>.

В литературе термины «полиция» и «органы по поддержанию правопорядка» используются равноправно. Второй термин широко применяется в описании международных норм в области прав человека. Вероятно, поэтому большинство правозащитников пользуются именно им. Сами полицейские, тем не менее, предпочитают термин «полиция», поскольку деятельность полиции и поддержание правопорядка – не одно и то же. Хотя полицейские в любом случае являются должностными лицами по поддержанию правопорядка, в большинстве стран существуют органы, не связанные с полицией, которые следят за соблюдением законов, например пограничные или таможенные службы. Но ещё большее значение имеет тот факт, что функции полиции гораздо шире, чем просто охрана порядка. Принято считать, что **функции полиции** включают<sup>4</sup>:

- предотвращение и расследование преступлений;
- поддержание общественного порядка;
- оказание помощи населению.

<sup>1</sup> Резолюция 1989/61 Экономического и социального совета от 24 мая 1989 г., утверждённая Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 44/162 от 16 декабря 1989 г.

<sup>2</sup> Европейский кодекс полицейской этики. Комментарий к определению сферы применения Кодекса.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См., например: Rover, C. de, 1998, *To serve or to protect*; Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human rights and policing. Standards for good behavior and a strategy for change*; Европейский кодекс полицейской этики.

Понятие **деятельность** или **работа полиции** (policing) связано со множеством различных значений и чаще всего относится к процессу «обеспечения соблюдения закона» во всех его аспектах. Тем не менее очевидно, что полиция не может обеспечить соблюдение закона в одиночку. К её деятельности могут привлекаться и другие учреждения и службы, причём работа полиции иногда рассматривается как социальный процесс, в котором задействовано гражданское общество в целом, а не только один государственный орган, выполняющий профессиональные обязанности. Вместе с тем такое толкование деятельности полиции может вызвать путаницу, особенно по той причине, что этот термин не всегда легко переводится на другие языки. Поэтому в пособии предлагается простое определение деятельности полиции, как «действий полиции, направленных на обеспечение соблюдения закона».

### История возникновения «полиции» как концепции

Концепция «полиции» имеет долгую историю. Отличительной чертой этого понятия является то, что с течением времени его значение всё больше и больше сужалось. «Полиция», «политическая» деятельность и «политика» – явно родственные слова. Они происходят от латинского слова *politia*, которое означает «гражданское управление» или «государство» и, в свою очередь, произошло от греческого *polis* (город) и *politike* (относящийся к городу-государству, гражданскому обществу)<sup>5</sup>. Первоначально значение слова «полиция» подразумевало все сферы ответственности государства, включая религиозные функции (в тех случаях, когда они относились к сфере ответственности государства). Позже понятие стало охватывать лишь светские функции государства, а затем только определённые аспекты таких функций<sup>6</sup>. Лишь в XIX веке понятие было сведено к государственным функциям, связанным с защитой от угрозы. Полицейские органы (в отличие от полицейских функций), как они известны сегодня, – явление относительно новое. Между прочим, первой гражданской общественной полицией была Столичная полиция Лондона, основанная сэром Робертом Пилом в 1829 году. Его примеру последовали другие страны. Таким образом, в государствах с наиболее развитой демократической системой история полиции насчитывает 100 – 150 лет. Во многих бывших колониях полиция «насаждалась» через колониальное господство и, большей частью, служила интересам колониальных властей в ущерб местным жителям.

Полиция представляет собой государственную структуру, которая подчиняется органам государственной власти и действует в пределах государственного суверенитета. Для многих полиция является наиболее заметным представителем государства. Она может быть централизованной или децентрализованной структурой, организованной на федеральном уровне, на уровне штата или провинции, а также включать в себя отдельную уголовную полицию либо функционировать в качестве унифицированного ведомства. Фактически различных полицейских служб существует столько же, сколько стран. Полиция всегда представляет государство и его граждан: она отражает политическую культуру, историю, социум и экономику государства (региона или области). Эта простая идея может иметь далеко идущие последствия. Политическая обстановка формирует работу полиции: если государство не приемлет демократические ценности, полиция, вероятнее всего, не станет их защищать. Сотрудники полиции неизменно являются выходцами из общества, которому служат; они разделяют и выражают ту же позицию (что нельзя путать со способностью полиции реагировать на потребности

<sup>5</sup> Впервые в английском языке слово зафиксировано в 1530 году как синоним слова «политика», то есть гражданское управление. До середины XIX века слово «полиция» имело два значения – «гражданское управление» и заимствованное из французского «управление общественным порядком». Этимологический словарь: [www.etymonline.com](http://www.etymonline.com).

<sup>6</sup> См., например, Cachet, A., 1990, *Politie en sociale controle*.

населения). В случае негативного отношения со стороны общества к некоторым его представителям полиция с большой долей вероятности будет придерживаться той же точки зрения. В странах с высоким уровнем коррупции, пьянства, физического насилия и т.п. эти же проблемы, скорее всего, будут присущи и полицейским органам. Следовательно, их решение сопряжено с серьёзными трудностями и должно начинаться не с полиции. В самом деле: *«Необходимо помнить, что профессиональные стандарты работы полиции (верховенство права, подотчётность, прозрачность в принятии решений и т.п.) – по большому счёту универсальны. Однако полиция функционирует в пределах культурных устоев и ограничений, а также в определённых условиях экономической действительности»*<sup>7</sup>. Любые общие рассуждения, рассматриваемые в настоящем методическом пособии, следует всегда сопоставлять с условиями конкретной страны. Разумеется, при этом не следует занижать стандарты, на основе которых проводится оценка полиции.

### Различные взгляды на роль государства и должностных лиц

В общем и целом, существуют две точки зрения на роль государства по отношению к своим подданным<sup>8</sup>. Первая (наполеоновская) модель строится на идее государства, обладающего силой и авторитетом в части способности обеспечивать безопасность граждан на своей территории. Считается, что государство наилучшим образом представляет и защищает интересы общественности. При этом должностные лица выполняют поручения государства беспристрастно и профессионально, независимо от того, какой государственный орган они представляют. С этой точки зрения сложно «представить безопасность за пределами всемогущего суверенного государства»<sup>9</sup>. Наиболее примечательным примером этой модели является Франция, однако ту же позицию склонны разделять и другие страны континентальной Европы. В частности, российская судебная система по своему устройству сродни наполеоновской модели. Вторую (англосаксонскую) модель отличает критическое (и даже недоверчивое) отношение к государственному ведению вопросами безопасности. Роль государства в обеспечении безопасности приравнивается к роли прочих негосударственных субъектов. Должностные лица взаимодействуют с населением и должны представлять его состав, таким образом гарантируя соблюдение его интересов в ходе своей деятельности. Данная модель действует в Соединённом Королевстве и США, а также во многих государствах, на которые эти страны оказали влияние.

Модель, применяемая в данном государстве, в значительной степени зависит от исторически сложившихся условий в стране и находит отражение в организации судебно-правовой системы (розыскная или обвинительная модель судопроизводства, см. главу 2).

Восприятие гражданами роли государства во многом влияет на то, как они видят роль полиции. В рамках первой модели полиция в первую очередь видится как сильная рука государства, тогда как во второй полиция расценивается как орган, оказывающий услуги населению. Обе модели легитимны и, теоретически, в равной степени располагают как к соблюдению принципов прав человека, так и к их нарушению. Вместе с тем область прав человека подвержена значительному влиянию англосаксонской позиции, которая отдаёт предпочтение децентрализованной полиции, ориентированной на обслуживание населения, восприимчивой к его нуждам и представляющей состав общества, которому служит. Такой подход действительно может помочь соблюдению прав человека в деятельности полиции, но, разумеется, не

<sup>7</sup> Das, Dilip K., 1997, "Challenges of policing democracies: a world perspective", с. 628.

<sup>8</sup> Ferret, J., 2004, "The State, policing and old continental Europe: managing the local/national tension".

<sup>9</sup> Там же, с. 50.

является обязательным условием. Более формальное государство, действующее на определённом удалении от своих граждан, потенциально столь же способно следовать принципам прав человека. Более того, внедрение концепций и методов одной системы в другую может быть сопряжено с определёнными трудностями.

Важно помнить о различиях между приведёнными взглядами на роль государства и учитывать их при формировании собственного мнения по данной проблеме. Крупнейшие международные правозащитные организации действуют в условиях англосаксонской модели и, по-видимому, придерживаются соответствующей точки зрения на роль государства. В настоящем методическом пособии авторы стараются придерживаться нейтральной позиции, чётко следуя международным нормам в области прав человека. По мере необходимости в пособии рассматриваются различные системы и их влияние на деятельность полиции.

Как говорилось выше, деятельность полиции не ограничивается одним поддержанием правопорядка. По этой причине в настоящем методическом пособии предпочтение отдаётся термину «полиция», а не «органы поддержания правопорядка». Термин «должностные лица по поддержанию правопорядка» будет использоваться исключительно в связи с Кодексом поведения ООН. В настоящем пособии не рассматриваются дополнительные функции полиции, относящиеся, например, к политике и практике в области работы с иммигрантами, просителями убежища или беженцами, пограничному контролю, исправительным учреждениям и местам лишения свободы (за исключением мест содержания под стражей в полиции), а также к работе полиции в военное время и в лагерях беженцев.

### 1.3. Полиция и права человека

Изначально стандарты в области прав человека были выработаны для контроля за действиями могущественного государства и аппаратов его власти, а также для защиты индивида от злоупотреблений со стороны государства. Этот принцип нашёл отражение в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) и других соглашениях в области прав человека. По той же причине международные стандарты в области прав человека, непосредственно относящиеся к полиции, делают упор на полномочия полицейских. Международное право предусматривает нормы, относящиеся к законному применению полицией своих полномочий. Полицейские склонны рассматривать подобные международные нормы как ограничение в действиях. Такая позиция полиции не случайна, поскольку это как раз то, что во многих случаях подчёркивают правозащитники.

Деятельность полиции чаще всего ассоциируется с негативными функциями государства, поскольку полиция может использовать свои полномочия в целях законного ограничения прав и свобод граждан. По большей части оценка законности применения полицейских полномочий возможна только постфактум, поскольку полиция обладает определённой **свободой действий** (discretion) – и нуждается в ней – в решении о том, когда и как действовать либо бездействовать. Разумеется, для этого требуется действенная система **подотчётности** (accountability). Действительно, вопросы подотчётности больше всего беспокоят правозащитников, и усиление подотчётности нередко расценивается как важный шаг на пути к решению проблем в области прав человека.

Вместе с тем внимание правозащитного сообщества постепенно переключилось на положительные обязательства государства, а значит и на иные роли полиции. В центре внимания оказалась полиция, стоящая на защите прав человека и занимающая ключевую позицию в деле поддержания общей стабильности государства (того, что полицейские называют порядком). Тем самым она способствует созданию условий, в которых граждане могут пользоваться всеми правами (в том числе гражданскими, политическими, социальными и экономическими). В течение долгого времени, анализируя полицию с позиции прав человека, правозащитники рассматривали её лишь в одном измерении и в достаточно негативном свете. Однако недавно в подобный анализ вошли и другие аспекты, в том числе признание более положительной роли, которую способна играть полиция. Таким образом, правозащитникам и работникам полиции открылись новые перспективы, позволяющие определить сферы взаимных интересов.

Десятилетиями при рассмотрении ситуации с позиции прав человека сильное, склонное к нарушениям государство *противопоставлялось* слабому человеку: граждане нуждаются в защите от государства, *усиленно* нарушающего их права. Согласно этой точке зрения, права человека в основном считали атрибутом общественной сферы. Однако в последние годы акцент сместился, и на первый план вышел тот факт, что нарушения прав человека не ограничиваются действиями или бездействием государственных должностных лиц в отношении граждан, а в равной мере охватывают и действия граждан в отношении друг друга (негосударственных субъектов в отношении населения или представителей населения друг против друга). В то же время стала подчёркиваться роль государства в деле защиты сферы личной жизни человека. Как заявил Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) в 1992 году: «...на государства может быть также возложена ответственность за деяния, совершаемые частными лицами, в том случае, если эти государства не проявляют должной заботы для предотвращения нарушения прав или же расследования актов насилия, наказания виновных и выплаты компенсации»<sup>10</sup>. Полиция – главное ведомство, отвечающее за поддержание общественного порядка и обеспечение **верховенства права**. Кроме того, она является одной из ключевых государственных служб, ответственной за предупреждение и расследование преступлений, в том числе тех, которые можно квалифицировать как нарушения прав человека. Как таковая, полиция обязана выполнять возложенные на неё функции с должной заботой. Вопрос **должной заботы** рассматривается ниже, в главе 2.

В то же время идея могущественного государства постепенно изживает себя: граждане получили большой объём прав, а государства на деле уже не столь могущественны. Полиция нередко акцентирует этот факт. Её довод состоит в том, что перевес сил сместился от государства к некоторым слоям общества, таким как представители организованных преступных сетей или террористические организации, которые хорошо осведомлены о своих правах и стремятся «злоупотреблять» системой в собственных интересах (например, затягивают судебные процессы, направляют жалобы, обращаются в вышестоящие судебные инстанции и т.п.). С этой точки зрения права человека расцениваются как фактор, препятствующий эффективной работе полиции. Более того, полицейские полагают, что этим слоям общества предоставлена большая свобода действий, нежели им

<sup>10</sup> КЛДЖ, Общая рекомендация № 19, параграф 9.

самим. Таким образом, ситуация воспринимается как «уловка 22», при которой система прав человека, выработанная для защиты «слабого» индивида, в действительности ослабляет государство, что приводит к видимому противопоставлению безопасности правам человека.

Существуют и другие важные взаимосвязи между деятельностью полиции и правами человека. Резолюцию о принятии Кодекса поведения ООН часто упускают из виду, однако она заслуживает более пристального внимания. Резолюция гласит: «...каждый орган охраны порядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчётным»<sup>11</sup>. Это предполагает, что полиция должна сотрудничать с теми, кого обслуживает, то есть с гражданами, с тем чтобы определить цели работы совместно с теми, в чьих интересах она действует. Такой подход – единственный способ избежать технократичного отношения полицейских к поддержанию общественного порядка либо худших последствий. Действительно, делая упор на «профессиональную работу полиции», реформаторы упускают из вида значение «ценностного подхода» к ней, одним из элементов которого является отзывчивость и восприимчивость к нуждам тех, кому полиция служит. Профессионализм – хотя и важная, но далеко не единственная составляющая деятельности полиции в соответствии с принципами прав человека. В то же время способность полиции реагировать на нужды населения также не является залогом соблюдения прав человека. В странах с высоким уровнем преступности общество склонно терпимее относиться к насилию со стороны полицейских, причём некоторые группы населения даже поддерживают насилие в качестве «крутой меры» борьбы с преступностью (например, в Бразилии, ЮАР и Колумбии). Подобные тенденции ставят перед высшим командным составом полиции и его политическим руководством сложные проблемы, которые необходимо решать в тесном сотрудничестве с гражданским обществом.

Полиция должна обеспечивать остальным возможность пользоваться своими правами. Однако как правозащитники, так и полиция нередко обходят вниманием права самих полицейских. Руководство полиции иногда внушает сотрудникам, что у них нет гражданских прав, поскольку они не относятся к гражданским лицам. Разумеется, это не так. В соответствии с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и МПГПП, полицейские обладают теми же правами, что и остальные люди, в том числе правом на досуг, справедливую зарплату, разумное ограничение рабочего времени, безопасные условия труда и одинаковую для всех возможность продвижения в работе<sup>12</sup>. Единственное исключение приводится в статье 22, пункт 2 МПГПП, которая не запрещает введение законодательных ограничений на пользование правом свободы ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы, для лиц в составе вооружённых сил и полиции (фактически, это единственное прямое упоминание полиции в международных соглашениях в области прав человека)<sup>13</sup>.

К сожалению, во многих странах полиция работает в крайне тяжёлых условиях. Нередко рабочий день полицейского может быть чрезвычайно продолжительным, работа в полиции плохо оплачивается и сопряжена с опасностью, от которой сотрудники практически никак не защищены. Кроме того, зачастую они плохо подготовлены (как в части обучения, так и материально-технических ресурсов) к тому, чтобы выполнять поставленные перед ними задачи, имеют низкий социальный статус

<sup>11</sup> Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения, 17 декабря 1979 г.

<sup>12</sup> Согласно Руководящим принципам для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: «*Всем должностным лицам по поддержанию правопорядка предоставляется надлежащее вознаграждение и обеспечиваются надлежащие условия работы*».

<sup>13</sup> Статья 11, пункт 2 Европейской конвенции и статья 16, пункт 3 Американской конвенции о правах человека отражают аналогичные принципы.

и подвергаются всеобщей критике. В этой связи многие из тех, кто работает в сфере полиции и прав человека, сомневаются в том, что полицейские способны защищать права человека, тогда как их собственные права никем не защищены. Любая попытка упрочить уважение к правам человека со стороны полиции должна сопровождаться взвешенным анализом условий её работы. В случае необходимости следует проводить работу по защите прав полицейских. Данная проблема может представлять сложности для правозащитников. Тем не менее это логическое следствие их работы. Более того, любые действия, нацеленные на повышение профессионализма полиции, должны начинаться с её руководства и пользоваться полной и ощутимой поддержкой с его стороны.

## У полицейских тоже есть права!

Программа «Европейская Платформа по работе полиции и правам человека», в которой участвуют как представители полиции, так и НПО (в том числе Amnesty International), и которая действует под эгидой Совета Европы, опубликовала брошюру «У полицейских тоже есть права!». В брошюре обсуждаются следующие права:

- **Права при исполнении служебных обязанностей:**
  - право на жизнь.
- **Права на рабочем месте:**
  - право на уважение частной жизни;
  - право на свободу выражения мнения, свободу собраний и объединений;
  - право на свободу от дискриминации.
- **Права на достойные условия работы.**
- **Права в дисциплинарном и уголовном производстве.**

## 1.4. Полиция и правозащитники

Как следует из предыдущего раздела «Полиция и права человека» – это динамично развивающаяся сфера, претерпевшая за последние несколько десятилетий существенные изменения, которые значительно повлияли и продолжают влиять на работу правозащитников<sup>14</sup>. Тем, кто работает в сфере защиты прав человека и намерен заниматься вопросами, связанными с деятельностью полиции, следует учитывать следующие изменения и трудности.

Правозащитники нередко обходили вниманием ответственность полиции в деле активной *защиты* прав граждан через предупреждение преступлений (в том числе насильственных преступлений) и поддержание общественного порядка. Их главной заботой по большей части являлись негативные аспекты работы полиции, что создавало сложности при взаимодействии с полицейскими органами. Как следствие, возникшее отчуждение между полицейскими и правозащитниками мешало им найти общий язык и прийти к взаимопониманию. Признание положительных обязательств государства и полиции может обеспечить полиции и правозащитникам возможность создать «общую программу» или выработать «общую позицию».

<sup>14</sup> Neild, R., 2002, "The new face of impunity".



Правозащитники, как правило, подчёркивали роль полиции в связи с гражданскими и политическими правами и в то же время игнорировали её функции по обеспечению стабильности и порядка, благодаря которым люди могут пользоваться экономическими, социальными и культурными правами<sup>15</sup>.

Таким образом, возникла парадоксальная ситуация: правозащитники были склонны не уделять внимание обычным уголовным преступлениям, которые представляли более серьёзную угрозу правам граждан, чем действия полиции. В последнее десятилетие проблема, связанная с чувством незащищённости у населения, стала одной из основных тем в СМИ. Преступность представляет серьёзную угрозу жизни людей во всём мире. Страх перед преступностью, даже субъективный, подрывает чувство безопасности и защищённости у граждан. Правозащитные организации были склонны недооценивать воздействие преступности на жизнь людей и подчас злоупотребляли мнением о том, что права человека могут помешать деятельности криминальных структур. В результате в некоторых странах группы пострадавших оказывают противодействие правозащитникам, вместо того чтобы сотрудничать с ними<sup>16</sup>. Кроме того, «безопасность» и «права человека» порой воспринимаются как противоположные понятия, нежели две стороны одной медали<sup>17</sup>. Действительно, в некоторых странах правительству и полиции удалось убедить граждан в том, что жёсткий полицейский контроль (который чаще всего подразумевает более широкие полномочия полиции при меньших гарантиях их законного применения) является обязательным условием обеспечения безопасности<sup>18</sup>.

С этим фактом также связано то, что правозащитники, в том числе работающие в Amnesty International, традиционно акцентируют внимание на насилии со стороны государства в отношении политической оппозиции. Тем не менее *«новыми жертвами злоупотреблений полиции становятся обычные преступники, виновники преступлений и потерпевшие, тогда как в прошлом правозащитные организации выступали в защиту лиц, пострадавших в результате репрессий со стороны государства. Очевидно, что идея защиты "пострадавших преступников" всё меньше импонирует [правозащитным организациям]. (...) Политики обвиняют их в потворстве преступникам, и они вынуждены считаться с тем, что политика крутых мер в борьбе с преступностью требует компромиссного подхода, предусматривающего отказ от некоторых прав. В обществах переходного периода, в которых идея прав недостаточно окрепла в сознании общества и в политическом дискурсе, бескомпромиссный подход грозит лишить завоёванные ценой больших усилий правозащитные ценности необходимой поддержки со стороны общественности»*<sup>19</sup>.

Правозащитники, стремящиеся как-либо взаимодействовать с полицией, порой сталкиваются с непониманием со стороны полицейских. Вместо того чтобы воспринимать такое отношение как отсутствие приверженности, следует помнить, что в некоторых случаях сотрудники полиции действительно не понимают принципов прав человека в целом и того, как они относятся к работе полиции. Нередко непонимание усугубляется ещё и тем, что (прежние) власти злоупотребляли языком прав человека. Например, полицейские иногда считают, что арест сам по себе является нарушением прав человека, тем самым затрудняя понимание того, как могут сочетаться эти две области (работа полиции и права человека). Правозащитникам необходимо чётко разъяснить, что такое права человека

<sup>15</sup> В течение нескольких десятилетий Amnesty International акцентировала внимание на гражданских и политических правах, но теперь сфера её деятельности охватывает также экономические, социальные и культурные права. См. базовое информационное пособие «Права человека как основа человеческого достоинства», 2005 г.

<sup>16</sup> Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights*.

<sup>17</sup> Там же. См. также Varenik, R., 2003-04, *Exploring roads to police reform: six recommendations*.

<sup>18</sup> Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights*.

<sup>19</sup> Neild, R., 2002, "The new face of impunity".

и какие негативные ограничения и положительные обязанности они налагают на полицию. Соблюдение прав человека в первую очередь требует наличия правовых основ, регламентирующих действия полиции, соблюдения закона при выполнении этих действий и соответствия законодательных норм стандартам, принятым в области прав человека. Кроме того, соблюдение прав человека требует, чтобы полиция расследовала и пресекала случаи ущемления прав и свобод граждан.

## 1.5. Резюме

Деятельность полиции выходит за рамки обеспечения правопорядка. Поэтому в настоящем методическом пособии предпочтение отдаётся термину «полиция», а не «органы по поддержанию правопорядка». Деятельность полиции включает предупреждение и расследование преступлений, поддержание общественного порядка и оказание помощи населению. Считается, что три перечисленных функции создают условия для обеспечения безопасности граждан, проживающих на территории государства. В целях обеспечения безопасности полиция вправе на законных основаниях ограничивать права людей, что упоминается как негативная функция государства. В то же время у полиции есть и положительные обязательства, а именно – способствовать формированию среды, в которой люди могут пользоваться свободой и чувствовать себя в безопасности. Полиция также вправе пользоваться положительным обязательством государства, более того, полицейские обладают теми же правами, что и другие граждане, в том числе экономическими, социальными и культурными правами.

Взгляды полицейских, как правило, расходятся с точкой зрения большинства правозащитников. Нередко они говорят на разных языках об одних и тех же проблемах и приходят к различным выводам относительно причин и следствий. В некоторых случаях подобная ситуация очевидно обусловлена различными ролями, которые полицейские и правозащитники играют в обществе, а иногда может быть следствием стереотипного мышления.



© REUTERS / Райнард Краус

## Часть II. Достижение целей законности и порядка

## Достижение целей законности и порядка: введение

Для многих основной функцией полиции и той, с которой чаще всего ассоциируют деятельность полицейских органов, является поддержание общественного порядка. Действительно, все прочие функции полиции берут начало именно в ней.

Полиция – не единственный орган, отвечающий за поддержание порядка, и не единственное ведомство, работающее в данной области. В обеспечении порядка участвует целый ряд партнёров, выполняющих определённые роли, имеющих чёткий круг обязанностей и наделённых конкретными полномочиями. Во многих случаях возлагать ответственность за несоблюдение закона и отсутствие порядка на одно ведомство было бы неправильно и неэффективно. Таким образом, важно определить, кто участвует в поддержании порядка и каким образом полиция взаимодействует с этими деятелями (или зависит от них).

Кроме того, необходимо понять, каким образом полиция связана с государством и его гражданами. Является ли она властным орудием государства или инструментом оказания услуг населению? Этот вопрос отражён в различных подходах к полиции: как к «силе» или как к «службе». Выбор той или иной точки зрения значительно влияет на отношение полиции к населению и населения к полиции. Правозащитники склонны воспринимать полицию как «силовое ведомство» и стремятся к тому, чтобы превратить её в «службу», которая восприимчива к нуждам населения и непосредственно подотчётна ему. Действительно, лозунг «от силового ведомства к обслуживанию населения» нередко используется применительно к работе с полицией в области прав человека.

Разумеется, что, отдавая приоритет службе государству, полиция рискует стать властным орудием в руках влиятельной элиты. В то же время, выдвигая на первый план службу обществу, полиция рискует служить потребностям одних групп людей за счёт других. Именно по этой причине полиции нужна некоторая свобода выбора, основанная на профессионализме (само собой, ограниченная законом и действующей политикой). Следовательно, добиваясь от полиции соблюдения прав человека, необходимо ставить вопрос не о том, является ли полиция силовым ведомством или службой, а скорее о том, как уравниваются эти два аспекта в её деятельности. Полиция – мощный инструмент государственного контроля, действующий в общественных интересах. Другими словами, полиция – служба, которая наделена законным правом применять силу для достижения законных целей. То, каким образом применение силы и оказание услуг сочетаются на практике, тесно связано с ролью полиции в обществе. Пренебрежение любым из этих аспектов неизбежно ведёт к снижению эффективности работы полиции. Таким образом, неуместно вести речь о «полицейских силах» или «полицейских службах». В настоящем методическом пособии предпочтение отдаётся нейтральному термину «полицейские органы».

Часть II методического пособия посвящена изучению некоторых из указанных вопросов. В ней рассматриваются требования к деятельности полиции и условия, в которых она работает. В главе 2 исследуются концепция «порядка» и его противоположности – «беспорядков». Глава 3

посвящена тому, какие формы принимает ответственность полиции по поддержанию порядка и каким образом она добивается поставленных целей посредством той или иной методики. В главе 4 изучается взаимодействие между государством, его гражданами и полицией, а также необходимость оперативной независимости и связанных с ней рисков. По мнению авторов, настоящее пособие послужит важным источником информации касательно требований к деятельности полиции и условий её работы для тех, кто намерен провести адекватную оценку полиции в данной стране и выработать эффективную стратегию воздействия.



ANP / Кевин О'Хара

**Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность**

Статья 3 Всеобщей декларации прав человека

**Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены**

Статья 28 Всеобщей декларации прав человека

## 2. Ответственность государства за законность и порядок

### 2.1. Введение

Залогом процветания граждан является определённый уровень спокойствия в обществе. Действительно, зависимость между безопасностью и возможностью беспрепятственно пользоваться гражданскими и политическими, а также экономическими, социальными и культурными правами получает всё более широкое признание: об этом свидетельствует тот факт, что реализация международных инициатив развития связывается с вопросами в области безопасности<sup>1</sup>. Мирное сосуществование людей подчинено нормам поведения, регулирующим отношения как внутри отдельных групп населения, так и между ними. Подобные нормы поддерживаются естественным образом через социализацию и неформальный порядок либо предписываются извне через формальные требования. В конечном итоге государство несёт ответственность за обеспечение минимального уровня порядка, а полиция – один из государственных органов, которым поручено выполнение данного обязательства на практике. В резолюции ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка говорится о «защите общественного порядка» как характере «функций по поддержанию правопорядка»<sup>2</sup>. Важным условием правильной оценки практической деятельности полиции является глубокое понимание обстановки, в которой она работает, включая все аспекты системы органов безопасности и уголовной юстиции в целом.

Главу открывает раздел 2.2, в котором рассматривается концепция «порядка» и её взаимосвязь с «верховенством права». В разделе 2.3 обсуждается конечная ответственность государства в деле поддержания порядка. Раздел 2.4 посвящён тому, как государство выполняет эту обязанность на практике путём создания систем обеспечения безопасности, в работе которых участвуют ведомства, действующие параллельно системе уголовной юстиции. В разделе анализируются взаимосвязи между различными структурами, в том числе негосударственными субъектами, которые формируют ведомственную среду работы полиции. Порядок можно охарактеризовать как отсутствие беспорядков; в разделе 2.5 рассматриваются беспорядки в различных их проявлениях. В разделе 2.6 говорится о том, что беспорядки могут потребовать от государства введения чрезвычайного положения, что ведёт к отступлениям от стандартов в области прав человека и нередко влияет на деятельность полиции. Главу завершает краткое резюме.

### 2.2. Порядок

#### 2.2.1. Право на неприкосновенность и обязательство поддерживать порядок

«Право на неприкосновенность», то есть защищённость (защитить – охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности; предохранить, обезопасить<sup>3</sup>; неприкосновенный – защищённый от всяких посягательств) является основным правом, гарантированным статьёй 3 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ). Гарантия этого

<sup>1</sup> Эту идею поддерживают многие организации, финансирующие реформы и программы помощи полиции. См., например: Stone, C. and J. Miller, M. Thornton and J. Trone, 2005, *Supporting security, justice and development: lessons for a new era*. Документ обобщает опыт программ, реализованных в семи странах при британском финансировании и направленных на реформирование деятельности полиции и судебно-правовой системы.

<sup>2</sup> Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения от 17 декабря 1979 г.

<sup>3</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка, 1989 г.

<sup>4</sup> Право на свободное передвижение, право на свободу мысли, право беспрепятственно придерживаться своих мнений, право на мирные собрания и свободу ассоциации с другими.

<sup>5</sup> Международный совет по политике в области прав человека, 1999 г., *Taking duties seriously: Individual duties in international human rights law – A commentary*.

<sup>6</sup> Краткий оксфордский словарь, 1990 г.

<sup>7</sup> С этой точки зрения закон склонен карать за совершение действий, которые больше всего беспокоят избирателей (среднего класса), как правило, это воровство, карманные кражи, уличное насилие, кражи со взломом и т.п. Преступления, совершаемые обеспеченными лицами, такие как финансовые преступления, чаще всего не привлекают пристального внимания общественности и не расцениваются как угроза порядку в рамках подобной аргументации. Многие авторы подчёркивают этот факт. См., например: Chevigny, P., 1995, *Edge of the knife, police violence in the Americas*; Smith, B.W., 2004, "Structural and organizational predictors of homicide by police".

<sup>8</sup> Al, 2003, *Shattered Lives*.

права сопряжена с определёнными трудностями, поскольку обеспечение неприкосновенности обусловлено множеством факторов. Гарантии личной и коллективной неприкосновенности могут быть подчинены разным факторам (разумеется, с учётом того, что неприкосновенность может определяться субъективными ощущениями, а не объективными критериями). Высокий уровень преступности – существующий реально или в субъективных представлениях, может стать причиной страха и чувства незащищённости у граждан, а также способствовать толерантному отношению к жёсткому режиму борьбы с преступностью, который потенциально угрожает правам других.

Право на неприкосновенность тесно связано с «правом на порядок», которое гарантировано статьёй 28 ВДПЧ и подразумевает, что порядок является обязательным условием для осуществления лицами своих прав и свобод, а также реализации устремлений. Гарантии, изложенные в статье 28 ВДПЧ, получили дальнейшее развитие в преамбулах к МПГПП и МПЭСКП: «...идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлён только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами». Одним из таких условий является безопасная обстановка, характеризующаяся «порядком». Важность порядка также подчёркивается в статье 29, часть 2 ВДПЧ, а также в статьях 12, 18, 19, 21 и 22<sup>4</sup> МПГПП, которые гласят, что на некоторые права могут накладываться ограничения, необходимые для «охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали» или в интересах «государственной безопасности», а также «для уважения прав и репутации других лиц» (хотя некоторые права не подлежат никаким ограничениям). Поддержание порядка отвечает общим интересам, и в обеспечении порядка должен участвовать каждый, поскольку «каждый человек имеет обязанности перед обществом» (статья 29, часть 1 ВДПЧ)<sup>5</sup>.

В настоящем методическом пособии порядок определяется как состояние урегулированности в рамках конституционной власти<sup>6</sup>. Тем не менее порядок нельзя считать абсолютно нейтральной концепцией. Некоторые утверждают, что порядок означает отсутствие нарушителей закона. В то же время есть мнение, что целью поддержания порядка является сохранение неравного распределения ресурсов<sup>7</sup>. Те, кто пребывает у власти, как правило, определяют порядок как отсутствие угрозы своей власти. По этой причине политические лидеры иногда стремятся ограничить право граждан на собрания и свободу ассоциации с другими, с тем чтобы пресечь возникновение любого возможного противодействия, которое может пошатнуть их положение. В этом случае гонения на инакомыслящих оправдываются как «мера, необходимая для поддержания порядка».

## Безопасность – общая обязанность

Порядок связан с понятием «общественная безопасность». Можно сказать, что понятие «порядок» чаще всего используется государственными органами, тогда как «общественная безопасность» – обычными людьми<sup>8</sup>. Такое «частное видение проблемы», в отличие от государственного подхода, тем более уместно, поскольку в последнее время стало ясно, что государство не всегда успешно обеспечивает спокойствие и порядок. Действительно, государство ограничено в своей способности вмешиваться



в те или иные конфликты, а также влиять на негосударственные субъекты и подчас руководствуется особыми интересами. Более того, обеспечение общественной безопасности требует сотрудничества всех задействованных в этом процессе сторон, в том числе гражданского общества. ООН отреагировала на данную проблему, выработав концепцию «личностной безопасности»<sup>9</sup>. Она подчёркивает, что государства обязаны защищать права граждан и в то же время содействовать наделению их правами, укрепляя возможности для самозащиты. Следует отметить, что концепция личностной безопасности связана с защитой всех прав человека, в том числе экономических, социальных и культурных прав, и ещё раз подтверждает, что «безопасность, экономическое развитие и свобода человека неотделимы друг от друга»<sup>10</sup>.

Концепция порядка не всегда устраивает правозащитников. Понятие порядка может вызывать ассоциации с консервативными взглядами и сохранением принятого положения вещей. Однако порядок, согласно статье 28 ВДПЧ, не подразумевает строгого соблюдения установленных правил, независимо от их содержания. Действительно, в обществе, где правят преступные группировки, порядок держится на страхе. «Право на неприкосновенность» предполагает, что порядок отличают отсутствие произвола и предсказуемость применяемых правил и норм<sup>11</sup>. Таким образом, государство обязано руководствоваться принципами верховенства права и прав человека, с тем чтобы увеличить вероятность мирного достижения и поддержания урегулированности. Порядок сам по себе является абстрактной концепцией. Для того чтобы порядок соответствовал принципам прав человека, он должен основываться на верховенстве права и вести к «идеалу свободной человеческой личности, пользующейся всеми правами».

## Уровень преступности как показатель порядка и безопасности

Для практической реализации обязательств по поддержанию порядка на своей территории, государству необходимо представление об уровне «порядка» в стране. Есть мнение, что для этого достаточно определить уровень преступности и опираться на него как показатель безопасности в обществе. Вместе с тем при таком подходе упускается из вида тот факт, что чувство защищённости граждан зависит от многих факторов помимо преступности. Действительно, для разработки эффективной политики в области безопасности необходимо учитывать как объективные показатели преступности, так и субъективное чувство защищённости людей.

Правительства многих стран мира сталкиваются с ситуацией, при которой граждане чувствуют себя беззащитными, причём причиной тому нередко становится не только (реально) высокий уровень преступности, но и страх террористических актов, сенсационные репортажи СМИ и т.п. Страх перед преступностью нагнетается в основном за счёт субъективных ощущений, нежели объективной реальности. Управление представлениями и ожиданиями населения должно быть неотъемлемой частью эффективной стратегии в области безопасности – разумеется, с учётом фактического уровня преступности. Сильный страх перед преступностью сам по себе может говорить о неспособности государства выполнить обязательства по обеспечению безопасности. В то же время необходимо помнить, что далеко не все виды преступлений вызывают одинаковое чувство незащищённости. Ему в особой мере способствуют насильственные преступления.

<sup>9</sup> См. доклад по личностной безопасности 2005 г. на английском языке по адресу: [www.humansecurityreport.info](http://www.humansecurityreport.info)

<sup>10</sup> Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учреждённая Генеральным секретарём ООН, 2004 г., «Более безопасный мир: наша общая ответственность».

<sup>11</sup> Kleinfeld Belton, R., 2005, *Competing definitions of the rule of law*.

Для того чтобы точно оценить уровень преступности и безопасности, необходимо отслеживать как количественную, так и качественную составляющую преступности. Объективно оценить уровень преступности чрезвычайно сложно. Столь же трудно – и даже невозможно – объективно проанализировать эффективность борьбы государства с преступностью. Для получения минимально надёжных данных о реальных показателях преступности следует сочетать опросы общественного мнения, изучение сведений о пострадавших и правонарушителях, а также анализировать данные обращений в полицию. Важно сочетать различные методы, поскольку любой из них в отдельности не отразит достоверную картину, а значит, не может считаться исчерпывающим. Например, о преступлениях сообщают не все, а полиция склонна некорректно регистрировать определённые виды преступлений, поэтому эти данные не будут достоверно отражать число правонарушений в определённом районе в конкретный период времени<sup>12</sup>. Следует отметить, что в некоторых странах данные о преступности становятся недостоверными, поскольку полиция намеренно занижает её показатели, отказываясь регистрировать преступления. Это зависит от различных факторов, в том числе от того, каким образом оценивается качество работы полиции. В некоторых случаях власти не желают, чтобы полиция регистрировала все преступления, поскольку рост показателей преступности может послужить поводом для критики правительства со стороны оппозиции. Отказ в регистрации заявлений в полиции действительно является значительной и довольно распространённой жалобой граждан во многих странах мира.

Таким образом, сочетание различных источников информации поможет свести к минимуму возможные неточности. Институт юстиции Vera опубликовал полезный инструмент, служащий руководством в оценке различных аспектов «безопасности и юстиции» и предлагающий достоверные показатели результативности<sup>13</sup>.

## 2.2.2. Верховенство права: обязательное условие порядка

Преамбула ВДПЧ гласит: «...необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения». В свою очередь, ООН определяет **верховенство права** как «...принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определённости, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности»<sup>14</sup>.

Верховенство права, как неотъемлемое условие прочного мира, является важной составляющей миссии Amnesty International, которая гласит: «Amnesty International призывает все правительства к соблюдению верховенства права». Терминология верховенства права тесно связана с демократией и правами человека; действительно, многие документы ООН говорят о том, что эти три компонента должны рассматриваться вместе, поскольку неотделимы друг от друга. Тем не менее существуют

<sup>12</sup> До настоящего времени регистрация преступлений по большей части упоминалась в международных стандартах в области прав человека (а также в документах AI) в связи с насилием в отношении женщин и дискриминацией, нежели как способ, позволяющий отслеживать общую ситуацию с безопасностью как таковой.

<sup>13</sup> Институт юстиции Vera, 2003, *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector*.

<sup>14</sup> Доклад Генерального секретаря, 2004 г., «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах».

разногласия по поводу того, что подразумевается под «верховенством права»<sup>15</sup>. Приверженцы формального подхода считают, что верховенство права означает существование законов и системы, гарантирующей их соблюдение, независимо от законотворческого процесса и содержания этих законов. К примеру, с этой точки зрения законы апартеида не противоречат принципам верховенства права.

В другом толковании понятия верховенства права внимание акцентируется на институтах, необходимых для его обеспечения, включая комплексное законодательство, отлаженную работу судов и независимых судей, а также правоохранительный аппарат. В то же время верховенство права может подразумевать достижение определённых целей, для которых функционирование таких институтов является необходимым, но не единственным условием. К таким целям относятся<sup>16</sup>:

1. Правительство, деятельность которого регламентируется законом.
2. Равенство перед законом.
3. Законность и порядок.
4. Предсказуемые и эффективные решения суда.
5. Уважение к правам человека.

Правозащитные организации, в том числе Amnesty International, придерживаются последней нормативной интерпретации, считая необходимым создание институтов, направленных на реализацию всех пяти целей. Определённо, защита прав человека должна стать обязательным условием (тогда как формалисты сочли бы, что первых четырёх целей вполне достаточно). Такая позиция также подразумевает, что одних только действий в поддержку организации институтов верховенства права недостаточно.

Одной из задач верховенства права является установление порядка, который и в дальнейшем должен основываться на нём. Установление и поддержание верховенства права – одно из средств, используемых государством для обеспечения порядка. Совершенно очевидно, что существование верховенства права является обязательным условием соблюдения полицией прав человека, поскольку оно устанавливает и ограничивает функции и полномочия полиции, диктует нормы, регламентирующие профессиональное поведение, а также определяет место полиции в системе органов безопасности в целом<sup>17</sup>. Строгое соблюдение верховенства права, безусловно, требует хорошо отлаженной системы законов, которые стоят на страже прав граждан, будь то гражданские, культурные, экономические, политические или социальные права. Иногда полицейские говорят, что «закон ограничивает их деятельность», тогда как в действительности верно обратное – закон делает работу полиции возможной.

### 2.3. Ответственность государства

Поддержание порядка – одна из основополагающих задач государства, поскольку он необходим для целостности самого государства: *«Никакая другая функция правительства не значит больше, чем защита жизни и имущества граждан. Действительно, связь между личной безопасностью и правительством очевидна: если людям не обеспечен хотя бы минимальный уровень защиты, можно считать, что правительства не*

<sup>15</sup> Kleinfeld Belton, Rachel (2005), *Competing definitions of the rule of law*.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Доклад Генерального секретаря, 2002 г., «Укрепление законности».

существует»<sup>18</sup>. Любое относительно стабильное государство, как с демократической, так и с авторитарной формой правления, принимает определённые меры по обеспечению безопасности и правосудия, в том числе создаёт органы охраны правопорядка, и несёт ответственность за соблюдение верховенства права и поддержание порядка.

Кроме того, обеспечение порядка – юридическое требование, налагаемое на государство. Согласно нормам международного права, государства несут конечную ответственность за поддержание и обеспечение мира и безопасности на своих территориях, с тем чтобы граждане могли беспрепятственно пользоваться всеми правами человека. Это обязательство закреплено в преамбуле ВДПЧ, которая гласит: «Государства-члены обязались содействовать, в сотрудничестве с Организацией Объединённых Наций, всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод». Данная идея ещё раз подчёркивается в преамбулах МПЭСКП и МПГПП: «...по Уставу Организации Объединённых Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека». Amnesty International борется за то, чтобы государства соблюдали обязательства в области прав человека, принятые в рамках международного права. В многочисленных докладах, в частности в «Shattered lives» и «Making rights a reality», организация сформулировала понятия, касающиеся ответственности государства<sup>19</sup>. Таким образом, право на неприкосновенность выражается в обязанности государства поддерживать порядок и обеспечивать безопасность.

В рамках международного права государства несут как положительные обязательства, так и обязательства воздерживаться от действий (негативные обязательства): им надлежит защищать свободы своих граждан и, соответственно, не злоупотреблять своими полномочиями. В докладе «Making rights a reality» организация ссылается на (проект) статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния<sup>20</sup>. В соответствии с этими статьями международно-противоправное деяние – это действие или бездействие, которое присваивается государству по международному праву и представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства. Государства несут правовую ответственность за уважение и соблюдение норм в области прав человека на своей территории и территориях, которые они контролируют и на которые распространяется их юрисдикция. Сюда относится обязательство защищать права людей от посягательства и нарушения со стороны должностных и иных лиц, а также гарантия пользования всеми правами человека. В том случае, если частные лица намерены нарушить вышеупомянутые права, в особенности право на жизнь и неприкосновенность личности, государство обязано пресечь такие действия в соответствии с нормами международного права. Если нарушение уже произошло, согласно положениям международного права, государство обязано расследовать случившееся и наказать виновных в соответствии с нормами в области прав человека<sup>21</sup>. Этот принцип лежит в основе правовой концепции **должной заботы** (due diligence)<sup>22</sup>. Государства несут ответственность и обязательства принимать все необходимые меры к защите прав граждан и в случае несостоятельности в этом вопросе могут быть привлечены к ответственности. В контексте настоящего пособия из вышесказанного следует вывод о том, что государства отвечают за обеспечение безопасности, устанавливая и поддерживая порядок и создавая в этих целях соответствующие системы. Государство обязано следить за тем, чтобы его представители соблюдали

<sup>18</sup> Bayley, D. and C. Shearing, 2001, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, с. 30.

<sup>19</sup> AI, 2003, *Shattered lives*, особенно раздел, посвящённый обязанности государства защищать своих граждан (с. 79–81); AI, 2004, *Making rights a reality*, особенно глава 2; AI, 2002, *Rights at risk*, посвящённый законодательству в области безопасности и мерам по охране правопорядка.

<sup>20</sup> Резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи ООН от 28 января 2002 г. Статьи прилагаются к резолюции, «не затрагивая при этом вопроса об их будущем принятии или другой надлежащей мере».

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> AI, 2004, *Making rights a reality*, с. 7; AI, 2003, *Shattered lives*, с. 81.

нормы в области прав человека, то есть не превышали полномочий в ходе выполнения должностных обязанностей. Кроме того, государству следует защищать права человека, то есть обеспечивать элементарную безопасность всем лицам на территории, подпадающей под его юрисдикцию.

Государство – понятие абстрактное. Оно представлено «органами» *«независимо от того, осуществляет ли этот орган законодательные, исполнительные, судебные или какие-либо иные функции, независимо от положения, которое он занимает в системе государства, и независимо от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства, поведение которого рассматривается как деяние данного государства по международному праву. Понятие “орган” включает любое лицо или любое образование, которое имеет такой статус по внутригосударственному праву»<sup>23</sup>.*

Очевидно, что под приведённое выше определение «органа», представляющего государство, подпадают как органы полиции, так и отдельные её сотрудники, а значит, они принимают на себя ответственность государства. Поскольку полиция выполняет задачи по поддержанию общественного порядка, а также по предупреждению и расследованию преступлений, она выступает в качестве одного из ключевых органов государства, отвечающих за защиту прав человека. В отношении должной заботы это значит, что, если полиции известно или должно быть известно о нарушениях прав человека и она не предпримет никаких действий к их предотвращению, она несёт ответственность в рамках международного права. Однако взаимосвязь между деятельностью полиции и обязанностью государства проявлять должную заботу зачастую гораздо сложнее. Какие усилия полиция должна прилагать к расследованию определённых видов преступлений? Какой ценой? Какие моменты можно игнорировать? Все ли виды преступлений требуют вмешательства полиции? Государство обязано предпринять все возможные усилия к предупреждению нарушений прав человека в любых их проявлениях. В некоторых случаях другие государственные органы могут быть лучше оснащены и выполнять эту задачу более эффективно, чем полиция.

Хотя государства несут ответственность за поддержание порядка, очевиден тот факт, что они не всегда результативно защищают неприкосновенность своих граждан и обеспечивают эффективность системы органов безопасности. Это подтверждается сведениями многочисленных докладов Amnesty International. Во многих странах брешь, возникающую в системе обеспечения безопасности в таких случаях, заполняют вооружённые группировки или «комитеты бдительности», которые грозят занять место государственных ведомств как главных гарантов безопасности. Чаще всего такое положение дел способствует дальнейшему ухудшению небезопасной обстановки, свидетельствует об отсутствии порядка либо становится причиной беспорядков. В некоторых странах в сферу обеспечения безопасности приходят частные охранные предприятия, что ведёт к противоречивым результатам<sup>24</sup>.

По мнению Amnesty International, государству не следует монополизировать сферу обеспечения безопасности, в которой есть место и для негосударственного «заказа», в том числе для общественных инициатив обеспечения безопасности (которые также могут действовать за пределами формального правового процесса). Вместе с тем организация однозначно убеждена, что государство в конечном итоге полностью отвечает за действия

<sup>23</sup> См. примечание 20, статья 4.

<sup>24</sup> Goldsmith, A., 2003, “Policing weak states: citizen safety and state responsibility”.

подобных структур, в том числе частных охранных предприятий или групп бдительности, в случае нарушения ими прав человека<sup>25</sup>. Парадокс очевиден: если государство не способно эффективно обеспечивать безопасность всех своих граждан, ему на помощь приходят другие деятели. При этом действует условие, что государство способно (и готово) контролировать их эффективность и беспристрастность, а также, предпочтительно, может (и должно) вмешаться в случае необходимости, а это как раз и являлось изначальной проблемой<sup>26</sup>. Вопросы, связанные с деятельностью частных охранных предприятий, рассматриваются в разделе 2.4.

Необходимо отметить, что в некоторых странах, в основном в Африке, но и за её пределами, идея государства, обеспечивающего безопасность, чужда культуре и традициям коренного населения. В этих странах системы правосудия, основанные на обычаях, в некоторых случаях оказывают поддержку общинам в деле обеспечения порядка и улаживания конфликтов. Зачастую такое общинное правосудие предполагает наличие некой судебной функции, возложенной на отдельных лиц (избранных представителей или вождей по праву наследования), которые урегулируют конфликты и решают проблемы, угрожающие мирному существованию общины. К подобным проблемам относятся, например, разногласия между супругами, кражи, насилие и т.п. Поэтому для многих стран создание официальной системы правосудия в соответствии с международными стандартами в области прав человека, доступной для каждого, – задача трудновыполнимая. Там, где официальные органы находятся в сотнях километров и до них нужно добираться по нескольким дням только для того, чтобы сообщить об уголовном преступлении, общинная система помогает заполнить пробел и пресечь безнаказанность. Тем не менее следует отметить, что общинные системы во многих случаях дискриминируют женщин, детей и несовершеннолетних<sup>27</sup>.

## 2.4. Системы органов безопасности и юстиции

### 2.4.1. Введение

Все государства создают различные учреждения и ведомства с целью поддержания порядка и обеспечения безопасности. Они составляют систему органов безопасности и юстиции. Задачи, структура и полномочия большинства таких органов, или даже всех, определяются положениями законодательства. Их деятельность и порядок работы регулируются законами, правилами и нормами, а также общегосударственной и местной политикой и кодексами рабочих процедур. Как признано в резолюции о принятии Кодекса поведения ООН, эффективная охрана правопорядка зависит от «хорошо продуманной, повсеместно принятой и гуманной системы законов»<sup>28</sup>. Негосударственные субъекты, работающие в сфере обеспечения безопасности, как, например, частные компании, в рамках большинства юрисдикций подчиняются закону, как и все прочие граждане.

Полиция – лишь один из многих государственных органов, отвечающих за поддержание порядка. Когда речь идёт о восстановлении общественного порядка, следует помнить об ограниченной ответственности полиции ввиду ограниченности её подготовки и оснащения для этих целей.

Функции органов безопасности и юстиции в государстве отчасти пересекаются, и системы этих органов усиливают друг друга. Эффективное поддержание порядка помогает предотвращать преступления,

<sup>25</sup> AI – Netherlands, 2004, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, с. 17.

<sup>26</sup> См. примечание 24.

<sup>27</sup> Международная тюремная реформа, январь 2001 г., *Access to justice in sub-Saharan Africa; the role of traditional and informal justice systems*.

<sup>28</sup> Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи о принятии Кодекса поведения ООН, 17 декабря 1979 г.

а действенная система уголовного правосудия обеспечивает поддержание порядка. В данном разделе рассматриваются деятели сферы безопасности и юстиции, с которыми полиция сотрудничает и от которых зависит.

## 2.4.2. Система органов безопасности

Сфера безопасности объединяет все органы, участвующие в законном обеспечении безопасности, в том числе полицию, подразделения особого назначения, вооружённые силы, военную полицию, разведслужбы и частные охранные предприятия. Следует отметить, что существуют и «вспомогательные службы», например социальные работники, школы, жилищные кооперативы и т.п., которые также участвуют в поддержании порядка. Действительно, *«в этом процессе участвуют все – родители, братья и сёстры, сверстники, друзья, знакомые, коллеги и множество других людей, пользующихся авторитетом»*<sup>29</sup>. Разумеется, есть и те, кто незаконно участвует в поддержании порядка, как, например, «комитеты бдительности» и военизированные формирования.

Участие в сфере обеспечения безопасности столь многих деятелей, которые порой преследуют схожие организационные цели, создаёт особую динамику в этой области. Поскольку в основе сферы безопасности нередко лежит определённый уровень секретности, сотрудничество между различными органами не всегда проходит гладко. Напротив, в некоторых случаях ведомства даже конкурируют друг с другом.

Таким образом, задачи и круг деятельности различных органов в сфере безопасности должны быть чётко определены и очерчены. В следующих разделах подробно изучаются органы, участвующие в обеспечении безопасности и поддержании порядка, чья деятельность может значительно влиять на работу полиции.

### 2.4.2.a. Вооружённые силы

В принципе, задачи полиции и армии определяются просто: полиция ведаёт общественной безопасностью внутри страны, тогда как вооружённые силы имеют дело с внешней угрозой. Полиция взаимодействует с обществом, которому служит, несёт перед ним ответственность и подотчётна ему<sup>30</sup>. В свою очередь, военные выполняют задачу по защите государства от внешних врагов и обладают для этого соответствующей подготовкой. Способность реагировать на нужды населения для военных не имеет значения, а структуры подотчётности в вооружённых силах, как правило, действуют в рамках внутренней иерархической структуры, при этом обществу подотчётно лишь высшее командование. Такое разделение задач объясняет большинство различий между военными и гражданскими должностными лицами, а именно:

- Военные не обладают свободой действий: они *«подчиняются приказам командования, а не реагируют на обращения отдельных граждан»*<sup>31</sup>.
- Военные чаще всего действуют группами, тогда как полицейские – в одиночку или парами.
- Средства урегулирования конфликтов у военных в корне отличаются от методов полиции: *«они гораздо менее сдержанны в применении силы»*<sup>32</sup>. Военных учат применять силу для того, чтобы убивать, тогда как сотрудникам полиции разрешается стрелять на поражение лишь в самых крайних случаях.

<sup>29</sup> Bayley & Shearing, 2001, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, с. 2.

<sup>30</sup> См. примечание 28.

<sup>31</sup> Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, с. 38–39.

<sup>32</sup> Там же.

- «Секретность прочно укоренилась в мышлении»<sup>33</sup> военных.

Во многих странах военные пользуются (большим) престижем и получают лучшее материально-техническое обеспечение, чем полиция (а в некоторых случаях фактически подчиняют себе полицию). По этой причине полиция иногда не получает необходимого оснащения и достаточных ресурсов. Подобные обстоятельства могут повлечь особенно негативные последствия в странах переходного периода, где преступность, как правило, растёт, старая система безопасности (обычно милитаризованного типа) уже не действует, а новая (гражданского типа) ещё недостаточно развита. Примером тому может служить ситуация в Нигерии: «В Нигерии, как и в других государствах переходного периода, военные ушли со сцены и с ними исчезли бронешилеты, мощные машины, страхование жизни и высокая мотивация. Полиция, которая пришла им на смену, не располагала необходимыми ресурсами, а правительство не торопилось предоставить ей полное оснащение. Последствия в виде роста уличной преступности долго себя ждать не заставили»<sup>34</sup>.

Несмотря на то что основная задача вооружённых сил – защита от «внешней» угрозы, военных иногда привлекают к восстановлению общественного порядка в случаях, когда (внутренние) беспорядки сопровождаются насилием и носят продолжительный характер. Например, согласно положениям закона «О службе полиции Судана» 1999 года (статья 8), при объявлении чрезвычайного положения президент вправе объединить полицию с Народными вооружёнными силами. В этом случае она подчиняется законам и нормам, регулирующим деятельность вооружённых сил. Во время беспорядков или внутренних волнений, а также в условиях чрезвычайных ситуаций, когда необходимо действовать быстро и жёстко, военная тактика, в том числе строгое подчинение приказам и минимальная свобода действий, может оказаться более эффективной, чем тактика полиции. Действительно, отряды полиции, специально подготовленные для пресечения массовых беспорядков, как правило, обладают более выраженными военными характеристиками, чем другие полицейские подразделения. В этой связи верно и обратное: военные миротворческие подразделения, выполняющие полицейские функции в постконфликтных обществах, иногда перенимают тактику гражданской полиции, в том числе устанавливают связи с населением и не носят оружия и касок.

В ряде государств, в частности во многих странах Центральной и Южной Америки, различия между полицией и вооружёнными силами нечётки. Грани между работой гражданской полиции и полномочиями военных оказываются размыты, когда военнослужащие независимо от обстоятельств выполняют функции полиции в ходе повседневной деятельности, а государства иногда решают использовать гражданскую полицию (или её часть) в совместных операциях с военными. Более того, в некоторых странах от полиции требуют выполнять функции военных по распоряжению властей только потому, что действующий режим доверяет полицейским больше, чем военным<sup>35</sup>. В некоторых случаях полиция получает приказ выполнять обязанности военных за пределами территории государства. Например, в период между 1997 и 2002 годами правительство Анголы направило военизированные отряды полиции быстрого реагирования в Конго-Браззавиль для участия в боевых действиях<sup>36</sup>.

Первоочередной задачей в деле становления демократических основ работы полиции и уважения прав граждан является проведение чёткой границы,

<sup>33</sup> Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, с. 38–39.

<sup>34</sup> Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights*, с. 22.

<sup>35</sup> Goldsmith, A., 2003, "Policing weak states: citizen safety and state responsibility".

<sup>36</sup> AI, 2003, *Republic of Congo: A past that haunts the future*.



разделяющей сферы внутренней безопасности и обороны государства. При этом требуются не только отчётливое разделение полномочий, но и ясно выраженные критерии, определяющие время, порядок и сроки выполнения военными функций полиции и наоборот. В частности, следует однозначно определить, какие правовые и рабочие процедуры регламентируют действия военных, выполняющих функции полиции и использующих полицейские полномочия, причём особый упор необходимо сделать на нормы, которые регулируют применение силы и допустимые средства воздействия.

## Военизированные формирования

Во многих странах действуют военизированные полицейские подразделения, что чаще всего обусловлено политическими, нежели общественными интересами<sup>37</sup>. Amnesty International отметила немало случаев применения чрезмерной силы со стороны военизированных подразделений. Нередко они не имеют той подготовки, которую проходит полиция, однако выполняют функции полиции и наделены полицейскими полномочиями. Термин «военизированный» имеет расплывчатое значение. В некоторых странах его применяют в отношении негосударственных вооружённых группировок (действующих с молчаливого согласия правительства либо без такового), тогда как в других они входят в состав официального аппарата госбезопасности. Исследователям систем органов безопасности следует помнить о сложной структуре субординации в «военизированных» формированиях, а также о связанных с этим трудностях в вопросах подотчётности.

## Милитаризация полиции

В большинстве стран полиция является гражданской структурой как по природе, так и по происхождению, которая чаще всего находится в ведении министерства внутренних дел или юстиции, нежели министерства обороны<sup>38</sup>. В ряде стран, в том числе во Франции, Турции и Чили, существует двойственная система, в которой органы «жандармерии», берущие начало в армии (и иногда по-прежнему относящиеся к министерству обороны, но под контролем (муниципальных) гражданских властей), действуют параллельно гражданской полиции. Во многих странах полиция обладает ярко выраженными военными характеристиками: полицейские носят боевую экипировку, осуществляют патрулирование в группах, носят воинские звания (например, генерал полиции, а не комиссар) и живут в отдельных казармах.

Милитаризация полиции может проявляться по-разному, в том числе через:

- действующую иерархическую систему;
- культуру;
- аспекты подготовки (в милитаризованных системах, как правило, много времени уделяется строевой подготовке);
- места проживания полицейских (в рамках милитаризованной системы полицейские обычно живут в казармах в изоляции от населения, которому служат);
- кадровую политику (в милитаризованных системах сотрудников, как правило, переводят, не консультируясь с ними);
- тактику проведения операций.

Безусловно, теория и практический опыт говорят о том, что для успешной работы полиция должна быть как можно менее милитаризованной,

<sup>37</sup> См., например, AI, 2002, *Policing to protect human rights*.

<sup>38</sup> Статья 13 Европейского кодекса полицейской этики требует, чтобы полиция действовала под руководством гражданских властей, добавляя в комментарии, что: «Полицейская служба, с уважением относящаяся к гражданским ценностям, имеет все шансы для того, чтобы оптимальным образом заниматься профессиональной полицейской деятельностью, отвечающей потребностям гражданского общества».

поскольку военизированная полиция уже не столь восприимчива к потребностям общества (вследствие культуры и методов работы) и испытывает трудности в установлении связей с населением<sup>39</sup>. Именно поэтому даже во времена беспорядков основные обязанности по поддержанию правопорядка рекомендуется как можно дольше оставлять в руках гражданских правоохранительных органов<sup>40</sup>. В то же время некоторые авторы полагают, что какая-то «расплывчатость функций» может быть уместна в нестабильной обстановке, поскольку *«милитаризация может сделать полицию более агрессивной, однако соответствующая иерархическая структура и дисциплина в потенциале способны послужить средством контроля бесчинств и в некоторой степени обеспечить общественную безопасность»*<sup>41</sup>.

## Межамериканская комиссия по правам человека (МАКПЧ)

«Отсутствие чёткого разграничения между полицией и армией представляет собой серьёзную проблему для многих стран в рамках юрисдикции МАКПЧ. Комиссия неоднократно затрагивала данный вопрос, заявляя, что “государство не должно позволять вооружённым силам вмешиваться в действия полицейских органов”. МАКПЧ также подтвердила, что “поскольку вооружённые силы не получают подготовки, необходимой для обеспечения внутренней безопасности, эту ответственность следует возложить на эффективную и соблюдающую права человека гражданскую полицию для борьбы с нестабильностью, преступностью и насилием внутри государства”. В дополнение к замечаниям относительно различий в подготовке военных и полицейских, приведённым в ежегодном докладе за 1998 год, МАКПЧ рекомендовала: “...не задействовать вооружённые силы для охраны правопорядка. Ввиду особенностей, сложности и степени взаимодействия с гражданскими лицами, расследование общеуголовных преступлений и аресты, помимо прочего, должны осуществлять хорошо подготовленные полицейские службы, уважающие закон”.

*(...) По мнению МАКПЧ, государства, санкционируя участие военных в решении вопросов внутренней безопасности, смешивают понятия общественной и государственной безопасности. Ни злоупотребление “исключительным положением”, ни значительный рост преступности не могут послужить оправданием для вмешательства военных в дела, касающиеся внутренней безопасности. Другой вопрос, вызывающий обеспокоенность в связи с милитаризацией, заключается в применении военной юрисдикции в случаях противоправного поведения солдат, выполняющих полицейские функции. В то же время полицейские службы по-прежнему глубоко милитаризованы в части организационной структуры, системы подготовки кадров, управления и дисциплинарных механизмов»*<sup>42</sup>.

### 2.4.2.6. Органы государственной безопасности

Как правило, деятельность полиции ограничивается предупреждением и расследованием преступлений, а также поддержанием порядка. Сбор оперативной информации, осуществляемый полицией в рамках уголовно-процессуального кодекса, ограничивается сведениями, относящимися к преступлениям. Полиция не должна активно заниматься сбором разведанных политического характера. Сбор политических разведанных, касающихся безопасности государства в отличие от сведений о преступной деятельности, – основная прерогатива служб

<sup>39</sup> См., например: O’Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*; Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, с. 39; Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*; Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*.

<sup>40</sup> Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*.

<sup>41</sup> Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2005, *Compendium of good practices on security sector reform*.

<sup>42</sup> Данный текст и цитаты МАКПЧ являются выдержками из документа «Civil Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas», подготовленного к заседанию по вопросам безопасности граждан и прав человека в Межамериканской комиссии по правам человека. Документ был представлен 14 октября 2005 года и опубликован группой правозащитных НПО.

государственной безопасности, функция которых заключается в предупреждении (внешней) угрозы. Поскольку органы госбезопасности работают в обстановке секретности, линии их подотчётности и подотчётности полиции существенно отличаются.

Чаще всего службы безопасности отчитываются перед особой парламентской комиссией или (внутренне) подотчётны министру внутренних дел<sup>43</sup>.

Чёткое разграничение между полицией и органами госбезопасности не всегда возможно. В некоторых странах последние полностью отделены от полиции, в связи с чем возникает необходимость создания координационного механизма для обмена нужной информацией. В других, например в Малайзии и Ирландии, обе службы действуют в рамках одного ведомства (хотя их функции не обязательно выполняются одними и теми же сотрудниками). Кроме того, существуют страны, в которых в полиции служат «сотрудники по вопросам безопасности», подотчётные и полиции, и службам безопасности.

Задачи органов госбезопасности чаще всего отличаются от тех, что стоят перед полицией. Их приоритетная задача – предотвращать действия, подрывающие основы государства, при этом они могут быть не слишком разборчивы в средствах. Как таковые, они менее склонны соблюдать процессуальные нормы уголовного права, как того требуют от полиции. В ряде стран деятельность органов безопасности регламентируется законами, отличными от тех, что регулируют работу полиции. Вместе с тем важно отметить, что сотрудники служб безопасности, наделённые полномочиями полиции, такими как право производить арест или задержание и право применять силу, обязаны соблюдать принципы Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, с тем чтобы гарантировать защиту от нарушений прав человека.

Оперативные данные – жизненно важный «ресурс» как для полиции, так и для служб безопасности. Однозначный ответ на вопрос о том, какая информация относится к уголовным преступлениям, а какая носит политический характер, возможен далеко не всегда. Более того, данные, собранные полицией, могут представлять интерес с точки зрения государственной безопасности. Действительно, грань между полицией и органами безопасности может оказаться размытой: последние, зачастую не будучи знакомыми с доказательным правом, собирают информацию, которая применяется в качестве доказательств в суде, а полиция посредством связей с общественностью собирает сведения, которые используются в политических целях. Тот факт, что во многих случаях службы безопасности не желают раскрывать не только источники своей информации, но и её содержание, ссылаясь на «секретность», может подорвать принципы надлежащих процессуальных действий в ходе уголовного судопроизводства. С другой стороны, если полицейские начинают пользоваться связями с населением для сбора политической информации, они рискуют утратить его доверие. Так происходит, в частности, когда дело касается сведений о «террористической» деятельности. Некоторые рассматривают «терроризм» как уголовное преступление с политической подоплёкой, тогда как другие считают его не чем иным, как политическим актом. В результате как полиция, так и спецслужбы могут быть заинтересованы в сборе оперативной информации о «террористах».

<sup>43</sup> Несмотря на конфиденциальный характер своей основной деятельности, некоторые службы безопасности недавно приоткрыли завесу секретности. Например, Агентство национальной безопасности США и британская разведслужба МИ-5 открыли сайты, где разъясняются их миссия и цели.

## Службы безопасности в Совете Европы

В последние годы в рамках Совета Европы были установлены и определены общие характеристики служб госбезопасности государств-членов ЕС<sup>44</sup>. Группа специалистов по службам внутренней безопасности (PC-S-SEC), изучавшая данный вопрос, пришла к выводу, что в основе существования служб безопасности лежит фундаментальный принцип международного права, согласно которому государство вправе защищать свою национальную безопасность (она может определяться нормами внутригосударственного права). Это положение, в свою очередь, подкрепляется принципом о необходимости защиты суверенитета государства. Таким образом, национальная безопасность считается основой государственного суверенитета. Органы госбезопасности вносят свой вклад в защиту прав человека; они являются неотъемлемой частью конституционного строя и осуществляют свою деятельность в рамках правовой системы. Это значит, что деятельность служб безопасности нацелена не только на охрану национальной безопасности, но защиту и гарантии прав человека для граждан государства.

Далее Группа пришла к заключению, что все органы госбезопасности являются неотъемлемой частью государственной правовой структуры: на основании конституции, либо специализированных правовых норм, либо законов, регулирующих деятельность других правительственных органов, выступающих в качестве гаранта соблюдения верховенства права. Службы безопасности учреждаются и действуют на основе норм, закреплённых законодательным актом. В этой связи Группа руководствовалась общим принципом о том, что все законодательные акты проходят стандартную парламентскую законотворческую процедуру, которая по своему характеру является публичной. Следовательно, законодательный акт, которым учреждаются органы госбезопасности, должен соответствовать принципу законности.

Группа установила, что одна из функций служб госбезопасности может заключаться в предупреждении серьёзных уголовных преступлений и что полученная ими информация может оказаться чрезвычайно полезной для правоохранительных органов. Она пришла к выводу о том, что поскольку службы безопасности могут оказывать помощь правоохранительным органам в порядке выполнения своих функций, организация работы таких служб в рамках структуры правоохранительных органов (как это происходит в ряде государств-членов Совета Европы) вполне оправданна. Группа признала, что функции и полномочия, связанные с правоохранительной деятельностью и сбором разведывательных данных, не совпадают, но дополняют друг друга, и что каждое государство вправе само решать, как эффективнее всего защищать свою безопасность и формировать структуру органов госбезопасности. Вместе с тем Группа подчеркнула, что любая действующая структура должна подчиняться законодательным нормам. Кроме того, в случае разделения функций между разными органами законодательство должно предусматривать гарантии пропорционального соотношения между необходимостью сохранять секретность информации из соображений национальной безопасности и (если того требует закон) соответствующим механизмом уведомления правоохранительных органов в конкретных случаях либо в случаях, предусмотренных законом, когда возникает такая необходимость. Если документация, собранная службами безопасности в отношении лиц, впоследствии используется государственным обвинителем в качестве доказательства в суде, такие сведения должны быть доступны подзащитному в соответствии с принципом равенства сторон в судебном процессе.

<sup>44</sup> Европейский комитет Совета Европы по проблемам преступности (Комитет) попросил PC-S-SEC подготовить доклад о целесообразности рекомендаций для служб безопасности. Комитет рассмотрел доклад Группы на 52-й пленарной сессии (16–20 июня 2003 г.): CDPС (2003) 09, приложение IV.

### 2.4.2.в. Частные охранные предприятия

Как уже говорилось, государство не может и не должно обеспечивать безопасность только своими силами. Негосударственные субъекты, в том числе частные охранные предприятия, играют всё более важную роль. Иногда этот процесс называют «приватизацией полицейских функций», будто бы частные компании и частные лица всё чаще берут на себя функции полиции. Однако подобный взгляд представляется чрезмерно упрощённым. На деле происходящее можно скорее назвать не приватизацией полицейских функций, а «многосторонностью» или увеличением числа участников процесса, при котором «множество неправительственных групп взяли на себя ответственность за обеспечение собственной безопасности, и множество неправительственных структур стали предоставлять охранные услуги»<sup>45</sup>. Действительно, в роли заказчиков и поставщиков полицейских услуг могут выступать как частные лица и организации, так и государственные органы. Деятельность по поддержанию порядка (содействию безопасности) могут санкционировать различные группы, в том числе представляющие определённые экономические интересы (например, коммерческие предприятия или криминальные группировки), население какого-либо жилого района, культурные сообщества, частные лица и правительство. Аналогично, осуществлять (негосударственную) деятельность по поддержанию порядка могут различные деятели, в том числе коммерческие охранные предприятия, неправительственные образования, обеспечивающие собственную безопасность (промышленные предприятия, компании-застройщики, группы населения), частные лица и, как ни странно, само правительство. Может показаться, что негосударственные услуги по обеспечению правопорядка, оказываемые правительством, могут поставить его в несколько двусмысленное положение, однако такая практика действительно существует. Например, государство может разрешить сотрудникам полиции подрабатывать в свободное время за отдельную плату (так называемая «халтура»), не снимая официальной формы; кроме того, государство может даже взимать плату за полицейские услуги (например, охрана порядка во время коммерческих мероприятий или выезды в случае срабатывания охранной сигнализации в частном секторе).

Разнообразие деятелей, осуществляющих полицейские функции, – реальность. Более того, эта идея отнюдь не нова: «...можно возразить, что монополизация правоохранительной деятельности государством – отклонение от нормы. Широкая монополизация деятельности по поддержанию порядка правительствами произошла лишь в последние 100–200 лет, и даже в этот период не была единообразной во всех странах»<sup>46</sup>. В то же время следует подчеркнуть, что ответственность за обеспечение правопорядка в конечном итоге несёт государство. Законность, равенство в получении услуг и качественное обслуживание обеспечиваются при любых условиях. Для того чтобы понять современную динамику и трудности, связанные с охраной безопасности, необходимо получить исчерпывающее представление о многосторонности процесса.

Обеспечение безопасности частными компаниями не может не вызывать беспокойства в связи с некоторыми вопросами. Ряд наблюдателей отметили его негативное влияние на деятельность государственных органов полиции. Поскольку деятельность частных предприятий и государственных органов, обеспечивающих безопасность, не всегда можно чётко разделить, круг обязанностей по выполнению тех или иных функций,

<sup>45</sup> Bayley & Shearing, 2001, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, с. 1.

<sup>46</sup> Там же, с. 1.

а также линии подотчётности могут оказаться размытыми, что в некоторых случаях может привести к утрате доверия населения к государственным органам полиции. Более того, государственные органы и частные предприятия нередко применяют различные методы исходя из своих законных полномочий: государственная полиция, как правило, предупреждает преступления, прибегая к силе, тогда как частные предприятия – посредством запретов и ограничения доступа<sup>47</sup>. В общем и целом, изобилие частных охранных предприятий, по-видимому, ведёт к тому, что полиция становится менее ориентированной на обслуживание населения и всё чаще уделяет внимание ситуациям, в которых она с наибольшей вероятностью может применить силу.

В последние несколько лет Amnesty International уделяла особое внимание вопросам найма частных охранных предприятий либо привлечения сотрудников полиции международными корпорациями в целях охраны собственности, рекомендуя, например, не нанимать сотрудников, ранее замеченных в нарушениях прав человека. Организация также считает, что частные охранные предприятия должны подчиняться государственным нормам, гарантирующим строгую подотчётность, и что используемые сотрудниками частных компаний процедуры должны соответствовать стандартам в области прав человека, в том числе мерам по предупреждению чрезмерной силы, а также пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения<sup>48</sup>.

### 2.4.3. Система уголовной юстиции

Органы системы уголовной юстиции отвечают за проведение уголовных расследований, привлечение к уголовной ответственности, вынесение судебных решений, а также исполнение наказаний. В неё входят полиция, органы прокуратуры, судебные органы, служба пробации и пенитенциарные учреждения (есть мнение, что сюда же можно отнести и негосударственных субъектов, например частных детективов, а также деятелей неофициальных и основанных на обычаях систем). Все органы в рамках системы уголовного правосудия взаимосвязаны и взаимозависимы. Существует бесчисленное множество примеров тому, что полиция удерживает под стражей лиц без передачи дел в суд, чтобы обойти перегружённую или неэффективную судебную систему, а недоверие населения к справедливости решений суда ведёт к самоуправству со стороны граждан и полиции. Кроме того, известны случаи грубых процессуальных ошибок полиции в ходе следствия, которые приводят к освобождению подозреваемых, а также освобождения осуждённых по причине переполненности тюрем, не говоря уже о коррупции, подрывающей систему уголовного правосудия.

Эффективность системы уголовной юстиции в целом, несомненно, способствует поддержанию безопасности, хотя её влияние на уровень преступности ограничено: значительная доля преступлений остаётся безнаказанной. Один из аспектов системы уголовной юстиции, играющий существенную роль в деле обеспечения безопасности, связан с доступностью правосудия. Читателям настоящего пособия, исследующим роль полиции, необходимо помнить о более общих вопросах, связанных с доступностью правосудия (например, о существовании в стране надлежащей инфраструктуры органов безопасности и юстиции, о соответствующей подготовке судей, сотрудников правоохранительных органов и органов юстиции, обладающих, помимо прочего, знанием языка

<sup>47</sup> Bayley & Shearing, 2001, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, с. 1.

<sup>48</sup> Буклет AI, посвящённый нормам ООН в области прав человека для коммерческих предприятий, 2004 г., *The UN human rights norms for business: Towards Legal Accountability*.

и культуры местного населения), а также о доле участия полиции и её обязанностях в том что касается обеспечения доступности правосудия<sup>49</sup>.

Система уголовного правосудия обычно строится на базе одной из двух систем судопроизводства: **состязательной** (или обвинительной) модели общего права и **розыскной** модели гражданского права:

- В рамках розыскной модели гражданского права полиция и органы прокуратуры, а также судьи рассматриваются как беспристрастные и объективные «слуги закона», чья работа нацелена на установление объективной истины. Ответственность за проведение уголовного расследования в основном лежит на следственном судье или судебном следователе, который при поддержке прокурора принимает активное участие в сборе фактов по делу, тогда как на суде председательствует один или несколько других судей. В данной модели судопроизводства в центре внимания находится подсудимый.
- В рамках состязательной модели общего права обе стороны судебного процесса (защита и обвинение) имеют равное представительство в суде и считаются равноправными участниками процесса установления (субъективной) истины. Судья, которому иногда помогают присяжные, призван обеспечивать и направлять судебный процесс и выступает в качестве беспристрастного арбитра между сторонами. Для прокурора цель расследования заключается в сборе информации, которая бы убедила судью или присяжных в наличии достаточных доказательств, чтобы привлечь обвиняемого к уголовной ответственности и вынести ему обвинительный приговор.

Разумеется, на практике эти модели не применяются в чистом виде, и нередко практикуется смешанная система, в которой досудебный этап проходит по розыскной модели, а судебный процесс строится по состязательной модели. В самых общих чертах можно сказать, что в Великобритании и США, а также в большинстве (бывших) стран британского Содружества, как правило, применяется умеренно состязательная модель, а в большинстве стран континентальной Европы, государств Латинской Америки и бывших стран советского лагеря действует умеренно розыскная модель судопроизводства.

Разные модели предполагают разные роли обвинителя, что, в свою очередь, отражается на работе полиции. В рамках розыскной модели (в странах континентальной Европы) расследование осуществляется под руководством следственного судьи или судебного следователя при содействии обвинения. Прокурор начинает расследование, направляет его и представляет результаты суду. Другая сторона – подсудимый и его законный представитель – играют пассивную роль и сами обычно не проводят какого-либо расследования (тем не менее они могут попросить следственного судью предпринять определённые действия, например, выслушать показания «новых» свидетелей, которых упустило из виду обвинение). Роль обвинения может выполнять прокурор (как сторона судебного процесса), или (независимый) судебный следователь, или следственный судья (например, во Франции, Италии, Бельгии). В странах с подобной гражданско-правовой системой, как правило, действует отдельная уголовная полиция, которая проводит расследование по поручению прокурора. Являясь должностными лицами судебной системы, сотрудники уголовной полиции не выполняют других полицейских функций, таких как предотвращение преступлений и поддержание

<sup>49</sup> Институт юстиции Vera, 2003 г., *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector*. В данное пособие включён раздел, посвящённый показателям качества работы, по которым можно оценить доступность правосудия.

общественного порядка. Для этого существует «другая» полицейская служба, которую называют «превентивной полицией».

В рамках состязательной модели судопроизводства полиция ведёт следственную работу самостоятельно и передаёт результаты расследования прокурору, который представляет их суду. В связи с этим существенно меньшее значение придаётся роли прокурора, зато усиливается роль полиции. В странах, использующих эту модель, чаще всего действует одна полицейская служба, выполняющая все функции полиции, однако внутри такой службы чаще всего организованы самостоятельные следственные отделы. Дополнительная информация о роли полиции в уголовном расследовании и преследовании приводится в главе 7.

## 2.5. Порядок или беспорядки?

Государства несут ответственность за поддержание порядка. Однако это не значит, что на их территории всегда преобладает стабильность, мир и спокойствие. Граждане, не согласные с политикой правительства, имеют право проводить демонстрации и организовывать оппозицию. Данное право закреплено в статье 21 МПГПП (право на мирные собрания), которая гласит: *«Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц»*. Полицейские призваны налагать такие законные ограничения, что требует от них понимания прав и свобод человека (а также практических знаний того, как действовать во время демонстраций и собраний).

Определить момент, когда порядок переходит в беспорядки, не всегда легко, и столь же трудно вынести совершенно беспристрастное суждение в этой связи. Малочисленные демонстрации ненасильственного характера, скорее всего, не приведут к беспорядкам. Напротив, они свидетельствуют о том, что население пользуется своими гражданскими и политическими правами в полном объёме, и демонстрируют конструктивное участие в политическом процессе<sup>50</sup>. Проведение мирных собраний и мирных протестов – основные права, осуществлению которых полиция должна содействовать, а не препятствовать. Полиции следует профессионально контролировать ход массовых мероприятий, с тем чтобы не допустить их перерастания в незаконные и бурные акции. Действительно, *«когда сообщество или его часть озвучивает свои требования к политической системе, полиции следует помочь донести эти требования, а не препятствовать их выражению; это значит, что, если противники действующего режима или правительства пытаются добиться своих целей посредством насилия, запугиваний или иных противозаконных действий, полиция обязана помешать им; это также значит, что, если цели правительства и средства их достижения идут вразрез с принципом подотчётности правительства или верховенства права, полиция не должна служить этим средствам или целям. В этом смысле полиция может действовать в качестве “совести конституции”»*<sup>51</sup>.

И всё же те, кто пребывает у власти, порой рассматривают подобные демонстрации – даже мирные – как проявление беспорядков, угрожающих целостности государства, и, следовательно, могут препятствовать им. Так называемые беспорядки нередко используются правительством как

<sup>50</sup> Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change.*

<sup>51</sup> Там же, с. 44.



предлог для того, чтобы урезать стандарты и гарантии в области прав человека. Государства склонны отдавать предпочтение вопросам безопасности и настаивают на том, что восстановление порядка гораздо важнее соблюдения прав человека, ссылаясь на своё обязательство обеспечивать безопасность.

Мирные собрания или демонстрации могут говорить о напряжённости в обществе и способны перерасти в беспорядки – незаконные или насильственные акции. В конечном итоге напряжённость и беспорядки могут привести к внутреннему вооружённому конфликту (гражданской войне), хотя, конечно же, это происходит довольно редко. В различных ситуациях по мере их усугубления для защиты людей применяются разные законы. Нормы международного права в области прав человека, направленные на защиту граждан от злоупотреблений полномочиями государства, и гарантии средств правовой защиты в случае нарушений прав человека действуют в любых обстоятельствах. Они применимы в мирное время, в период напряжённости или волнений, а также во время вооружённых конфликтов – международных или внутренних. Тем не менее эффективность этих норм ослабевает, когда государство частично отступает от них, стремясь законно ограничить права человека в чрезвычайных ситуациях, угрожающих жизни нации (см. раздел 2.6). Во время вооружённого конфликта (международного или внутреннего) действует международное гуманитарное право, или законы войны. В приложении 3 приводится обзор соответствующих положений международного гуманитарного права.

Каким бы ни был уровень напряжённости в обществе, гражданская полиция не прекращает выполнять свои функции, то есть по-прежнему расследует преступления, оказывает помощь гражданам (если возможно) и поддерживает порядок (по возможности). Соблюдение верховенства права и привлечение к ответственности преступников, даже во время конфликта или беспорядков, – главные средства, которыми располагает государство для предупреждения безнаказанности, ведущей к росту гражданского неповиновения и (организованной) преступности. Вместе с тем в период действия чрезвычайного положения ответственность за поддержание порядка может быть распределена между полицией и другими государственными структурами либо полностью передана им. Что примечательно, в роли таких структур выступают особые подразделения и вооружённые силы. В любом случае международное право в области прав человека и гуманитарное право обязуют государства соблюдать определённые минимальные нормы независимо от обстоятельств. Дискриминации и бесчеловечному обращению не могут служить оправданием ни внутренние вооружённые конфликты, ни чрезвычайное положение, ни любые другие события.

## 2.6. Чрезвычайное положение

В ситуациях, описанных в предыдущем разделе, государство может посчитать необходимым ввести чрезвычайное положение. Соглашения в области прав человека разрешают государствам ограничивать права граждан в случае таких чрезвычайных ситуаций, как война, гражданские волнения или стихийные бедствия, угрожающие жизни нации.

### 2.6.1. Отступление от прав человека в связи с чрезвычайным положением

Согласно положениям статьи 4 МПГПП государства вправе вводить чрезвычайное положение и могут отступать от своих обязательств в рамках Пакта «*во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется*». Такое частичное отступление от прав должно соответствовать принципу соразмерности и допускается только «*в такой степени, в какой это требует остротой положения*», при условии, что такие меры не являются несовместимыми с другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации. Государство-участник МПГПП должно немедленно информировать другие государства, участвующие в Пакте, через посредство Генерального секретаря ООН. Кроме того, к государству предъявляется требование о регулярном пересмотре подобного отступления и ограничении его по времени.

Некоторые права не предусматривают возможности отступления и могут варьироваться в зависимости от соглашения. МПГПП не допускает отступления от:

- права на жизнь (статья 6);
- запрета на применение пыток (статья 7);
- запрета на рабство (статья 8, параграфы 1 и 2);
- права не быть признанным виновным в совершении какого-либо уголовного преступления, которое не являлось уголовным преступлением ранее (статья 15);
- права на признание правосубъектности (статья 16);
- права на свободу мысли, совести и религии<sup>52</sup> (статья 18).

Государства-участники Второго Факультативного протокола к МПГПП об отмене смертной казни не вправе отступать от данного ими обязательства, как указано в статье 6 Протокола.

В то же время допускаются отступления от права на справедливое судебное разбирательство, а также от некоторых других – например, от права на мирные собрания, на свободу ассоциации с другими, на свободу слова и от права на неприкосновенность частной жизни.

Государство вправе объявить о введении чрезвычайного положения в случае угрозы жизни нации. Тем не менее не всегда ясно, существует ли угроза «жизни нации» и каков её характер, а также требует ли она отступления от прав в той степени, к которой прибегает государство. Во многих странах действуют специальные законы о безопасности, которые чаще всего относятся к угрозе «терроризма». Эти законы наделяют соответствующие органы полиции более широкими полномочиями и властью. Таким образом, чрезвычайное положение де-факто (но не де-юре) не всегда соответствует статье 4 МПГПП и в таком случае является нарушением норм международного права. На практике введение чрезвычайного положения и применение законодательства о безопасности не всегда обусловлены объективными причинами: что, если подавляющее большинство населения данного района не согласно с тем, как правительство оценивает ситуацию, и выступает против введения чрезвычайного законодательства? Кто принимает решение о том, что введение чрезвычайного положения является жизненно важной мерой для защиты страны или региона от надвигающейся

<sup>52</sup> Ещё одним правом, которое не допускает отступления, является право, закреплённое в статье 11 МПГПП: «*Никто не может быть лишён свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство*».

угрозы, а также о том, какая сила будет необходима и соразмерна в сложившейся ситуации?<sup>53</sup>

Комитет по правам человека (КПЧ) представил подробное (на семи страницах) авторитетное толкование статьи 4 МПГПП в Замечании общего порядка № 29<sup>54</sup>. Читателям рекомендуется тщательно ознакомиться с текстом этого замечания и обратить особое внимание на аспекты, касающиеся правоохранительных органов и поддержания общественного порядка. Замечание гласит, что «восстановление нормальных условий» должно быть главной целью государства-участника, отступающего от своих обязательств. В связи с тем, что меры в отступление от обязательств надлежит принимать только «в той степени, в какой это требуется остротой положения», статья 4 содержит требование, которое «касается продолжительности, территориального охвата и материальной сферы действия чрезвычайного положения и любых мер, принимаемых вследствие чрезвычайного положения»<sup>55</sup>. КПЧ подчёркивает важность соблюдения принципов законности и верховенства права «в период, когда это более всего необходимо».

Отступление от обязательств не исключает совместимости с другими обязательствами государств по международному праву, в частности гуманитарному праву (см. приложение 3). Как заявляет КПЧ: «Ни при каких обстоятельствах государства-участники не могут ссылаться на статью 4 Пакта для оправдания таких своих действий в нарушение положений гуманитарного права или императивных норм международного права, как, например, взятие заложников, применение коллективных наказаний, произвольное лишение свободы или отход от основных принципов справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности»<sup>56</sup>. Следует соблюдать и другие требования относительно справедливости судебного разбирательства, в том числе положение о том, что только суд может привлечь к ответственности и осудить какое-либо лицо за совершение уголовного преступления, а также право обратиться в суд, с тем чтобы он принял безотлагательное решение относительно законности задержания<sup>57</sup>.

В общем и целом, законное отступление государства от соблюдения прав человека должно соответствовать следующим принципам:

- Отступление от обязательств должно носить исключительный и временный характер, быть безусловно необходимым, соразмерным угрозе и недискриминационным.
- Чрезвычайное положение должно быть официально провозглашено. Объявление о введении чрезвычайного положения должно быть продиктовано ситуацией, а принимаемые меры носить соразмерный характер.
- Уважение достоинства, присущего человеческой личности.
- Уважение упомянутых выше прав, не допускающих отступления. Кроме того, в любых обстоятельствах запрещается взятие заложников, похищение или тайное задержание.
- Отступление от обязательств требует пересмотра на международном уровне.

## 2.6.2. Ограничение или отступление?

Некоторые статьи соглашений в области прав человека предусматривают положения, допускающие ограничения гарантируемых ими прав при

<sup>53</sup> Из личной переписки с г-м Г.П. Джоши, координатором полицейской программы, CNRI (Индия).

<sup>54</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 29 от 24 июля 2001 г.

<sup>55</sup> Там же, параграф 4.

<sup>56</sup> Там же, параграф 11.

<sup>57</sup> Там же, параграф 16.

определённых обстоятельствах. Например, статья 21 МПГПП защищает право на мирные собрания. Однако в некоторых случаях она допускает ограничения, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе, в оговорённых статьёй обстоятельствах. К таким обстоятельствам относятся интересы государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Статьи, касающиеся защиты свободы мысли, совести и религии, а также свободы ассоциации с другими и свободного передвижения предусматривают аналогичные ограничительные положения. Действительно, в Замечании общего порядка № 29 КПЧ говорится, что не все массовые беспорядки или стихийные бедствия могут быть квалифицированы как чрезвычайная ситуация: «[Государства] *должны быть в состоянии доказать не только то, что в подобной ситуации жизнь нации находится под угрозой, но и то, что они принимают все меры в отступление от положений Пакта только в такой степени, в какой это требуется остротой положения*»<sup>58</sup>. Другими словами, не всегда существует необходимость вводить чрезвычайное положение и ограничивать права человека. Кроме того, нельзя при введении чрезвычайного положения ограничивать права в большем объёме, чем того требует острота ситуации.

### 2.6.3. Абсолютные права

Некоторые права являются абсолютными и государства не вправе отступать от них или каким бы то ни было образом ограничивать. К абсолютным правам относятся:

- право не подвергаться пыткам и жестокому обращению;
- право не становиться рабом;
- право на свободу мысли и совести.

Несмотря на то, что право на жизнь не предусматривает отступления, оно не является абсолютным, поскольку в определённых обстоятельствах государственные субъекты вправе применять смертельную силу. В то же время право не быть произвольно убитым – это абсолютное право. Аналогично, право на свободу – не абсолютное право, так как положения соглашений допускают законное лишение свободы. Однако право не подвергаться произвольному аресту или задержанию – право абсолютное. Дополнительную информацию по этому вопросу можно найти в главах 5 и 6.

Ещё одно абсолютное право, вытекающее из всех соглашений в области прав человека, заключается в том, что государства не могут по-разному обращаться с разными людьми в схожих обстоятельствах; право не подвергаться дискриминации поддерживают все нормы в области прав человека.

### 2.6.4. «Терроризм»

«Терроризм» представляет собой определённую ситуацию, которая, по утверждениям правительств, чаще всего угрожает нации. На данный момент он считается одной из главных угроз безопасности<sup>59</sup>. Единого общепринятого определения терроризма, на которое можно было бы опираться при разработке международных норм, не существует, однако некоторые шаги в этом направлении предпринимаются<sup>60</sup>. Amnesty

<sup>58</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 29 от 24 июля 2001 г., параграф 5.

<sup>59</sup> Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учреждённой Генеральным секретарём ООН, 2004 г., «Более безопасный мир: наша общая ответственность».

<sup>60</sup> Там же, параграф 164.

International приветствует инициативу по созданию Конвенции против терроризма, поскольку в законах о безопасности организация сталкивается с туманными формулировками, которые могут использоваться для привлечения к уголовной ответственности за мирную деятельность, связанную с пользованием правами, гарантированными нормами международного права. Кроме того, подобные формулировки ставят под угрозу права лиц, которых подозревают в преступлениях, связанных с государственной безопасностью<sup>61</sup>.

«Терроризм» ставит целью вызвать беспорядки и дестабилизировать государства. Поскольку правительства несут обязательство по обеспечению порядка на своей территории, их право и долг – защищать граждан от подобной угрозы. Однако средства, к которым государства прибегают в этих целях, нередко существенно затрагивают принцип верховенства права. «Терроризм» может стать поводом для введения государством чрезвычайного положения. В таком случае государство обязано соблюдать условия, изложенные выше. И всё же на практике власти, как правило, воздерживаются от официального введения чрезвычайного положения и вместо этого принимают законы о безопасности, которые чаще всего предусматривают расширение диапазона полицейских функций, предоставление правоохранительным органам дополнительных полномочий на проведение обысков, арестов и задержаний. При этом ослабляются гарантии защиты от злоупотреблений такими полномочиями.

Примером подобной ситуации может служить Малайзия, где в 1960 году правительство приняло закон «О внутренней безопасности» (ЗВБ) согласно положениям Конституции 1957 года, допускающим ограничение основных свобод в случае серьёзной диверсии или организованного насилия. ЗВБ, независимо от официального объявления чрезвычайного положения, наделяет полицейских полномочиями задерживать без предъявления ордера любое лицо, которое, по их мнению, совершило или «планирует совершить» действия, представляющие угрозу для безопасности Малайзии, «основных служб» или «экономической жизни». Задержанных лиц разрешается удерживать под стражей до шестидесяти дней для проведения расследования, причём возможности задержанных увидеться с адвокатом, врачом или родственниками полностью оставлены на усмотрение полиции. Далее по рекомендации полиции министр может выдать ордер на лишение свободы сроком на два года, который можно продлевать неограниченное число раз. Как сообщила Amnesty International в одном из докладов в 2005 году: «ЗВБ, посредством целого ряда поправок, постепенно расширил границы исполнительных полномочий, в то же время отменяя правовые гарантии, призванные защитить от злоупотреблений ими. Лица, задержанные в рамках ЗВБ, фактически лишены возможности прибегнуть к правовой защите и доказать свою невиновность»<sup>62</sup>. С момента принятия ЗВБ в 1957 году, чрезвычайное положение вводилось четыре раза. Парламент официально не отменял чрезвычайные положения, введённые в 1964 и 1969 годах. Таким образом, многие правовые положения, принятые в тот период, остаются в силе по сей день.

Во многих странах, стоящих перед угрозой «терроризма», правительства смотрят на противоправное поведение полицейских сквозь пальцы, а граждане зачастую готовы принять серьёзные ограничения своих прав, если считают, что в результате они будут чувствовать себя более

<sup>61</sup> AI, 2002, *Rights at risk*.

<sup>62</sup> AI, 2005, Malaysia. *Towards human rights-based policing*, с. 15.

защищёнными от угрозы «терроризма», либо если им внушили такую мысль. В конечном итоге правительствам удаётся убедить общественность в том, что без жёсткого полицейского контроля невозможно добиться чувства защищённости. Так происходит не только в странах с развитой демократической системой, но и в государствах, недавно освободившихся от военно-диктаторского режима, где всё ещё доминирует военная культура, хотя в таких государствах проблема стоит гораздо острее.

Более того, законы о госбезопасности нередко способствуют планомерному преследованию определённых групп лиц, как, например, «правозащитников, мигрантов, просителей убежища и беженцев, религиозных и этнических меньшинств, политиков и СМИ»<sup>63</sup>.

Действительно, некоторые государства используют угрозу «терроризма» для того, чтобы обойти институты верховенства права и ограничить деятельность политических, культурных и прочих оппонентов.

Amnesty International затрагивала болезненный вопрос безопасности и прав человека в докладе «Shattered Lives», а также в докладе «Rights at Risk» в контексте «борьбы с терроризмом» последних лет. В последнем организация изложила беспокоящие её проблемы, связанные с законами в области безопасности и правоохранительными мерами. В том же документе организация заявила: «Таким образом, вызов, стоящий перед государствами, состоит не в том, чтобы укреплять безопасность в ущерб правам человека, а в том, чтобы обеспечить возможность каждому беспрепятственно пользоваться правами в полном объёме. Бытует ложное мнение о том, что защита прав человека идёт вразрез с эффективным противодействием "терроризму". Некоторые убеждены, что угроза "терроризма" оправдывает ограничение и отмену прав человека. Под сомнение ставится даже запрет на пытки – один из фундаментальных принципов прав человека и верховенства международного права, которому обязано подчиняться любое государство и каждый человек»<sup>64</sup>. Amnesty International занимает твёрдую позицию в том что касается какого бы то ни было ограничения прав, противоречащего нормам международного права в области прав человека.

В докладе за 2005 год Amnesty International заявила: «Безусловно, любое правительство обязано сделать всё возможное, чтобы предотвратить подобные злодеяния [жестокие преступления, такие как взрывы в Мадриде и взятие в заложники школьников в Беслане], но при этом не должно забывать о всеобъемлющем уважении прав человека. Соблюдение основных прав человека, особенно в целях ликвидации серьёзных угроз безопасности, – не только моральный и правовой долг государства, но в долгосрочной перспективе наиболее эффективное средство предотвращения таких угроз. Уважение прав человека и основных свобод играет отнюдь не второстепенную роль в борьбе с "терроризмом". В своей деятельности, направленной на борьбу с "терроризмом", государства обязаны твёрдо и безоговорочно придерживаться закона и проявлять уважение к правам человека»<sup>65</sup>. Права человека не только не противоречат безопасности, но напротив – одно не должно существовать без другого. «Терроризм чаще всего процветает там, где нарушаются права человека, что требует усилить меры, направленные на борьбу с нарушениями прав человека. Терроризм также следует рассматривать как нарушение основных прав»<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> УВКПЧ, 2003 г., *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism*, с. 8.

В сборнике представлен обзор соответствующей судебной практики в рамках МППП, ЕКПЧОС, АКПЧ и Африканской хартии.

<sup>64</sup> AI, 2002, *Rights at risk*, с. 3.

<sup>65</sup> AI, 2005 г., Годовой доклад за 2005 г.

<sup>66</sup> УВКПЧ (2003 г.), *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism*, с. 9.

## 2.7. Резюме

Любое относительно стабильное правительство, будь то демократическое, авторитарное или иное, несёт ответственность за обеспечение верховенства права и поддержание порядка. Таким образом, государства принимают определённые меры в сфере безопасности и юстиции, в том числе создают правоохранительные органы. Сфера обеспечения безопасности неизменно предполагает участие негосударственных субъектов.

Для достижения поставленных перед ней целей полиция сотрудничает с другими институтами и ведомствами безопасности и юстиции (государственными и негосударственными субъектами), выполняя любую из своих функций. Более того, другие органы могут преследовать те же цели, что и полиция. Действительно, эффективность системы органов безопасности и юстиции в целом зависит от состояния каждой из относящихся к ней служб: все органы системы взаимозависимы, поэтому о прочности цепи судят по слабому звену. Для эффективности системы органов безопасности решающее значение имеет наличие у различных органов чётких руководящих принципов и инструкций относительно выполняемых ими функций, которые также определяют их место в системе, линии подотчётности и точки взаимодействия. В свете подобной взаимозависимости важная роль принадлежит подотчётности. Полиция не может и не должна отвечать за противоправные действия, неэффективную внутриведомственную связь, отсутствие согласованности в действиях, недостатки политики и прочие упущения, за которые несут ответственность другие «партнёры» в системе органов безопасности и юстиции. Правозащитники должны быть хорошо осведомлены о роли и обязанностях различных органов безопасности и юстиции в рамках систем поддержания порядка, что позволит успешно вести целенаправленную исследовательскую работу и кампании.

Возможность граждан пользоваться всеми своими правами, в том числе правом на мирные собрания, не угрожает порядку, который характеризуется как состояние урегулированности в рамках конституционной власти. Демонстрации не следует рассматривать как проявление беспорядков. Вместе с тем демонстрации могут говорить о напряжённости в обществе и способны перерасти во внутренние беспорядки. В случае возникновения беспорядков государства вправе ввести чрезвычайное положение в строгом соответствии с требованиями, предъявляемыми к данным ситуациям. В период действия чрезвычайного положения некоторые права допускают отступления, но часть прав никаким отступлениям не подлежит. Более того, некоторые права являются абсолютными, а значит, ни при каких обстоятельствах не допускают отступлений и ограничений.



**Должностные лица по поддержанию правопорядка постоянно выполняют возложенные на них законом обязанности, служа общине и защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой их профессией**

Статья 1 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка

**Работа должностных лиц по поддержанию правопорядка имеет большую социальную важность (...)**

Преамбула к Основным принципам применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка

**Как и все другие учреждения системы уголовного правосудия, каждый орган охраны порядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчётным**

Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, 17 декабря 1979 г.



## 3. Функции полиции

### 3.1. Введение

Основная обязанность государства – поддерживать общественный порядок таким образом, чтобы граждане, подпадающие под его юрисдикцию, могли в полной мере пользоваться своими правами. Amnesty International известно множество случаев, когда правительства оказались неспособны выполнить это обязательство и, более того, способствовали отсутствию порядка и безопасности, нарушая права человека и не желая их защитить.

В установлении и поддержании порядка напрямую или опосредованно участвуют многие государственные органы. Этот процесс обеспечивается за счёт сложной взаимосвязи различных ведомств, причём полиция является далеко не единственной структурой, поддерживающей правопорядок. В настоящей главе подробно рассматриваются конкретные задачи, стоящие перед полицией в ходе обеспечения правопорядка и безопасности, а также методы, с помощью которых органы полиции добиваются их выполнения. Интересно отметить, что стандарты в области прав человека и правозащитная литература склонны обходить вниманием функции полиции, сосредоточиваясь в основном на её полномочиях. Значение функций полиции приобретает ещё большую актуальность, если учесть тот факт, что они могут стать предметом плодотворного диалога между правозащитным сообществом и полицией. Очевидно, что нарушения прав человека происходят по причине злоупотребления полицией своими полномочиями, что, как правило, попадает в центр внимания правозащитников. Вместе с тем нарушения прав человека могут происходить и по причине неэффективного выполнения полицией своих функций. Полицейским надлежит поступать так, как требует закон, и при этом выполнять свою работу корректно и эффективно.

В разделе 3.2 настоящей главы рассматриваются функции полиции; в разделе 3.3 изучаются некоторые организационные аспекты выполнения этих функций. Полиция реализует поставленные перед ней задачи, исходя из нескольких концептуальных подходов к работе (*policing philosophies*), включающих в себя способность реагировать на различных уровнях на потребности населения, которому полиция служит. Вопрос о том, какой из подходов к деятельности полиции является наиболее эффективным, остаётся предметом широкого обсуждения. В разделе 3.4 рассматриваются некоторые концептуальные подходы, практикуемые в разных странах мира. Главу завершают замечания с оценкой различных подходов и резюме. Следует отметить, что информация, представленная в настоящей главе, призвана помочь правозащитникам сформировать обоснованное мнение с учётом конкретных условий, а не выработать универсальные нормы идеального положения вещей. Разумеется, не все аспекты работы полиции и уровня её материального обеспечения имеют отношение к деятельности правозащитников, однако авторы надеются привлечь внимание к тем вопросам, которые особенно актуальны с точки зрения прав человека.

## 3.2. Функции полиции

Международные соглашения в области прав человека не содержат специальных упоминаний о полиции и её основных задачах. Обычно полицейских называют «должностными лицами по поддержанию правопорядка», от которых требуется охранять правопорядок и при этом подчиняться закону. Как правило, полицейские не знакомы с нормами международного права и склонны следовать требованиям законодательства своей страны. В большинстве юрисдикций функции структуры изложены в законе «О полиции», где перечисляются основные задачи, стоящие перед ней, а также средства, необходимые для их выполнения. В подобных законодательных актах чаще всего определяются круг обязанностей полиции и её полномочия, а также степень свободы в решениях о распределении ресурсов. Прежде чем проводить оценку деятельности полиции с точки зрения прав человека, следует ознакомиться с содержанием подобных законодательных актов. В главе 8, посвящённой подотчётности полиции, подробно рассматриваются законодательные рамки, в которых она осуществляет свою деятельность.

### 3.2.1. Три основные функции полиции

Несмотря на то что международные стандарты не определяют функций полиции, со временем в литературе, а также на практике сформировалось общее понимание основных функций полиции в демократическом правовом государстве<sup>1</sup>:

- предупреждение и расследование преступлений;
- поддержание общественного порядка;
- помощь нуждающимся гражданам.

Функции полиции имеют непосредственное отношение к стоящим перед ней задачам: для чего она существует? Их нельзя путать с тем, чем она занимается (то есть с действиями полиции; например, при поддержании общественного порядка). Кроме того, функции не следует путать с полномочиями полиции, которые рассматриваются в части III настоящего пособия.

Эти функции вытекают из различных принципов в области прав человека, относящихся к деятельности полиции. В резолюции о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка говорится, что полиция должна нести ответственность перед общественностью, которой служит. Согласно статье 1: *«Должностные лица по поддержанию правопорядка постоянно выполняют возложенные на них законом обязанности, служа общине и защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой их профессией»*. В комментарии к статье поясняется: *«Имеется в виду, что служба обществу включает в себя, в частности, оказание услуг и помощи тем членам общины, которые по личным, социальным, экономическим или другим причинам чрезвычайного характера нуждаются в немедленной помощи»*. Как таковое понятие «все лица» толкуется как недискриминирующее. Под «противоправными актами» понимаются «все виды запрещений, установленных в соответствии с уголовными законами», в том числе совершённые лицами, «неспособными нести уголовную ответственность». Статья 4(а) Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью обязывает государства проводить политику в области предупреждения преступности.

<sup>1</sup> См. Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human Rights and Policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*; Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*; статья 1 Европейского кодекса полицейской этики.

Как говорилось выше, поддержание общественного порядка является очевидной функцией полиции, упомянутой в нескольких принципах. В целом разумно ожидать, что деятельность полиции, ориентированная на права человека, будет включать в себя как минимум все три перечисленные функции. Другими словами, граждане имеют полное право на эти услуги.

### «Оказание помощи»

В комментарии к статье 1 Европейского кодекса полицейской этики говорится<sup>2</sup>:

*«Помощь населению является ещё одним аспектом деятельности большинства органов полиции, но эта функция в разных странах является более или менее развитой. Включение в задачи полиции функции услуг несколько отличается от этого в том смысле, что она изменяет роль полиции, которая перестаёт быть «силой», которую в обществе нужно использовать, и становится в этом случае органом оказания «услуг» обществу. Последние несколько лет в Европе прослеживается чёткая тенденция полнее интегрировать полицию в гражданское общество и приближать её к населению. Эта цель в ряде государств-членов достигается с помощью развития полиции «по месту жительства». Одним из главных средств для достижения этой цели является наделение полиции статусом органа публичной службы, а не просто органа, отвечающего за применение закона. Если мы не хотим, чтобы это преобразование осталось исключительно лингвистическим фактором, то раздел «услуг» следует ввести в список задач современной демократической полиции. Как правило, оказываемая полицией помощь касается конкретных ситуаций, в которых она должна быть обязана вмешиваться — например, когда нужно оказать помощь любому находящемуся в опасности человеку или помогать людям связаться с другими государственными или социальными службами, при этом аспект «услуг» в деятельности полиции остаётся расплывчатым и трудно поддаётся определению. Его нельзя смешивать с некоторыми возлагаемыми на полицию административными задачами (например, выдачей паспортов). Как правило, функция полиции как органа публичной службы связана с её ролью органа, к которому может обращаться население, и доступность полиции является в этом отношении одним из самых важных и основных элементов. Функция услуг со стороны полиции больше связана с духом миссии полиции по отношению к населению, чем с наделением её широкими функциями по оказанию услуг в дополнение к её традиционным задачам. Ясно, что полиция не может брать на себя слишком большую ответственность в области оказания услуг населению. Следовательно, государства-члены должны выработать основные направления, применимые к функциям полиции в этой области, к тому, как их полиция выполняет эти функции».*

### 3.2.2. Оперативные функции полиции

Предметом многих исследований стали действия сотрудников полиции в ходе исполнения служебных обязанностей, направленные на выполнение поставленных перед ними задач<sup>3</sup>. Результаты исследований показали, что действия полицейских подпадают под три чёткие категории:

**1. Патрулирование.** Его цель заключается в оказании помощи населению, поддержании общественного порядка и предупреждении преступлений. Патрулирование означает осмотр вверенной территории; при этом полицейский может передвигаться пешком, верхом или на машине,

<sup>2</sup> Европейский кодекс полицейской этики, комментарий к статье 1.

<sup>3</sup> Широко известное и часто цитируемое исследование: Bayley, D., 1994, *Police for the future*.

тщательно следя за происходящим и, по сути, ожидая возможности или требования к действию. Причём такой запрос может поступить по рации (по получении сигнала от населения или от коллег и руководства). Патрульные, как правило, приписаны к определённому району, при этом патрульные группы обычно организуют по географическому принципу. Патрульные полицейские чаще всего работают по сменам, которые могут длиться сутки. В большинстве стран полиция является единственной государственной службой, которая работает круглосуточно. В результате в некоторых обстоятельствах полиция берёт на себя различные функции, в том числе те, которые, строго говоря, не входят в её обязанности. Например, в отдельных случаях она занимается лицами с психическими нарушениями, социально незащищёнными и другими людьми, нуждающимися в помощи. Вместе с тем это приводит к тому, что полиция оказывается «вездесущей», что, с одной стороны, может способствовать укреплению чувства защищённости у населения, а с другой – ослабить его.

**2. Расследование преступлений.** Цель этих действий, главным образом, заключается в расследовании совершённого преступления, хотя считается, что они также способствуют профилактике преступности. Следователи по уголовным делам («детективы» или сотрудники уголовно-следственного отдела), как правило, работают в гражданской одежде и неофициально занимают более высокое положение в полиции, необязательно имея высокие звания. Уголовно-следственные отделы, как правило, географически охватывают более широкие районы и организуются по видам преступлений (мошенничество, преступления против общественной нравственности, против несовершеннолетних и детей, наркоторговля, убийства и т.п.). Эти отделы чаще всего работают в дневное время. С уголовным расследованием прочно связаны несколько специализированных дисциплин, таких как судебная экспертиза, сбор оперативных данных, надзор, анализ информации и прочее.

**3. Регулирование дорожного движения.** Цель относящихся к этой категории действий заключается в предупреждении преступлений, связанных с дорожным движением, и поддержании общественного порядка. Дорожно-транспортная служба чаще всего выполняет функции патрулирования и различных «проверок» (проверка на употребление алкоголя, использование ремней безопасности и т.п.). Помимо этого, отдел обычно занимается расследованием дорожно-транспортных происшествий.

Несмотря на то что патрулирование нацелено на профилактику преступлений, в действительности его эффективность крайне ограничена. Довольно часто патрулирование позволяет полиции вмешаться и потенциально урегулировать конфликтные ситуации путём «авторитетного участия»<sup>4</sup> (авторитетного, поскольку полиция *вправе* прибегнуть к своим полномочиям, хотя делает это достаточно редко), поддерживая таким образом общественный порядок. По всей видимости, во многих странах патрулирование используется главным образом для *демонстрации* государственной власти в буквальном смысле, особенно, когда патрульные одеты в боевую форму и производят впечатление хорошо вооружённых людей. Сложно высказать какие-либо общие замечания по этому вопросу, поскольку он тесно связан не только с доверием общественности к полиции, но и с культурными ценностями и историческими событиями.

<sup>4</sup> Bayley, D., 1994, *Police for the future*.

В некоторых странах население предпочитает *зримо* наблюдать могущество государства, поскольку это способствует чувству защищённости. В других — результат диаметрально противоположен. Он в значительной степени зависит от положения в обществе определённых групп населения или отдельных лиц. Некоторые люди и группы населения регулярно становятся предметом внимания полиции либо вступают с ней в агрессивную конфронтацию (например, жители «фавел» в Бразилии<sup>5</sup>) и потому иначе реагируют на присутствие полиции в отличие от тех, у кого не было подобного негативного опыта. Вместе с тем патрулирование можно только приветствовать в том смысле, что оно заставляет сотрудников полиции выходить из кабинетов и способствует установлению контактов с населением. Разумеется, в некоторой степени это зависит от того, как осуществляется патрулирование: ставит ли оно целью внушить страх или завоевать доверие. Поэтому патрулирование по возможности предпочтительно осуществлять пешком, а не на машине, поскольку к пешему полицейскому в буквальном смысле легче подойти, и, кроме того, он внушает меньший страх.

В целом действия полиции лишь в ограниченной мере способствуют предотвращению противоправных актов. Полиция — как патрульные, так и следователи по уголовным делам, — как правило, узнают лишь о небольшой доле происходящих в данный момент незаконных действий. Большинство требований к полиции (со стороны населения и властей) связаны с поддержанием общественного порядка либо помощью в чрезвычайных ситуациях. И всё же *«руководство организаций по охране правопорядка склонно отдавать приоритет профилактике и раскрытию преступлений. Этот акцент может показаться странным, учитывая скромные результаты и эффективность (...) в данной области. (...) Услуги обществу, защита потерпевших и предотвращение дальнейших преследований представляют собой трудные задачи, которые, по-видимому, менее привлекательны для правоохранительных органов, чем традиционная игра в “казаки-разбойники”»*<sup>6</sup>.

Принимая во внимание вышесказанное, интересно отметить, каким образом органы полиции распределяют выделенные им средства между тремя видами деятельности — патрулированием, расследованием уголовных дел и регулированием дорожного движения. Какой процент составляют сотрудники полиции, занимающиеся уголовными расследованиями, и сколько заняты патрулированием? Сколько полицейских выполняют функции, связанные с поддержанием отношений с местным населением? Например, если 50% сотрудников работают в уголовно-следственном отделе (функция полиции, предполагающая слабую способность реагировать на нужды населения), то на укрепление отношений с населением и развитие способности реагировать на его потребности будет выделено меньше средств. Кроме того, распределение ресурсов полиции зависит от того, какой функции полиции политическая исполнительная власть придаёт наибольшее значение<sup>7</sup>. В некоторых странах правительства считают более важными функции, связанные с поддержанием правопорядка, а не расследованием преступлений, попросту полагая, что происходящее в сфере общественного порядка представляет большую угрозу, чем преступность. Например, из Индии сообщалось, что сотрудников полиции регулярно снимают с работы по расследованию преступлений и перебрасывают на поддержание правопорядка при возникновении чрезвычайных ситуаций (кстати, это

<sup>5</sup> AI, 2005, *Brazil: They come in shooting. Policing socially excluded communities.*

<sup>6</sup> Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*, с. 146.

<sup>7</sup> Эта идея и пример из опыта в Индии взяты из личной переписки с г-ном Г.П. Джоши, координатором полицейской программы, CHRI (Правозащитная инициатива стран Содружества), Индия.

обстоятельство стало главным фактором в поддержку разделения на уровне полицейских участков сотрудников, занятых охраной правопорядка и расследованием уголовных дел).

## Эффективность патрулирования

В последние годы патрулирование всё чаще признают довольно малоэффективным способом организации работы полиции. Многие полицейские органы рассматривают более действенные пути организации своей деятельности. Как правило, это предполагает сокращение числа патрульных машин до абсолютного минимума, причём в машине находится только один патрульный. На деле, это не более чем арифметическое упражнение: можно подсчитать, сколько машин потребуется для охвата определённой территории, в то же время гарантировав прибытие полиции в надлежющий срок. Таким образом, можно сократить расходы на работу полиции либо обеспечить полиции возможность заниматься другими вопросами, например предотвращением преступлений.

Большинство органов полиции предполагают также наличие подразделений по поддержанию общественного порядка. Иногда в них работают сотрудники из других подразделений, например отделов патрулирования, и их привлекают по мере надобности. В других юрисдикциях существуют отдельные, зачастую достаточно изолированные, подразделения по поддержанию общественного порядка, в которых, как правило, много времени уделяется физической подготовке и тренировкам. Как полагают, преимуществом последних является более высокий профессионализм сотрудников. Вместе с тем есть мнение, что подобные подразделения более склонны к агрессии и применению большей силы, чем требуется, поскольку они, как правило, более военизированы, а их сотрудники менее знакомы с работой с населением (например, во время демонстраций). С другой стороны, в ходе работы местной полиции на массовых мероприятиях и во время беспорядков у протестующих иногда создаётся впечатление, что она отдаёт предпочтение одним группам и использует чрезмерную силу в отношении других. Наиболее выигрышную модель определить невозможно, поскольку её успех зависит от многих факторов. В главе 5 подробнее обсуждается тактика управления общественным порядком.

### 3.2.3. Дополнительные функции

От полиции требуется выполнение трёх основных функций (поддержание общественного порядка, предупреждение и раскрытие преступлений и помощь населению), однако их могут дополнять и другие, в том числе:

- тушение пожаров;
- работа в тюрьмах;
- работа на транспорте (железнодорожном, речном и прочем);
- контроль за парковкой;
- пограничный и иммиграционный контроль;
- административные функции (например, выдача паспортов и разрешений);
- функции уголовного преследования (как правило, до определённого уровня);

- госбезопасность и разведывательные функции;
- охрана ВИП-персон.

Если дополнительные функции не противоречат друг другу, основаны на правовых нормах и не выходят за рамки полномочий полиции (как, например, в случае добавления военных задач), то они вполне приемлемы. Некоторые дополнительные обязанности, такие как тушение пожаров и определённые административные функции, могут даже оказаться полезными в деле укрепления отношений полиции с местным населением. Разумеется, дополнительные обязанности не должны мешать выполнению основных функций полиции, при этом особыми полицейскими полномочиями вправе пользоваться только те сотрудники, которые выполняют обязанности, требующие таких полномочий. К тому же существует необходимость в надлежащей подготовке. Более того, дополнительные функции не должны становиться поводом к сокращению (финансовых) средств, выделяемых на реализацию основных функций полиции. В ряде стран на некоторые дополнительные функции, такие как охрана ВИП-персон и отряды по борьбе с терроризмом, уходит сравнительно большая доля общего бюджета в ущерб основным функциям полиции, таким как поддержание общественного порядка и расследование уголовных дел.

### 3.3. Организация функций полиции

Несмотря на единство мнений по поводу функций полиции, существуют разногласия в связи с тем, как ей надлежит их осуществлять. Полиция различных государств по-разному подходит к осуществлению своих функций в целях выполнения поставленных задач. Этому есть множество причин, связанных прежде всего с историей, культурой и ресурсами государств. Колонизированные в прошлом страны нередко перенимают систему организации полицейских структур у страны-колонизатора. Страны с бурной историей государственных переворотов иногда отдают предпочтение небольшим органам полиции, тогда как государства с мощной централизованной системой склонны к централизации полицейских органов, подчинённых строгому единому контролю. В любом случае эффективная работа полиции начинается с хорошего обеспечения, в том числе с кадров, выполняющих работу. Какие-либо чёткие предписания по поводу организации органов полиции и необходимых для этого ресурсов (в свете соблюдения прав человека) предложить невозможно. К тому же в обязанности правозащитников такие указания не входят. Информация в настоящем разделе предназначена для того, чтобы помочь защитникам прав человека сформировать обоснованное мнение в конкретной ситуации.

### Системы уголовного судопроизводства

Справочник «The World Factbook of Criminal Justice Systems» (Книга фактов о системах уголовного судопроизводства в мире), разработанный под эгидой бюро судебной статистики Министерства юстиции США, содержит описания систем уголовного судопроизводства в 45 странах мира. Первые 42 статьи были включены в справочник в 1993 году. Последние пять статей, посвящённые Бразилии, Колумбии, Мексике, Коста-Рике и Венесуэле, были подготовлены в 2002 году. С содержанием справочника (на английском языке) можно ознакомиться по адресу: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/wfcj.htm>

### 3.3.1. Централизация и интеграция функций полиции

В некоторых странах, в том числе на Мальте, в Малайзии и Российской Федерации, существует единый централизованный орган полиции, отвечающий за все её функции и, как правило, подчинённый министерству внутренних дел, но иногда отчитывающийся как перед МВД, так и министерством юстиции. В таких органах все функции осуществляются под эгидой единого ведомства (хотя и различными отделами), которые подотчётны комиссару полиции в центре.

Вместе с тем функции полиции, о которых говорилось в предыдущем разделе, не обязательно должны выполняться одним и тем же органом. Во многих странах существуют отдельные структуры, занимающиеся расследованием уголовных преступлений (чаще всего — следственная или судебная полиция); поддержанием общественного порядка (патрульные подразделения); полицейские подразделения, следящие за порядком во время демонстраций и массовых выступлений (подразделения по поддержанию общественного порядка), а также регулирующие дорожное движение (дорожно-транспортные подразделения). Каждым из этих органов, как правило, руководит комиссар, который отчитывается перед министром или его заместителем. В некоторых других странах, например во Франции, Чили и Турции, также существует жандармерия, подчинённая министерству обороны.

Федеральная система некоторых стран находит отражение в организации полиции. В таких государствах нередко существуют отдельные органы полиции различного подчинения (например, в Бразилии, Аргентине): некоторые централизованы (федеральные), а некоторые децентрализованы (на уровне штата или провинции). Их деятельность имеет разный географический охват. Следует отметить, что при этом органы на уровне провинций иногда в значительной мере работают по централизованному принципу. В других федеральных странах, в том числе Бельгии и США, существует конгломерат муниципальных органов полиции, численность которых варьируется от одного сотрудника в небольшом населённом пункте до 40 тысяч человек в таком городе, как Нью-Йорк. Усложняет ситуацию то, что в некоторых странах наряду с обычной действует «административная полиция», обладающая меньшими полномочиями, более низким положением и работающая на муниципальном уровне. Как правило, такие органы полиции несут ответственность только перед муниципальными властями (то есть перед мэром или городским советом).

В общей сложности, полиция организована по двум отдельным принципам, которые определяют географический охват либо выполняемые функции (либо сочетание того и другого). В каждом из этих случаев (либо в обоих) организация может быть централизованной или децентрализованной. Тем не менее в большинстве государств полиция, как правило, имеет структуру и систему званий, напоминающие военные, и управляется по принципу централизации, при котором процесс принятия решений направлен сверху вниз.

В рамках централизованной структуры сотрудники полиции несут ответственность в порядке внутренней субординации вплоть до высшего уровня (как правило, министра), который, в свою очередь, отчитывается перед парламентом. В децентрализованных структурах сотрудники чаще всего пользуются большей свободой, распределяя ресурсы (время



и средства) согласно обстоятельствам на местах. Например, в Российской Федерации (централизованная структура), правительство страны составляет планы, которые необходимо выполнить сотрудникам милиции (работающим в следственных отделах и несущих службу в форме) по всей стране, и регулярно проводит оценку их выполнения. Эта оценка проводится по количественным параметрам, а планы задаются в форме цифр и процентных показателей<sup>8</sup>. В децентрализованных структурах, как например, в США, местный шериф (лицо, избранное местным населением) пользуется широкой свободой действий, принимая решения о том, какими вопросами следует заниматься, а какие оставить без внимания.

Распределение различных функций полиции между отдельными органами, при которых нередко существуют свои собственные учебные центры, как правило, ведёт к возникновению специализации. Считается, что такой подход повышает профессионализм и качество работы. Вместе с тем между различными органами при этом может возникнуть конкуренция. Например, в ЮАР в конце 1990-х годов был учреждён новый правоохранительный орган (так называемые «Скорпионы»), подчинённый Генеральному прокурору страны. Власти руководствовались намерением создать более профессиональный следственный орган (полиции), не обременённый прошлым апартеида и способствующий более тесному сотрудничеству следователей с прокуратурой в ходе расследования преступлений<sup>9</sup>. Для работы в новой структуре были отобраны наиболее образованные и подготовленные кадры. Кроме того, они получали более высокую зарплату, чем сотрудники Южноафриканской полицейской службы. Их успешная работа и лучшие условия труда послужили поводом для недовольства среди сотрудников полиции и политиков (основное внимание в работе «Скорпионов» уделялось расследованию случаев коррупции). В настоящее время следственная комиссия рассматривает рекомендации по объединению данного подразделения с Южноафриканской полицейской службой.

Создание отдельных подразделений силовых структур, занимающихся конкретными вопросами законности и порядка, даёт повод к беспокойству ещё по одной причине. Такие «специальные подразделения полиции» склонны делать сильный акцент на достижении конкретных целей, а их деятельность, как правило, регулируется не столь строго по сравнению с «обычной» полицией. Поскольку чаще всего их сотрудники не выполняют обычных функций полиции и реже взаимодействуют с населением, они нередко оказываются виновными в нарушениях прав человека.

Более того, чем больше существует органов с перекрёстными функциями, тем сложнее может стать механизм подотчётности, поскольку такое положение дел, возможно, затруднит установление ответственности того или иного органа за определённые действия. Действительно, во многих странах бывает сложно понять, куда следует сообщать об определённом виде преступления и какой орган отвечает за конкретные аспекты предупреждения преступности и охраны общественного порядка. Например, в Судане одновременно с суданской полицией действуют органы Позитивной безопасности (силовой орган, наделённый полномочиями ареста, задержания и допроса) и Народной полиции (орган, занимающийся правонарушениями, связанными с несоблюдением принятых форм одежды, общественного порядка и употреблением алкоголя). Эти органы занимаются вопросами идеологии. Вместе с тем

<sup>8</sup> Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества «Демос», 2005 г., «Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола».

<sup>9</sup> См. вопросы, вызывающие озабоченность AI в ЮАР: *"South Africa: The criminal justice system and the prosecution of human rights: the role of the prosecution service"* (1998).

<sup>10</sup> Статья 10 закона «О службе полиции Судана», 1999 г.

В задачи суданской полиции также входит «поддерж[ание] этических норм, норм поведения и общественного порядка, требование хорошего поведения и пресечение плохого, а также обеспечение подотчётности»<sup>10</sup>. С другой стороны, существование многочисленных органов может способствовать их подотчётности друг перед другом, таким образом укрепляя подотчётность в целом.

Как следствие существования отдельных органов полиции, некоторые структуры не могут поддерживать эффективную связь с населением, поскольку какие-то из функций полиции попросту не предусматривают тесных контактов с общественностью, например функции регулирования общественного порядка. Вместе с тем связь с населением является главным аспектом качественной работы полиции, поскольку граждане могут служить важным источником информации о преступлениях, а также о проблемах общественного порядка в целом. По этой причине возникло мнение о том, что функции полиции неделимы, и распределение их между отдельными органами неизбежно приведёт к снижению качества и эффективности работы. Недостаток разделения функций полиции между отдельными органами чётко отражает типичную черту её культуры: органы полиции по традиции неохотно предоставляют друг другу информацию, и потому каждый из органов, как правило, сам собирает необходимые сведения. Следствием подобного отношения может стать фиксирование избыточных данных (что влияет на конфиденциальность) и дублирование информации (что влияет на эффективность).

### Централизовать или нет?

Централизация командования полиции, как правило, сочетается с централизацией органов надзора за её работой. В централизованной системе сотрудники полиции чаще всего несут ответственность внутри организации перед вышестоящим лицом в порядке субординации, причём последний в этой цепи (главный комиссар) отчитывается перед министром или губернатором. При децентрализованной системе местная полиция, как правило, отвечает перед мэром (или другим должностным лицом, избранным или назначенным на пост на местном уровне, который, в свою очередь, отчитывается перед следующим по старшинству вплоть до министра). Другими словами, в рамках централизованной системы сотрудники полиции отчитываются внутри организации, причём руководство несёт ответственность перед внешними органами, в то время как в децентрализованной системе внешним органам подотчётно также руководство местной полиции.

Децентрализацию следует отличать от передачи полномочий. При передаче полномочий ответственность по-прежнему несёт самое старшее должностное лицо. Децентрализация подразумевает децентрализацию и полномочий, и ответственности. Например, начальник полиции может передать полномочия по решению о распределении ресурсов своим сотрудникам, реагируя на нужды населения, однако ответственность при этом сохраняется за ним.

Европейский кодекс полицейской этики отдаёт однозначное предпочтение децентрализации полиции, поскольку считается, что такая модель способствует приближению полиции к населению. Вместе с тем следует отметить, что не всегда есть необходимость децентрализовать систему целиком. Можно с успехом оставить административные функции в распоряжении центра, децентрализовав властные полномочия и гражданский надзор. Централизованная система имеет свои преимущества: в её рамках эффективнее принимаются решения, а также

претворяются в жизнь новые стратегии и методы работы. Более того, эффективность централизации зависит от истории страны и существующих в этой связи культурных устоев. В культурах некоторых стран исторически сложилось так, что приказы и распоряжения отдаются центральными властями, в других же принято помещать властные полномочия на самый низкий уровень.

Децентрализация органов полиции по географическому принципу может способствовать их приближению к обществу, которому они служат, хотя в некоторых случаях такой подход может оказаться не столь эффективным в плане издержек. Необходимо найти оптимальное соотношение между децентрализацией и интеграцией функций внутри одного ведомства. Для проведения оценки ситуации с точки зрения прав человека важно изучить деятельность всех органов, действующих в стране, а также законы и правила (как установленные, так и не установленные законом, при их наличии), по которым они работают. Более того, при проведении оценки следует также рассмотреть последствия (де)централизации и интеграции либо специализации в части подотчётности, материального обеспечения и эффективности.

### 3.3.2. Кадровые ресурсы

Успех или неудача любой организации определяются её кадрами. Полицейские кадры являются первостепенным ресурсом в деле выполнения поставленных перед полицией задач; сотрудники полиции также являются наиболее узнаваемыми, поскольку, как правило, работают в форме<sup>11</sup>. При проведении оценки работы полиции с точки зрения прав человека полезно некоторое понимание того, сколько сотрудников полиции работают в определённой стране и каким образом они строят отношения с населением, которому служат. Процедуры отбора и найма кандидатов, подготовка (базовая и в ходе службы), а также процедуры назначения на должности, перевода и продвижения по службе, являются основными темами в обсуждении кадровых вопросов. Эти проблемы рассматриваются отдельно в главе 9.

#### 3.3.2.а. Численный состав

Очевидно, что для выполнения своих основных функций полиции требуется достаточное количество кадров. Однако в этой связи трудно говорить о каких-то конкретных цифрах. Численное соотношение полиции и населения в различных странах широко варьируется: например, в Чехии на 178 человек приходится один сотрудник полиции, в Англии и Уэльсе — один полицейский на 280 граждан, а в Бангладеш — один на 1200 человек<sup>12</sup>. Для стран Евросоюза, как правило, типично примерное соотношение 1 к 300–400.

Эти данные, тем не менее, следует толковать осмотрительно, поскольку нередко бывает сложно установить точное количество полицейских в конкретной стране. Например, в некоторых странах в органах полиции работают служащие из числа гражданских лиц, а в других — все сотрудники полиции, в том числе выполняющие административные функции, а также инструкторы и сотрудники отдела кадров, являются полицейскими. Поэтому для правильного толкования приведённых данных необходимо выяснить, информация о каких сотрудниках полиции включена в сводку и какие функции они выполняют. При установлении численного соотношения женщин и мужчин важно иметь в виду, что число

<sup>11</sup> В статье 14 Европейского кодекса полицейской этики говорится: «Полиция и сотрудники полиции, работающие в форме, как правило, должны быть легко узнаваемыми».

<sup>12</sup> CNRI, 2005, *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*.

женщин, как правило, выше среди служащих, выполняющих «гражданские» функции, чем среди сотрудников, обладающих полицейскими полномочиями. Кроме того, стоит учесть тот факт, что само по себе это соотношение не говорит о том, насколько полно кадровый состав полиции представляет население, которому она служит.

Ещё одним фактором, который следует учитывать при толковании численного состава полиции, является количество различных правоохранительных органов, действующих в стране, а также то, включены ли данные о них в статистическую сводку. Например, при наличии трёх дополнительных органов, наделённых полномочиями полиции и организованных отдельно от неё (скажем, пограничная и таможенная службы, а также отдел по борьбе с мошенничеством), данные о них следует включить в сводку, чтобы провести реалистичную оценку. На деле, структуры, обладающие полицейскими полномочиями, нередко «спрятаны» внутри других организаций, что усложняет процесс подотчётности.

## Неоднозначные данные

Пример: население Нидерландов составляет приблизительно 16 миллионов человек. Большинство источников утверждает, что количество сотрудников полиции в стране составляет порядка 50 тысяч, следовательно, численное соотношение полиции и населения будет 1 к 320. Функции, относящиеся к расследованию уголовных преступлений, выполняются примерно 10 тысяч полицейских от общего числа. Из 50 тысяч сотрудников полиции порядка 15 тысяч человек являются гражданскими лицами, не обладающими полицейскими полномочиями. Женщины составляют приблизительно 28% от общего числа работников полиции, причём 18% женщин обладают полицейскими полномочиями, а 50% являются служащими из числа гражданских лиц<sup>13</sup>.

В то же время ещё 24 тысячи человек заняты в других ведомствах, не относящихся к полиции, но выполняющих полицейские функции (в том числе в спецотделах, например в финансово-следственных отделах, таможенной службе, следственных отделах по делам сощобеспечения и т.п., а также в неполицейских патрульных службах). Таким образом, соотношение полиции и населения снизится до 1 к 216! Упомянутые 24 тысячи должностных лиц обладают полномочиями ареста, хотя и ограниченными, как правило, областью их деятельности (например, сферой финансовых правонарушений). Некоторые из них имеют при себе средства применения силы, в том числе отдельные сотрудники — огнестрельное оружие. С точки зрения прав человека важно количество должностных лиц, наделённых особыми полицейскими полномочиями, и главное — правом применения силы.

Другая проблема заключается в том, как эти показатели распределены по стране. В докладе Amnesty International о Бразилии<sup>14</sup> приводится пример сравнительно благополучного города Бауру, в котором на 100 тысяч населения приходится 200 сотрудников полиции (соотношение 1 к 500). При этом в Жардим-Анжеле, где находится несколько «фавел» (трущобных районов), на 300 тысяч населения приходится всего 37 полицейских (примерно 1 к 8000). В связи с этим возникает вопрос о том, где базируется полиция. Опять же, в Бразилии, как и во многих других странах, полицейские участки, как правило, расположены вдали от сообществ, которые им надлежит обслуживать. Это обстоятельство в ещё большей степени ограничивает возможность установления отношений с местным населением и усиливает негативное представление полиции и населения друг о друге.

<sup>13</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006, *Kerngegevens Nederlandse Politie* 2005.

<sup>14</sup> AI, 2005, *Brazil: They come in shooting. Policing socially excluded communities*.

В нескольких словах, данные о численном составе полиции (при их наличии), как правило, не учитывают различия между полицией и её служащими, не обладающими полицейскими полномочиями, и не говорят о наличии подобных полицейских функций у других органов (например, у силовых структур). К тому же с их помощью нельзя понять, где базируется полиция. Поэтому важно проявлять осмотрительность при толковании таких данных.

При проведении оценки правозащитникам можно опереться на следующие вопросы:

- Сколько сотрудников выполняют полицейские функции и какие?
- Сколько человек обладают полицейскими полномочиями?
- Сколько из них носят оружие?
- Каким образом эти сотрудники полиции используют свои полномочия? (Если полиция действует репрессивно, увеличение её численности будет способствовать укреплению репрессивных механизмов, что нередко приводит к учащению нарушений прав человека).

Во многих странах получение этих данных может представлять сложность. В других — их достаточно легко найти в Интернете.

### **3.3.2.б. Представительность кадрового состава полиции**

Помимо прочих документов, в резолюции ООН о принятии Кодекса поведения говорится, что полиция должна представлять общественность, которой служит<sup>15</sup>. Кадровый состав полиции как минимум должен быть представительным в плане этнического происхождения, религиозных убеждений и пола. Ни в одной стране мира это требование не соблюдается. Сотрудниками полиции в любой стране мира являются преимущественно мужчины, а в её этническом составе преобладают представители этнического большинства либо правящей этнической группы. Организация «Правозащитная инициатива стран Содружества» (Правозащитная инициатива) сообщила о разнообразных мерах по улучшению представительности полиции в таких различных странах, как Новая Зеландия и Сьерра-Леоне. В полиции последней служат 15% женщин. Самые высокие показатели — в ЮАР, где в рядах Южноафриканской полицейской службы работают 29% женщин. С другой стороны, по сообщениям организации, в Индии число женщин в полиции составляет лишь 2%<sup>16</sup>.

Тот факт, что полиция ни в коей мере не является по-настоящему представительной, влияет на качество её работы: *«Отсутствие расового, религиозного и регионального многообразия влияет на выполнение повседневной работы полиции, то есть на то, кто пользуется её услугами, как улаживаются конфликтные ситуации, и особенно на доступность правосудия для представителей малоимущих слоёв населения, меньшинств, уязвимых групп и женщин»*<sup>17</sup>. Определённые виды преступлений при этом, как правило, остаются без внимания либо им не придаётся должного значения, в том числе тем, жертвами которых, прежде всего, становятся женщины, а не мужчины, то есть сексуальные злоупотребления, домашнее насилие и торговля женщинами. Полиция не уделяет этим правонарушениям должного внимания, поскольку потерпевшие стыдятся случившегося либо поддаются под давление и отказываются от обвинений. Другая причина кроется в равнодушной реакции, которой сотрудники полиции встречают заявления потерпевших

<sup>15</sup> Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. о принятии Кодекса поведения.

<sup>16</sup> CNRI, 2005, *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay.*

<sup>17</sup> Там же.

о подобных преступлениях. Amnesty International известно много случаев, когда женщин игнорировали или оскорбляли в полицейском участке в таких разных странах, как Кения и Афганистан. В Гватемале организация отмечала злоупотребления полиции в отношении сельскохозяйственных рабочих в случаях выселений с земель. В Бразилии полиция склонна применять чрезмерную силу в отношении жителей «фавел». Все эти люди лишены преимуществ качественной работы полиции, поскольку волнующие их проблемы, как правило, остаются без внимания, а когда они всё же обращаются в полицию, то зачастую сталкиваются с равнодушием, а то и с более серьёзными последствиями<sup>18</sup>.

Плохая представительность влияет не только на работу полиции за пределами ведомства. Следствием «однобокости» кадрового состава нередко становятся преследования и словесные оскорбления в отношении сотрудников полиции из числа меньшинств и других незащищённых групп. Как отмечалось, доминирующая культура чаще всего крайне невосприимчива к переменам, и в подобной ситуации, как правило, преобладают жёсткие отношения.

В учебных материалах по правам человека, разработанных Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека для сотрудников полиции, говорится, что для представительной деятельности полиции следует обеспечить, чтобы структура её органов в достаточной степени отражала все группы общества, которому они служат. В службах полиции должны быть надлежащим образом представлены меньшинства на основе справедливой и недискриминационной кадровой политики, направленной на то, чтобы дать возможность членам этих групп продвигаться по службе в учреждениях, где они работают. Помимо численного состава, полиции также надлежит обеспечить качественные характеристики своих сотрудников. Это означает готовность и способность сотрудников полиции осуществлять функции по поддержанию правопорядка демократическими методами в рамках демократической политической системы<sup>19</sup>.

Вместе с тем необходимо отметить следующее. Надежда на то, что, увеличив число женщин и представителей меньшинств в рядах полиции, можно автоматически сократить случаи нарушений прав человека, представляет собой чрезвычайно упрощённое понимание ситуации. Действительно, как показывают исследования, в некоторых случаях новые сотрудники, к какой бы группе населения они ни принадлежали, быстро адаптируются к преобладающей линии поведения, иногда в ущерб уважению прав других людей<sup>20</sup>. Культура, сформировавшаяся в полиции, как правило, является мощным фактором, который невозможно игнорировать. Работа над укреплением сознания многообразия на деле может оказаться более эффективным способом повышения уважения сотрудников полиции к правам человека, нежели борьба за численную представительность. Проблема полицейской культуры далее обсуждается в главе 9. Представительности посвящены разделы в главах 8 и 9.

### 3.3.3. Финансовые ресурсы

Профессиональное выполнение полицией своих обязанностей требует достаточных средств<sup>21</sup>. Для того чтобы сотрудники полиции надлежащим образом выполняли свои функции, их следует обеспечить необходимым жильём, оборудованием, средствами передвижения и формой. Кроме того, полиции следует предоставить надлежащие средства как для

<sup>18</sup> См.: Kenya. *Medical action: The role of medical evidence in processing cases of sexual assault* (2002); Afghanistan: *No one listens to us and no one takes us as human beings. Justice denied to women* (2003); Guatemala: *Suspension of evictions and genuine agrarian policies are the keys to solving land conflicts*; Brazil: *They come in shooting* (2005).

<sup>19</sup> УВКПЧ ООН 1997 г., «Права человека и поддержание правопорядка: профессиональная подготовка должностных лиц по поддержанию правопорядка», параграфы 217–218.

<sup>20</sup> См., например, Sandfort, T. and I. Vanwesenbeeck, 2000, *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*.

<sup>21</sup> CNRI, 2005, *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*.

теоретической, так и практической подготовки новых сотрудников. Более того, работники полицейских органов имеют право на справедливую оплату труда, а условия их работы должны отвечать международным стандартам.

В статье 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах закреплено право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, в том числе как минимум право работников на «справедливую зарплату» и «удовлетворительное существование для них самих и их семей». В Руководящих принципах для эффективного осуществления Кодекса поведения среди прочего говорится: «*Всем должностным лицам по поддержанию правопорядка предоставляется надлежащее вознаграждение и обеспечиваются надлежащие условия работы*». В отдельных случаях Amnesty International высказывала замечания по поводу зарплаты сотрудников полиции и рекомендовала решить проблему недостаточных заработков. Есть мнение, основанное на свидетельствах о широко распространённой коррупции в полиции, что она служит средством пополнения скудных заработков полицейских. В докладе организации о Восточном Тиморе отмечается: «*Культура любой полицейской службы тесно связана с условиями работы её сотрудников, а также с вниманием, уделяемым их правам, что, в свою очередь, влияет на то, как их воспринимает общество*»<sup>22</sup>. В докладе приводится рекомендация о том, что «*заработная плата сотрудников полиции должна устанавливаться на таком уровне, который защищал бы их от экономического давления и обеспечивал достойный уровень жизни, а также отражал важность и порой опасность работы, выполняемой полицией. Уровень зарплаты следует регулярно пересматривать*»<sup>23</sup>.

Необходимо, чтобы сотрудники получали равную плату за равный труд, то есть без различий по этническим либо иным признакам, причём зарплата должна выплачиваться вовремя (или, по крайней мере, регулярно). Работа сотрудников полиции должна оплачиваться так, чтобы у них не было необходимости искать дополнительные заработки из других источников, участвуя в коррупции, преступных действиях либо дополнительно трудоустриваясь, например, в частные охранные предприятия, что может привести к напряжённости в отношениях между охранными фирмами и полицией (например, когда полиция использует свои ресурсы, такие как форма и оружие, для выполнения функций частного характера). Правозащитники, занимающиеся этой проблемой, могут оказать помощь в установлении диалога о правах человека.

Вместе с тем следует недвусмысленно подчеркнуть, что низкая зарплата и плохие условия труда ни в коей мере не могут служить оправданием нарушений прав человека, как иногда хотелось бы утверждать полиции. Во многих странах органы полиции располагают скудными ресурсами и нередко используют это обстоятельство в качестве оправдания своей несостоятельности в обеспечении безопасности и нарушении прав человека. В этой связи стоит обратить внимание на Замечание общего порядка Комитета ООН по правам человека, в котором говорится, что с лицами, лишёнными свободы, следует обращаться гуманно, при уважении их достоинства. Это право, которое «*не должно находиться в зависимости от материальных ресурсов, которыми располагает государство-участник*»<sup>24</sup>. Признавая трудные обстоятельства, в которых приходится работать многим сотрудникам полиции, следует однозначно заявить, что отсутствие

<sup>22</sup> AI, 2003, *The Democratic Republic of Timor Leste: A new police service, a new beginning*, с. 22.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 21.

ресурсов ни в коей мере не может служить оправданием нарушений прав человека со стороны государственных должностных лиц.

Нередко ресурсы полиции расходуются на применение силы, а не на профилактику её применения, к которой относится, например, обучение коммуникативным и социальным навыкам, направленное на улаживание конфликтных ситуаций. Действительно, предоставление дополнительных средств отнюдь не гарантирует, что работа полиции будет ориентирована на права человека. Об этом свидетельствуют случаи, когда правительство модернизировало органы полиции, повысив их мобильность и усовершенствовав средства связи, а также предоставив современное вооружение и оборудование. В некоторых обстоятельствах такой подход только облегчает полиции выполнение репрессивных задач. В этой связи важное значение имеет то, как правительства определяют приоритеты при финансировании различных аспектов работы полиции и, более того, каким образом они распределяют средства государственного бюджета на обеспечение деятельности полиции. В нынешней ситуации многие страны нередко отдают предпочтение вопросам госбезопасности, а значит выделяют средства специализированным антитеррористическим структурам за счёт обычной работы полиции на местном уровне. Правительствам надлежит выделять полиции средства, достаточные для обеспечения безопасности своих граждан. Важным аспектом материального обеспечения является исследование полицейской практики и соответствующее финансирование необходимых реформ, в том числе подготовки сотрудников. Во многих странах органы полиции не реформировались десятилетиями, причём государство, по всей видимости, не выделяет средств на проведение исследований, анализа и преобразований. Несмотря на то что многие неправительственные организации изучают деятельность полиции, их призывы к реформе, возможно, останутся неслышанными, если на проведение официальных исследований, а также самих реформ не выделяется финансовых средств.

Одной из проблем, на которую следует обратить особое внимание, является коррупция в области распределения средств в рамках утверждённого бюджета, а также осуществление надзора за управлением финансовыми ресурсами полиции и наличие соответствующих механизмов подотчётности. Зачастую средства, выделенные на определённые виды деятельности полиции, перераспределяются на другие области.

## Коррупция

Нет сомнений в том, что всегда найдутся желающие оказать влияние на работу полиции. Взятки с лёгкостью даются в тех случаях, когда требуется обеспечить отказ в возбуждении дела, изъять доказательства, запугать свидетелей и т.п. Кроме того, взятки столь же легко вымогаются. Действительно, по своему характеру работа полиции особенно подвержена влиянию коррупции, и сотрудникам бывает трудно устоять перед соблазном, особенно когда «все берут», а зарплата у полицейских низкая. Коррупцию нередко определяют как злоупотребление служебным положением или его использование в целях личной выгоды. В Кодексе поведения ООН коррупция понимается как совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие (статья 7). Коррупция может привести к тому, что полиция не делает то, что входит в её обязанности, делает это



ненадлежащим образом, или же делает то, что делать нельзя, требует оказания услуг (денежных, сексуальных) за то, что в любом случае входит в её обязанности, либо за отказ от запрещённых действий. В качестве примера в докладе Amnesty International приводятся случаи в Бразилии, где задержанных вынуждают платить за то, чтобы избежать пыток<sup>25</sup>.

Проблемы низкой зарплаты и отсутствия других преимуществ, по всей видимости, способствуют коррупции в рядах полиции, однако, как правило, не являются её главной причиной. Мздоимство в органах полиции явно связано, в частности, с вопросом подотчётности, а также с применением полицейских полномочий в целом при отсутствии контроля. Коррупция имеет непосредственное отношение к сговору полиции с нарушителями прав человека, не служащими в её рядах, а также к нарушениям прав человека, являющимся традиционным предметом работы Amnesty International. Подкуп полиции нередко соотносится с коррупцией в политических кругах и политическим вмешательством в её деятельность.

Мздоимство является серьёзной проблемой полицейских ведомств во всех странах мира. Оно наносит особенно серьёзный ущерб работе полиции, делая её не только малоэффективной, но и способствуя тому, что она оборачивается против общества, которому должна служить. Коррупция вредит работе органов правопорядка во всех аспектах их деятельности, поскольку ведёт к произволу в работе полиции и нарушает принцип равенства перед законом. В наихудшем проявлении мздоимство может, в конечном итоге, превратить полицию в государство внутри государства, то есть в преступную банду, подчинённую собственным правилам и процедурам и действующую ради личной выгоды. Коррупция подрывает способность полиции проявлять должную заботу в деле уважения прав человека, поскольку другие интересы (зачастую личные) превалируют над интересами общественными.

В статье 7 Кодекса поведения говорится: «Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними». Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 2003 году, более подробно раскрывает суть предыдущих документов ООН, относящихся к коррупции, и включает статьи, касающиеся, помимо прочего, её предупреждения и криминализации.

Несмотря на отсутствие всеобщего стандарта относительно ресурсов и необходимых материалов, позволяющих обеспечить работу полиции, ориентированную на права человека, правозащитникам по возможности следует включать в оценку деятельности полиции анализ соотношения (ограниченных) ресурсов и её способности осуществлять свою деятельность. Как и в случае с численным составом полиции, поиск надёжных данных о финансировании полиции может представлять трудность. В справочнике «Книга фактов» (о котором говорилось выше) содержится необходимая информация о некоторых странах.

### 3.4. Концептуальные подходы к работе полиции

Существуют различные мнения по поводу наиболее эффективных методов работы полиции, а также того, какие из них способствуют укреплению отношений с обществом, снижению уровня преступности и т.п. Когда речь идёт о деятельности полиции, зачастую бывает сложно определить причинно-следственные отношения. Действия полиции лишь в ограниченной степени влияют на показатели преступности,

<sup>25</sup> AI, 2005, *Brazil: They come in shooting.*

общественную безопасность, удовлетворённость населения и насилие в обществе. Применяемый при этом концептуальный подход к работе полиции (*policing philosophy*), то есть пути выполнения поставленных целей, тесно связан с «философией правления», а именно с тем, как государство ведёт себя по отношению к людям. Кроме того, пути выполнения полицией своих функций основаны на таких факторах, как историческое, культурное и экономическое прошлое страны, а также на ожиданиях общественности. Деятельность полиции – непрерывный и постоянно развивающийся процесс: различные ситуации требуют различных методов работы, изменения в обществе создают необходимость применять новые подходы. Для того чтобы полиция осуществляла свою деятельность в соответствии с существующими условиями, она должна быть осведомлена о переменах в обществе, а также, например, о том, как меняются ожидания населения.

Концептуальный подход к деятельности полиции может постепенно сформироваться более или менее на основе вновь внедряемых методов работы. Кроме того, он может быть сознательно избран властями или руководством полиции для укрепления общественного доверия либо, напротив, для усиления контроля со стороны государства. Различия между концептуальными подходами и методиками не всегда очевидны, поскольку они подвержены взаимному влиянию. В одной стране могут сосуществовать сразу несколько подходов, например, если разные органы взяли за основу различные концепции. По всей видимости, некоторые концептуальные подходы (как правило, применяемые в англосаксонских странах) нередко переоценивают в ущерб другим. Например, концепция полиции на службе общества (*community policing*), которая всё чаще упоминается в докладах Amnesty International, иногда рассматривается как «панацея» от любых проблем, связанных с деятельностью полиции, будто она является лучшим на сегодня концептуальным подходом. Но так ли это на самом деле? Какие ещё существуют подходы? В следующих разделах рассматриваются различные концепции деятельности полиции. Поскольку концепция полиции на службе общества является преобладающей, ей уделяется значительное внимание.

### 3.4.1. Кризисный подход к работе полиции

Кризисный подход к работе полиции (*crisis policing*) определяется как «*постоянно репрессивная деятельность полиции, при которой её сотрудники сосредоточены на поддержании порядка и контроле насилия*»<sup>26</sup>. Этот принцип скорее характеризуется отсутствием концепции, нежели является концептуальным подходом. Как правило, данный принцип работы полиции встречается в странах (иногда во время переходного периода) или в отдельных регионах, претерпевающих распад или упадок, над которыми государство рискует потерять контроль. Неудивительно, что внимание при этом сосредоточено на проблемах краткосрочного значения и выживании государственной системы. В таких случаях игнорируются требования Кодекса поведения о том, что полиция должна представлять общественность, которой служит, нести перед ней ответственность и быть ей подотчётной, причём полиция является органом, скорее ориентированным на применение силы, чем на оказание услуг. К тому же основное внимание законов о полиции сосредоточено на раскрытии преступлений и охране общественного порядка в ущерб помощи

<sup>26</sup> Uildriks, N. & P. van Reenen, 2003, *Policing post-communist societies. Police-public violence, democratic policing and human rights*, с. 31.

населению и профилактике преступности. Кроме того, используемая в этой связи терминология отражает не гражданские, а военные принципы. Организация и управление органом правопорядка также подчинены военным принципам.

Подобный пример можно найти в докладе Amnesty International, посвящённом работе полиции в социально изолированных сообществах Бразилии<sup>27</sup>. Даже если полиция проводит какую-либо работу в «фавелах», её деятельность направлена не на решение проблем, а на то, чтобы они не распространялись за пределы трущоб. Полиция захватывает малоимущие сообщества, нередко используя суммарные санкции, которые дискриминируют целые группы населения, и при этом совершает грубые нарушения прав человека, в том числе внесудебные казни.

### 3.4.2. Авторитарный подход к работе полиции

Авторитарная полиция (authoritarian policing), как правило, действует в условиях авторитарных политических систем, но может сохраняться и после перехода к демократии. *«Как правило, приоритетные направления работы полиции определяет сама полиция или правительство, не принимая во внимание потребности населения и предпочтения граждан»*<sup>28</sup>. При этом полиция склонна действовать в одностороннем порядке и поступать так, как считает нужным. Её внимание чаще всего сосредоточено на контроле за населением, а не на развитии партнёрских отношений с ним. Авторитарная полиция неизменно связана с централизованной системой, которая лишает рядовых сотрудников возможности решать, чем заниматься в рабочее время, а руководителей местных органов полиции — возможности распоряжаться ресурсами. К такому подходу можно отнести концепцию «политической полиции», в рамках которой приоритетные направления деятельности полиции определяют политики, тем самым серьёзно ограничивая её оперативную независимость.

При таких подходах права человека, как правило, считаются дополнительным бременем, ограничивающим деятельность полиции. *«Несмотря на то что в результате международного давления или в целях выполнения обязательств могут приниматься некоторые формальные правовые меры (...) формулировка стандартов в области прав человека обычно не оказывает значительного влияния на действительное положение вещей»*<sup>29</sup>. Поскольку авторитарная полиция неспособна должным образом реагировать на потребности общественности, её работе серьёзно мешает отсутствие контакта с населением и, как следствие, — трудности в получении информации. Более того, «оказание помощи населению» иной раз вообще не рассматривается как полицейская функция. Авторитарная полиция может утратить легитимность в глазах населения и оказаться неспособной следовать нормам подотчётности.

### 3.4.3. Полиция на службе общества

Полицию на службе общества (community policing) можно определить как *«совместные усилия полиции и населения, направленные на выявление проблем преступности и нарушения порядка и привлечение всех составляющих общества к поискам решения этих проблем»*<sup>30</sup>. В основе данного определения лежит предположение о том, что полиция не может

<sup>27</sup> AI, 2005, *Brazil: They come in shooting*.

<sup>28</sup> Uldriks, N. & P. van Reenen, 2003, *Policing post-communist societies. Police-public violence and human rights*, с. 32.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Определение взято из Community Policing Consortium и цитируется по *«Community Policing, the past, present and future»*, ноябрь 2004 г., о полиции на службе общества в США, опубликованному Police Executive Research Forum (PERF).

<sup>31</sup> Определение взято из Community Policing Consortium и цитируется по "Community Policing, the past, present and future", ноябрь 2004 г., о полиции на службе общества в США, опубликованному Police Executive Research Forum (PERF).

<sup>32</sup> Wing-Hung Lo, C. and A. Chun-Yin Cheuk, 2004, "Community policing in Hong-Kong. Development performance and constraints".

<sup>33</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Community policing.*

в одиночку контролировать преступность и следить за порядком, а нуждается в поддержке общества в деле обеспечения безопасности. Цели полиции на службе общества включают предупреждение и раскрытие преступлений, снижение страха перед преступностью и укрепление взаимоотношений полиции и населения. Эти цели достигаются за счёт трёх мер<sup>31</sup>:

• **Взаимодействие с населением:**

- обсуждение с населением приоритетных и стратегических направлений работы;
- мобилизация усилий по оказанию активной помощи населению.

• **Решение проблем:**

- упор на предотвращение преступлений, а не на их раскрытие;
- исследование причин обращения граждан в полицию и стремление устранить факторы, вызывающие проблемы, а не их проявления (такой подход известен как проблемно-ориентированная работа полиции, см. следующий раздел).

• **Преобразование организации:**

- децентрализация структур субординации и процессов принятия решений, в том числе решений об использовании ресурсов;
- развитие тесного сотрудничества с другими сторонами, участвующими в обеспечении безопасности населения.

## Укрепление партнёрства в целях решения проблем

В основу деятельности полиции на службе общества положена идея об укреплении партнёрства в целях решения проблем. Партнёрские отношения можно развивать различными путями в зависимости от целей<sup>32</sup>. Самым простым способом укрепления взаимоотношений полиции и населения является снятие напряжённости. Более прогрессивным в этом смысле станет построение отношений с населением, направленных на контроль преступности. Ступенью выше стоит поощрение участия и сотрудничества общественности в деле предупреждения преступлений и улучшения качества услуг полиции. И, наконец, самым передовым методом является установление стратегических партнёрских связей полиции с населением, при которых их совместная работа направлена на искоренение преступности в жилых районах и создание достойного качества жизни, причём полиция и население разделяют полномочия по принятию решений.

Работа полиции на службе населения, по сути, построена по «географическому» принципу; при этом сотрудники полиции круглосуточно несут ответственность за поддержание порядка на «своём» участке. Нередко идея полиции на службе общества предполагает «максимально» широкий охват деятельности в том смысле, что на неё ложится гораздо большая ответственность, нежели просто борьба с преступностью. Действительно, от полиции ждут поддержания благополучия сообщества в целом, а также достойного качества жизни его представителей.

Среди аспектов оперативной деятельности, которые обычно входят в состав программ полиции на службе общества, следует отметить<sup>33</sup>:

- «соседский надзор», организованный при поддержке полицейских участков;
- информационные бюллетени о мерах предупреждения преступлений;
- просвещение населения в вопросах предупреждения преступлений;
- полицейские участки с фасадом по типу магазинных витрин;
- пешее патрулирование;
- усиленное внимание нетяжким преступлениям, которые больше всего досаждают населению;
- наём на службу большего числа представителей меньшинств;
- повышение уровня образования сотрудников полиции;
- передача определённых управленческих обязанностей от полицейского к гражданскому персоналу.

Полиции на службе общества необходима «оперативная независимость» на низших уровнях служебной лестницы, поскольку её работа требует гибкости и способности реагировать на потребности населения. А для этого ответственность за использование ресурсов следует передать сотрудникам более низких организационных структур. Общественно-ориентированная работа полиции требует профессионализма и хорошей подготовки сотрудников, которым присуще полное понимание своей роли в обществе и способность ответственно использовать предоставленную им свободу действий.

Концепция полиции на службе общества исходит из той предпосылки, что полиция не пользуется полным доверием населения: *«Полиция склонна полагать, что население думает о ней хуже, чем есть на самом деле. Причина этого кроется в том, что полиция чаще всего контактирует с нарушителями общественного порядка, преступниками, лицами, нуждающимися в помощи, или некомпетентными людьми. Почти каждый район и каждое общество испытывают скрытую потребность в полиции, восприимчивой к его нуждам и способной реагировать на них. Один из важнейших способов убедить полицию в существовании такой потребности заключается в том, чтобы расширить её контакты с гражданами, составляющими непреступное, законопослушное большинство»*<sup>34</sup>. Возникновению и воплощению идеи полиции на службе общества могут служить самые разные предпосылки. В США, Великобритании и Нидерландах концепция развилась как естественный следующий шаг на пути ухода от «традиционной полиции». В странах переходного периода введение общественно-ориентированной полиции нередко знаменует собой смену режима и принятие демократических ценностей. Международные доноры, участвующие в программах реформирования полиции, в настоящее время неизменно требуют от неё перехода к принципам общественно-ориентированной деятельности.

К сожалению, данная концепция зачастую используется некорректно, что ведёт к утрате её ценности и значения. Практически все виды деятельности полиции, предполагающие какие-либо контакты с представителями населения, были подведены под понятие полиции на службе общества. Несмотря на это (или благодаря этому), она стала ведущим концептуальным подходом к работе полиции нашего времени.

<sup>34</sup> Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, с. 25–26.

## Полиция на службе общества или приближённая к обществу полиция?

Понятие общественно-ориентированной деятельности полиции или полиции на службе общества (community policing) по-разному толкуется в различных языках. В голландском она называется «участковой работой полиции», во французском, испанском и португальском нередко используется термин «приближённая полиция» (“Police de la Proximité”). По-видимому, будет резонно предположить, что принципы, которыми руководствуется полиция разных стран, также различаются, а используемая при этом концепция, возможно, отражает трактовку роли, отведённой полиции в обществе.

В целом можно выделить две точки зрения полиции на взаимодействие с обществом. Одна отражает её стремление лучше реагировать на нужды населения и укрепить его влияние на приоритеты своей деятельности. Полиция добивается улучшения качества обслуживания населения. С другой стороны, она стремится взаимодействовать с обществом, надеясь таким образом легче получить информацию у населения. Полиция старается использовать общество прежде всего из тактических соображений.

Разумеется, различие между этими точками зрения не бывает столь строгим; полиция неизменно будет искать более простые пути получения информации у граждан, и в любом демократическом обществе она всегда будет осознавать необходимость реагировать на потребности населения в целом.

Общественно-ориентированная работа полиции иногда понимается как одна из её функций, нежели целостный концептуальный подход. Как правило, следствием этого становятся изолированные подразделения «полиции на службе общества», внимание которых чаще всего сосредоточено на профилактике преступлений и оказании помощи населению. Однако в случае, когда принцип общественной ориентированности полиции применяется в качестве концептуального подхода, как изначально и предполагалось, он охватывает все аспекты её деятельности, в том числе раскрытие преступлений и охрану общественного порядка. Действительно, полиция на службе населения призвана изменить восприятие своей роли в обществе и как таковая требует фундаментальных изменений как внутри полицейской структуры, так и за её пределами в процессе сотрудничества с другими органами и населением в целом. Концепция отходит от понимания работы полиции как доминирующего органа, защищающего собственные интересы или интересы облечённых властью.

Полиция на службе общества иногда рассматривается как «слабая полиция», однако эта точка зрения не отражает реального положения вещей. Преступления в обществе совершают люди, живущие в нём. Поэтому местные жители могут располагать важнейшей информацией, необходимой для эффективной работы полиции. Перейдя к общественно-ориентированной деятельности, сотрудники полиции по-прежнему отвечают за поддержание порядка, предотвращают и раскрывают преступления, а также оказывают помощь населению. Более того, они сохраняют за собой полицейские полномочия, в том числе полномочия ареста, задержания и применения силы.

Внедрение практического опыта в других условиях в любом случае требует особой осмотрительности. Суть полиции на службе общества состоит в том, что она не должна идти вразрез с условиями местной действительности. Они меняются не только от страны к стране, но могут различаться даже на территории одного государства. Методы работы, применимые в пригородах Буэнос-Айреса, вовсе не обязательно подойдут для Афин или Северной Ганы. Вместе с тем основы общественно-ориентированной работы полиции, включающие способность реагировать на насущные проблемы населения и совместный поиск решений, являются её главными определяющими элементами. Поэтому одной лишь организации полиции по местному принципу недостаточно для выполнения требований концепции.

В огромном количестве литературы, посвящённой полиции на службе общества, приводится ряд примеров передового опыта<sup>35</sup>. Во многих докладах Amnesty International также рассказывалось о маломасштабных экспериментах по внедрению данной концепции. Пути претворения в жизнь общественно-ориентированной работы полиции могут кардинальным образом различаться. В документальном фильме Би-би-си рассказывалось о практическом внедрении полиции на службе общества в одной из «фавел» Рио-де-Жанейро (Бразилия). После взрыва негодования общественности, последовавшего за жестокими действиями полиции в районе, двумя главными целями проекта стало восстановление партнёрских отношений с местным населением и выявление проблем, с которыми оно сталкивается<sup>36</sup>. Командующий полицией, о котором шла речь в фильме, исходил в решении проблемы из трёх принципов: разоружение (*«прежде чем внедрять полицию на службе общества, необходимо исключить вооружённых людей»*), отсутствие малолетних преступников и неподкупность сотрудников полиции. Важный аспект бразильского проекта заключался в том, чтобы объединить два сообщества — население среднего класса и жителей «фавелы». Причём первое искало защиты от последнего, требуя от полиции принять репрессивные меры. Таким образом, одной из задач проекта стал поиск путей достижения сплочённости и взаимопонимания.

В некоторых странах, в том числе в ЮАР и Уганде, существуют так называемые Форумы полиции на службе общества (ЮАР) и Муниципальные советы (Уганда), действующие на уровне полицейских участков, в которых представлены жители местных сообществ. Эти форумы участвуют в принятии решений относительно приоритетных направлений работы полиции, а в некоторых случаях и более активно включаются в деятельность полиции. В Уганде на местные правления структур муниципальных советов помимо прочего была возложена ответственность за обеспечение закона и порядка<sup>37</sup>. Эти структуры были учреждены по окончании гражданской войны, чтобы предотвратить правовой вакуум и возможные беспорядки после отмены прежнего института местных вождей. В обязанности муниципальных советов входит мобилизация населения в вопросах закона и порядка, охрана правопорядка силами местной полиции, сбор данных о преступности и управление работой судов. Несмотря на значительные успехи муниципальных советов, которым удалось предотвратить появление незаконных и неофициальных форм правоохранительной деятельности (в том числе комитетов бдительности) и добиться восстановления хоть какого-то порядка, им не удалось избежать проблем. Наиболее очевидными являются коррупция

<sup>35</sup> См., например: Bayley, D., 1994, *Police for the future*.

<sup>36</sup> Запись документального фильма "On the Rio beat" (2001 г.) можно получить в Международном секретариате.

<sup>37</sup> Baker, B., 2005, "Multi-choice policing in Uganda".

и отсутствие юридических знаний. Именно поэтому они не оправдали ожиданий органов профессиональной полиции Уганды.

Предметом значительного внимания стал проект полиции на службе общества, в ходе которого применялся подход, известный под названием «Разбитые окна». Проект осуществлялся Нью-Йоркским департаментом полиции (НЙДП) в середине 90-х годов. В основу подхода положена идея о том, что вмешательство полиции с целью предотвращения и пресечения нетяжких преступлений постепенно приведёт к сокращению тяжких насильственных преступлений; разбив одно окно, несовершеннолетние правонарушители и другие лица поймут, что им никто не мешает разбить другие. При этом в отношении преступности практиковалась «нулевая терпимость», при которой полиция арестовывала любое лицо, совершившее мелкое правонарушение. Несмотря на то что статистические данные свидетельствовали о сокращении мелких и тяжких преступлений, и подобная политика, как сообщалось, способствовала чувству защищённости некоторых людей, результатом подобного подхода стали крайне репрессивные действия полиции по отношению к отдельным группам населения. Нью-Йоркский союз гражданских свобод сообщил: *«Эта предвзятость в действиях полиции, обусловленная расизмом, имела место в период реализации стратегии НЙДП, которая предусматривала жёсткое уголовное преследование в случаях так называемых преступлений "против качества жизни"»*<sup>38</sup>.

Как показывает опыт, действия полиции в рамках общественно-ориентированной деятельности весьма разнообразны в различных странах мира и не всегда отражают принципы, сформулированные выше. Примером тому может служить ситуация в Мозамбике<sup>39</sup>. Насколько понимает Amnesty International, руководство системой полиции на службе общества в Мозамбике осуществляет отдел по связям с общественностью полиции Республики Мозамбик (ПРМ). Система предусматривает создание Советов по делам полиции на службе общества. Члены советов избираются местными авторитетными лицами, а сотрудников полиции выбирают из списков добровольцев. Они не получают зарплату, однако их поощряют зарабатывать, организуя небольшие предприятия. Такие полицейские не носят форму и не имеют право носить оружие. В число их функций входит предоставление ПРМ сведений о преступниках с помощью методов посредничества (в том числе в случаях домашнего насилия), а также убеждение правонарушителей в необходимости изменить поведение. Они вправе производить арест согласно полномочиям «гражданского ареста» в случаях взятия с поличным. Они работают совместно с полицией на вверенных им участках. Представители ПРМ сообщили Amnesty International, что в целом система функционирует успешно. Другие наблюдатели рассказали организации, что, по сообщениям представителей некоторых сообществ, полиция на службе общества обеспечила им большую защищённость, но при этом не обходится без серьёзных проблем.

Организация получила тревожное число заявлений, касающихся сотрудников добровольной полиции, в том числе касательно:

- мздоимства и вымогательства со стороны сотрудников добровольной полиции, многие из которых являются безработными;
- применения наручников, а также ношения и применения огнестрельного оружия;

<sup>38</sup> Показания НЙСГС о профилировании от 23 февраля 2004 г. См.: [http://www.nyclu.org/profiling\\_testimony\\_022304.html](http://www.nyclu.org/profiling_testimony_022304.html). См. также WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Community policing*, где обсуждаются вопросы разбитых окон и нулевой терпимости.

<sup>39</sup> Пример приведён из Меморандума AI, представленного в 2005 г. правительству Республики Мозамбик, касательно полиции и защиты прав человека. Текст Меморандума не публиковался.



- ареста подозреваемых, не пойманных с поличным;
- применения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также сообщений о внесудебных казнях.

Действительно, полиция по месту жительства, созданная в Мозамбике, в потенциале может превратиться в своего рода ополчение, поскольку обычным гражданам, не получающим зарплату и соответствующую подготовку, при поддержке полиции предоставлены полномочия контроля над своими соседями.

Так как в подобных ситуациях немаловажно провести оценку эффективности проектов полиции на службе населения, а также не допустить превращения добровольной полиции в ополчение или комитеты бдительности, авторы составили перечень факторов успеха, на который можно опереться при проведении такой оценки.

### **Критические предпосылки успеха полиции на службе общества включают следующее<sup>40</sup>:**

- Для организации полиции на службе общества требуется время; время необходимо на установление контактов с местным населением, особенно в ситуациях, которые характеризуются отчуждённостью и недоверием. Более того, если состав населения неоднороден, важно принять все меры к тому, чтобы программа не оказалась под контролем групп, представляющих доминирующие и наиболее влиятельные интересы, или под влиянием кастовых и религиозно-общинных соображений.
- Время — деньги. Полиции на службе населения требуются средства, достаточные для переподготовки кадров, переоборудования полицейских участков, преобразования организационных структур, культуры и т.п.
- Концепция полиции на службе общества требует построения стратегических отношений по принципу «снизу вверх», а не «сверху вниз». Население в первую очередь контактирует с рядовыми сотрудниками. Информация, которой они располагают, должна служить ориентиром при принятии решений, а не наоборот. Необходимо, чтобы организационная структура отражала этот принцип. Следует отметить, что в организациях, практикующих/практиковавших «авторитарный» подход к работе полиции и имеющих скорее феодальное устройство и этические нормы, соблюдение этого принципа может представлять определённую сложность. В подобных ситуациях вертикальная связь, как правило, неудовлетворительна как в количественном, так и в качественном отношении, причём руководители зачастую не желают доверять мнению и суждениям подчинённых. Поэтому:
- Руководство полиции должно быть готово твёрдо следовать этому принципу (снизу вверх) как в теории, так и на практике. Внедрение полиции на службе общества требует всецелой поддержки, в первую очередь — со стороны руководства полиции и вплоть до низших ступеней иерархической лестницы. Специальные отделы, в том числе следственные, могут оказать сопротивление реализации программы, поскольку она потребует от них изменения методов работы. Поэтому

<sup>40</sup> Существует множество публикаций о проектах полиции на службе населения. См., например, Bayley, D., 1994, *Police for the future*; WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Community Policing, the past, present and future*. При составлении этого перечня также использовались: Wing-Hung Lo, С. е.а., 2004, "Community policing in Hong-Kong. Development performance and constraints"; Broeck, T. van der, 2002, "Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime".

программу внедрения полиции на службе общества необходимо как следует разъяснить.

- Обще­ствен­но-ориентированная работа полиции требует децентрализации процесса принятия решений относительно приоритетных направлений деятельности и распоряжения ресурсами. Следовательно:
- Полиции на службе общества необходимы хорошо подготовленные, квалифицированные сотрудники, способные взаимодействовать с населением и правильно оценивать его потребности, а также «объективно преобразовывать» их в действия организации. Но это не значит, что они попросту должны делать то, что хочет население! Напротив, высокий уровень коррупции и слабый профессионализм являются теми факторами, к которым следует относиться крайне осмот­ри­тель­но при внедрении общественно-ориентированной работы полиции.
- Необходимо наличие системы поощрений и служебного роста, отражающей задачи полиции на службе общества. Сотрудников необходимо вознаграждать за усилия, прилагаемые в работе по службе обществу (а не просто называть их «социальными работниками» или в отдельных случаях «сиделками»). Оценка качества работы полиции на службе общества может представлять трудность, поскольку проблемы, с которыми она сталкивается, бывают более сложными. Вместе с тем измерение эффективности работы полиции на службе общества (оценка воздействия) может стать решающим в плане гарантии материального обеспечения в будущем. Успех лучше всего измерять относительно способности полиции добиться изменения отношения и линии поведения со стороны полиции и населения, укреплять взаимопонимание, увеличивать дружеское взаимодействие и, в конечном итоге, способствовать тесному сотрудничеству с населением.
- По фактам противоправного поведения сотрудников полиции проводится необходимое своевременное разбирательство. О результатах (внутренних) расследований жалоб следует сообщать соответствующим представителям населения.
- Предпочтительно, чтобы общественно-ориентированный подход к работе полиции применялся стратегически, а не на уровне отдельного подразделения. Вместе с тем, внедрив его поначалу в отдельном подразделении, можно переубедить противников этого подхода.
- Последовательность. Поскольку внедрение общественно-ориентированной работы полиции требует твердой и выраженной приверженности со стороны руководства, необходимо, чтобы оно продолжалось и после его смены. Новые руководители должны проявить готовность продолжить политику своих предшественников, а не затевать очередной эксперимент.
- Кроме того, для успешного внедрения подхода решающую роль играет готовность к сотрудничеству со стороны лиц и ведомств, выпадающих из сферы влияния полиции. Среди них:
  - Профсоюзы. Несмотря на то что сотрудничество со стороны профсоюзов, возможно, не имеет решающего значения, сопротивление с их стороны может создать серьезные проблемы.

В странах, где существуют полицейские профсоюзы, необходимо привлечь их к обсуждению проблем полиции на службе общества.

- Политики и другие субъекты, формирующие общественное мнение, в том числе СМИ. Если полиция на службе общества воспринимается скорее как социальный эксперимент, нежели как путь к успешной работе полиции, её внедрение может привести к конкуренции в борьбе за ресурсы, а также в толковании того, что представляет собой успешная работа полиции.
- Другие органы сферы безопасности. Полиция на службе общества не ограничивается лишь органами полиции, а включает в себя всеобъемлющую политику обеспечения безопасности. Важная роль в этой связи отводится межведомственному сотрудничеству; проблемы, выходящие за рамки компетенции органов полиции, необходимо решать другим ведомствам. Другие муниципальные органы, возможно, лучше оснащены для решения определённых проблем, имеющих приоритетное значение для местного населения. Например, мусор на улицах может причинять гражданам массу неудобств, однако эта проблема не входит в компетенцию полиции. Вместе с тем компетентное ведомство может отказаться решать проблемы, которые, по его мнению, возникают в результате реализации проекта полиции на службе общества, и как таковые его не касаются. Как правило, действует закономерность: *«Если полиция на службе общества является программой полицейского департамента, она обречена на неудачу. Полиция на службе общества должна быть общегородской программой»*<sup>41</sup>.
- Готовое к сотрудничеству население! Необходимо активно добиваться готовности к сотрудничеству со стороны местных жителей и всячески его поддерживать. Если население воспринимает полицию как своего врага и не доверяет ей, если граждане опасаются возмездия со стороны участников преступных группировок или им просто всё равно, они неохотно пойдут на сотрудничество. Действительно, во многих странах многочисленные группы населения, особенно состоящие из социально изолированных и испытывающих экономические лишения лиц, неохотно реагируют на попытки полиции взаимодействовать с ними и серьёзно сомневаются в том, послужит ли сотрудничество с полицией их интересам. Установление доверительных отношений требует долговременных, искренних и последовательных усилий со стороны полиции. В некоторых странах общественность открыто высказывается в поддержку действий полиции, являющихся нарушением прав человека, таким образом поощряя репрессивную линию поведения полиции. Внедрение полиции на службе общества, возможно, потребует мер по просвещению населения относительно принципов прав человека в целом и полицейской практики в частности.

Приверженность является решающим и всеобъемлющим фактором успеха внедрения концепции. Во многих странах полиция обращается к общественно-ориентированному подходу в своей деятельности, руководствуясь многими практическими соображениями, в том числе целями упрочения отношений с населением, придания легитимности

<sup>41</sup> PERF, 2004, *Community policing, the past, present and future*, с. 166.

полицейской практике (в том числе нарушающей стандарты в области прав человека), а также получения дополнительных средств. Действительно, полиция на службе общества сама по себе приобрела моральную ценность, причём независимо от конкретной формы, которую она принимает, и это обстоятельство всё больше подрывает концепцию и лежащую в её основе систему принципов. Вместе с тем общественная ориентация полиции не должна подрывать её профессиональную деятельность. Напротив, профессионализм в работе полиции является неперенным условием. Концепция полиции на службе общества вовсе не подразумевает, что население берёт на себя обязанности полиции, она скорее требует эффективного сотрудничества, при котором полиция руководствуется советами населения и с его помощью обеспечивает и поддерживает безопасность.

#### 3.4.4. Проблемно-ориентированная деятельность полиции<sup>42</sup>

Проблемно-ориентированная деятельность полиции (problem oriented policing) нередко упоминается под сокращённым названием ПОП, однако её не следует путать с полицией общественного порядка. Эта концепция подразумевает сбор информации о проблемах определённого района в отличие от расследования конкретного преступления, совершённого конкретным правонарушителем. *«Полноценный подход к ПОП требует систематического выявления проблем и их анализа, за которым должны последовать необходимое вмешательство и последующая оценка»<sup>43</sup>*. Как таковая ПОП требует долгосрочного инициативного подхода, а не просто реакции на ситуацию. Проблемно-ориентированный подход к деятельности полиции был впервые разработан в 1980-х годах в качестве нового метода работы. Результатом его внедрения стал кардинальный сдвиг в мышлении от «правонарушителя» к «проблеме в целом», и таким образом возник новый концептуальный подход к деятельности полиции.

ПОП развилась из концепции полиции на службе общества: сотрудничество с другими партнёрскими институтами, помогающими обеспечить защиту местных сообществ, такими как школы, общественные центры, жилищные корпорации, гражданские организации и т.п., сыграло решающую роль в решении проблем, которые больше всего беспокоили население. Они далеко не всегда ограничивались преступностью, а полиция далеко не всегда была самым очевидным ведомством для их решения. Напротив, на чувство защищённости населения могут значительно влиять такие обстоятельства, как неработающее уличное освещение, мусор на улицах, надписи на стенах, праздношатающиеся подростки и т.п. В то же время межведомственный подход является самым слабым местом ПОП: она предполагает сравнимый уровень качества работы всех (государственных и негосударственных) органов и учреждений, участвующих в программе, а также объективную, «профессиональную» готовность с их стороны заниматься решением проблем. К сожалению, реальность зачастую далека от идеала. Кроме того, при сотрудничестве с таким широким спектром разнообразных органов и учреждений осуществление последовательных стратегий может представлять трудности.

«Хорошая» полиция на службе общества в своей деятельности должна руководствоваться проблемно-ориентированным подходом: то есть они должны дополнять друг друга. Вместе с тем *«на практике проблемно-ориентированная работа полиции, как правило, доминирует, причём*

<sup>42</sup> Желание получить дополнительную информацию см. <http://www.popcentre.org>

<sup>43</sup> Hale, C. e.a., 2005, "Uniform Styles II: Police families and police styles".

полиция сама определяет, какие проблемы следует решать»<sup>44</sup>. В то же время проблемно-ориентированную деятельность полиции осуществлять «проще», чем общественно-ориентированную, поскольку оценку её результатов произвести легче, и она не связана с наличием чётко определённого сообщества, имеющего конкретные ожидания и готового сотрудничать с полицией. Это же обстоятельство является и недостатком ПОП: она способна усилить впечатление, будто полиция может раскрывать преступления без посторонней помощи (не сотрудничая с населением) и при этом подтверждает пассивную роль общественности<sup>45</sup>.

Суть ПОП заключается в эффективности, а её успех зависит от способности властей и полиции организовать ресурсы так, чтобы получить оптимальную отдачу и принести пользу гражданам. Каждый сотрудник полиции понимает, что в конечном итоге нет смысла вновь и вновь отвечать на одни и те же заявления граждан, не решив стоящей за ними проблемы. Как таковая ПОП не имеет недостатков, кроме того, что полиция может взять на себя слишком много, как в случае полиции на службе общества. В беспокойные времена (характеризующиеся высоким уровнем преступности, отсутствием общественной безопасности и т.п.) это обстоятельство легко оборачивается *против* полиции. Причём чаще всего политики и СМИ подвергают сомнению то, как полиция распоряжается своими ресурсами и определяет приоритеты в работе, что, в конце концов, приводит к жалобам на «мягкотелость» полиции по отношению к преступности.

### 3.4.5. Работа полиции с опорой на информацию и оперативные данные

«Материалом» работы полиции является информация. Её собирает не только полиция, но и многие другие органы и ведомства. Действительно, в эпоху информационных технологий, сбора данных и управления знаниями полиции стало ясно, что «*получение, развитие и использование информации о серьёзных закоренелых правонарушителях вероятнее всего станет эффективным путём к пресечению и прекращению их действий*»<sup>46</sup>. Информацию можно получать как из открытых, так и скрытых источников, а также через контакты с населением. С течением времени деятельность полиции с опорой на оперативные данные (information/intelligence led policing) стала охватывать все виды работы полиции, в ходе которых используется обработка собранной информации. Как и ПОП, работа полиции с информационной опорой возникла из концепции полиции на службе общества: установление более тесных связей с местным населением способствовало выявлению обширных пластов информации. В конце концов, правонарушители проживают в тех же районах, и преступления преимущественно совершаются по месту жительства. Результатом укрепления отношений с населением становится улучшение доступа к информации, что, в сущности, является жизненно важным условием качественной работы полиции во всех её аспектах.

По сути, работа полиции с опорой на оперативные данные также направлена на повышение эффективности её деятельности. Вместе с тем она имеет и более серьёзные последствия. Помимо возросшего объёма собираемой информации, в результате такого подхода может измениться также её характер. Львиная доля собираемых и используемых сведений поступает из «открытых источников», доступных каждому. Несмотря на то что хранение данных личного характера может регулироваться строгими

<sup>44</sup> Broek, T. van der, 2002, "Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime", с. 169.

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> Hale, C. e. a., 2005, "Uniform Styles II: Police families and police styles", с. 5.

правилами, возможные последствия сбора подобных данных, например в отношении определённых групп меньшинств, остаются неясны. Полиция рискует уподобиться органам безопасности, собирающим оперативную информацию в политических целях, а не в целях борьбы с преступностью. Риск особенно высок, когда полиция начинает использовать налаженные связи с населением в целях сбора политической информации, а это в конечном итоге может привести к возрождению тайной полиции (по типу государственно-политической полиции). В этом отношении полиция на службе общества, применяющая методы работы с опорой на оперативные данные, может оказаться в ситуации «шаг вперёд и два назад».

### **«Война с терроризмом»**

Разумеется, «война с терроризмом», объявленная после событий 11 сентября 2001 года, не является концептуальным подходом к деятельности полиции. Тем не менее она оказала значительное влияние на работу полиции и действующие концептуальные подходы во многих странах мира. Вместе с ней в область криминальной юстиции, то есть область деятельности системы уголовного судопроизводства, в том числе полиции, пришёл военный жаргон («война»). В то время как концепция полиции на службе общества строится на том, что полиция оказывает услуги населению, «война с терроризмом» является отступлением от этой концепции, поскольку является предлогом к тому, чтобы узаконить ограничения правовых гарантий защиты против злоупотреблений со стороны государственной власти. Некоторые государства, особенно практиковавшие авторитарный подход к работе полиции в прошлом, с готовностью принимают лексикон «войны с терроризмом», таким образом оправдывая авторитарные методы деятельности полиции и обходя вниманием законные требования к усилению подотчётности перед населением.

Под предлогом «войны с терроризмом» власти всё чаще узаконивают целенаправленное выделение представителей определённых групп общества («профилирование») и позволяют полиции пользоваться своими полномочиями, не неся при этом ответственности. «Война с терроризмом», по-видимому, помогает некоторым пребывающим у власти лицам перекраивать систему прав человека, превращая нарушения прав человека, такие как пытки, в «допустимые» следственные методы. В настоящее время, по всей видимости, мнения по данному вопросу разделились на диаметрально противоположные, причём с одной стороны находятся сторонники «войны с терроризмом», а с другой – правозащитники. В такой двойственной ситуации правозащитники рискуют быть восприняты общественностью как защитники «террористов», что ослабляет эффективность их деятельности. Разработка «антитеррористического подхода, ориентированного на права человека» станет одной из важнейших задач грядущего десятилетия. Стоит отметить, что раздел о «терроризме» также включён в главу 2.

#### **3.4.6. Заключительные замечания о концептуальных подходах к работе полиции**

Очевидно, что приведённые подходы к работе полиции на практике разграничены не столь чётко, как описано в настоящем пособии. Работа некоторых органов полиции имеет черты кризисного подхода, даже если страны, в которых они действуют, не находятся в состоянии кризиса. У многих просматриваются черты авторитарного подхода. Примечательно, что множество полицейских органов взяли в обиход терминологию

«полиции на службе общества», хотя лишь очень немногие действительно внедрились этот концептуальный подход «на должном уровне». По-видимому, концепции полиции на службе общества удалось завоевать популярность такими темпами, скорее всего, по причине влияния иностранных экспертов и консультантов, а также международного финансирования.

Грубо говоря, можно вести речь о существовании двух ёмких позиций, лежащих в основе концептуальных подходов к работе полиции, о которых рассказывалось в предыдущих разделах. Одна из них заключается в том, что полиция является инструментом государственного контроля. При этом предполагается, что надлежащий контроль со стороны государства над своими территориями обеспечивает соблюдение «закона и порядка» и гарантирует безопасность большинства людей, подпадающих под его юрисдикцию. Эта «позиция силы» или «позиция вертикали» ясно прослеживается в авторитарном стиле работы полиции. С другой точки зрения, полиция обслуживает население по месту жительства. Эта «позиция обслуживания» или «позиция горизонтали» прослеживается в концепции полиции на службе общества и её производных – проблемно-ориентированном подходе и работе с опорой на оперативные данные (последний также встречается в авторитарном стиле работы полиции). Кризисный подход особым образом отличает то, что он скорее свидетельствует о некомпетентности государства в деле поддержания порядка, нежели о компетентном выполнении основного обязательства по поддержанию порядка.

Правозащитники несомненно отдают предпочтение полиции на службе общества, поскольку она лучше других способна реагировать на потребности гражданского общества. Меры по содействию эффективному предупреждению преступности придают особое значение участию общин в профилактике преступлений<sup>47</sup>. Чтобы подчеркнуть значение способности реагировать на нужды населения и избежать споров о том, что именно включает в себя понятие общественно-ориентированной деятельности полиции, правозащитники (в том числе Amnesty International), как правило, используют термин «полиция на службе общества». Между тем существуют некоторые проблемы и трудности, связанные с полицией на службе общества, на которые следует обратить внимание:

- В некоторых случаях власти реализуют инициативы по внедрению полиции на службе общества, активно содействуя самостоятельному поддержанию порядка населением по месту жительства, что нередко приводит к возникновению «комитетов бдительности». Поэтому необходимо всегда уточнять, что именно имеет в виду полиция, заявляя о внедрении концепции полиции на службе общества. Действительно: *«В Соединённых Штатах полиция на службе общества может привести к установлению конструктивных партнёрских отношений между полицией и населением, однако в авторитарных государствах концепция может использоваться в целях кооптации и строгой регламентации жизни “сверху вниз”»*<sup>48</sup>.
- Идея полиции на службе общества предполагает наличие чётко очерченного сообщества, имеющего ясное и последовательное представление о своих потребностях, а также готового и способного сотрудничать с полицией. Однако что такое сообщество и кто его представляет? Как предотвратить исключение отдельных групп? Как быть с группами населения, которые подвергаются дискриминации?

<sup>47</sup> Приложение к резолюции 2002/13 ЭКОСОС, принятой 24 июля 2002 г.

<sup>48</sup> Bayley, D., 2001, *Democratising the police abroad: What to do and how to do it*, с. 36.

- Другой вопрос в этой связи относится к тому, как практически осуществить идею «служения обществу» или «способности реагировать на потребности населения». Как лучше служить обществу? Достаточно ли просто удовлетворять все потребности общества для того, чтобы ему служить? Что делать, если общественность требует совершения противоправных действий? Как всегда, полиции придётся найти баланс между оперативной независимостью, профессиональным мнением, необходимостью в определённом уровне доверия со стороны общественности и учётом потребностей населения. В конечном итоге, полиции, а иногда даже отдельному сотруднику, приходится самому решать, как лучше поступить. По сути, главный вопрос для полиции на службе общества заключается в том, как уравновесить нейтральный (справедливый и беспристрастный) подход с чувствами и отношением населения.
- Какие гарантии необходимы для того, чтобы полиция на службе общества не способствовала росту коррупции?
- Полиция на службе общества предполагает максимально широкий охват деятельности, причём полиции отводится главная роль в деле сплочения и поддержки общества, тесно связанная с «примером должной заботы», о котором говорилось в главе 2. В то же время максимальное расширение функций полиции с включением в них задач, которые не требуют полицейских полномочий (и для выполнения которых полиция не достаточно подготовлена), может привести к наращиванию полицейских структур, а значит к увеличению числа лиц, наделённых полномочиями ареста, задержания и применения силы. Действительно, вследствие подобного наращивания полиция может взять на себя функции других государственных ведомств, таким образом размывая различия между ними. К тому же если полиция будет заниматься слишком многими видами деятельности и повышать ожидания населения, это в конечном счёте может вызвать неудовольствие и разочарование.

### «Ситуационная работа полиции»

Не существует единственно правильного подхода к работе полиции. Целью недавней инициативы в Великобритании стала разработка модели ситуационной работы полиции (situational policing) в сочетании с развитием соседских отношений. Инициатива предусматривает связь концептуального подхода к работе полиции (стратегии) с показателями преступности (распространённые виды преступлений, уровень преступности, уровень страха среди населения) и социальным капиталом сообщества (уровень доверия, неофициальные связи, официальные объединения) и, таким образом, направлена на достижение оптимального равновесия<sup>49</sup>.

Несмотря на то что авторитарный подход к деятельности полиции может показаться несовместимым с правами человека, он *вовсе не обязательно* ведёт к нарушениям прав человека, если полицейские профессионально выполняют свою работу. Это зависит от законодательства, регулирующего деятельность полиции; политической приверженности правам человека, внутренних дисциплинарных процедур и многих других факторов. При наличии политической приверженности правам человека и отлаженного механизма внутренней субординации, а также надлежащей подготовки

<sup>49</sup> Ashby, D.I., 2005, "Policing neighbourhoods: Exploring the geographies of crime, policing and performance assessment".



сотрудников, которые действуют под строгим надзором, авторитарный подход к работе полиции, применяемый дисциплинированно, действительно может оказаться оптимальной концепцией для многих стран. Особенно это касается государств с высоким уровнем коррупции. Несмотря на то что в некоторых странах авторитарные органы полиции более склонны применять насилие, в отдельных случаях они менее подвержены коррупции, а потому население «отдаёт им предпочтение», считая меньшим из зол. Подобная ситуация наблюдается в ряде стран, где одновременно действуют несколько полицейских ведомств: более военизированные органы полиции, как правило, обладающие выраженными авторитарными чертами, централизованные и дистанцированные от населения, подчас пользуются большим уважением и больше ценятся, поскольку общественность считает их надёжными и менее подверженными личным или узким интересам, хотя и в ущерб «приближённости к населению» и даже при выраженной склонности к насилию.

Примером тому является Индия<sup>50</sup>, где за работу полиции отвечают правительства штатов (при федеральном устройстве государства), а центральные власти не обладают собственной юрисдикцией в вопросах деятельности полиции. Вместе с тем в стране существует ряд центральных полицейских органов, которые могут оказывать помощь на территории штатов (но только, когда запрашивается их помощь, то есть когда полиция отдельного штата оказывается не в состоянии эффективно справиться с ситуацией, особенно если речь идёт о поддержании законности и порядка). В целом, как сообщалось, население больше доверяет центральным, чем местным органам полиции, поскольку считает их лучше подготовленными, имеющими лучшее руководство и оснащение, чем полиция штатов. Более того, население полагает, что сотрудники центральной полиции более справедливы и беспристрастны в деле урегулирования проблем, связанных с обеспечением правопорядка. Например, их подход к работе по контролю межобщинных беспорядков в целом считается более продвинутым, чем у некоторых подразделений полиции штатов. Центральные органы более военизированы и авторитарны по сравнению с подразделениями полиции штатов. Большинство из них вооружены и, как правило, не носят оружия несмертельного действия, такого как полицейские дубинки. Поэтому они с большей готовностью применяют силу или огнестрельное оружие. Сотрудники этих органов считаются не столь подверженными коррупции, поскольку не выполняют обычных функций полиции, которые дают возможность получить взятку.

Правозащитникам важно знать о различных концептуальных подходах к работе полиции, а также об их влиянии на принципы прав человека, такие как законность, подотчётность и восприимчивость. Различные подходы могут значительно различаться в отношении последних двух принципов. Полиция на службе общества по своей природе (более) восприимчива к нуждам населения, которому служит, и в целом более открыта общественному контролю, чем полиция авторитарного стиля. Соблюдение принципа законности вряд ли подвержено значительному влиянию применяемого концептуального подхода: случаи коррупции и нарушений прав человека имеют место при любом из них. Тем не менее авторитарные подходы зачастую сочетаются с ужесточёнными законами,

<sup>50</sup> Из личной переписки с г-ном Г.П. Джоши, координатором полицейской программы CNRI (Индия).

расширенными полномочиями полиции и ослабленными механизмами подотчётности.

Название подхода к работе, выбранное полицией, не всегда отражает методы, применяемые на практике. Правозащитникам следует проявлять осмотрительность и не вступать в рассуждения о терминологии, а также о том, какой подход к работе полиции следует применять. Им также не следует указывать полиции, по какой системе ей надлежит работать. Вместо этого правозащитникам необходимо выяснить, как полиция осуществляет свою деятельность на данный момент, и каким образом это относится к вопросам прав человека. Следовательно, необходимо добиваться того, чтобы полиция:

- несла ответственность перед населением, которому служит, и реагировала на его потребности;
- представляла состав населения, которому служит, и проявляла чуткость к потребностям уязвимых групп из числа этого населения;
- сочетала эффективность и законность в ходе своей деятельности;
- обеспечивала надлежащее выполнение всех трёх функций полиции;
- действовала в соответствии с законодательными нормами, в том числе с нормами международного права в области прав человека, и использовала средства, соразмерные преследуемым целям.

Полиции следует отслеживать изменения в обществе и адаптировать методы работы, критически оценивая возможные последствия любых перемен в свете соблюдения прав человека. Для этого необходимо постоянно наблюдать за переменами в обществе и их влиянием на ожидания населения в отношении деятельности полиции. Если полиция установила прочные отношения с населением, «поддержание связи» с обществом является их логическим следствием.

### 3.5. Резюме

В настоящей главе подробно рассматривается роль полиции в качестве основного ведомства, выполняющего задачу обеспечения безопасности и поддержания порядка. Задачи полиции заключаются в выполнении следующих трёх функций:

- предупреждение и расследование преступлений;
- поддержание общественного порядка;
- оказание помощи населению.

Деятельность полиции, ориентированная на права человека, требует обеспечивать население всеми тремя функциями. Для их эффективного выполнения полиции необходимы соответствующие ресурсы. Ей нужно достаточное число хорошо подготовленных кадров, отражающих состав общества, которому они служат. Кроме того, следует обеспечить финансирование, достаточное для реализации этих функций.

Существует несколько концептуальных подходов к работе полиции. Решение о том, какой из них лучший – задача непростая и даже невозможная. Грубо говоря, подходы к работе полиции отражают две позиции: полиция либо является инструментом государственного контроля, либо оказывает услуги населению. Хотя рассуждения о полиции на службе общества производят впечатление, будто этот подход является самым «благоприятным в свете уважения прав человека», на деле это не всегда

так. В настоящей главе перечислены факторы успеха, которые можно использовать для оценки проектов, предположительно направленных на внедрение полиции на службе общества. Кроме того, авторы предлагают правозащитникам сосредоточиться на таких принципах прав человека, как восприимчивость к нуждам населения, которому полиция служит, подотчётность перед ним, а также на принципе законности.



© Hollandse Hoogte / Мартин Рёмерс

**Полиция должна пользоваться достаточной оперативной независимостью от других государственных органов при исполнении возлагаемых на неё задач, за которые она несет полную ответственность.**

Европейский кодекс полицейской этики, статья 15

## 4. Оперативная независимость

### 4.1. Введение

Как говорилось выше, государства несут ответственность за поддержание порядка и безопасности на своей территории. Из принципа равенства (статья 1 Всеобщей декларации прав человека) следует, что государства в равной мере отвечают за обеспечение безопасности каждого. В этой связи вопросом первостепенной важности является то, чтобы системы, созданные государством для поддержания порядка и безопасности, действовали на благо каждого, а не в угоду узкому кругу лиц. Тем не менее во многих странах по причине политического влияния и дискриминации работа полиции, ориентированная на права человека, в рамках системы органов безопасности и юстиции в целом бывает крайне затруднена (или попросту невозможна).

Полиции необходимо обеспечить возможность выполнять свои функции произвольно и беспристрастно. Для этого ей требуется некоторая степень независимости. Вместе с тем независимость ни при каких обстоятельствах не может быть полной, поскольку полиция наделена полномочиями, которые в потенциале могут серьёзно затронуть права граждан и привести к тому, что она станет осуществлять бесконтрольную власть в государстве. Чтобы не допустить подобного поворота дел, полиции необходимо предоставить некоторую степень независимости, обеспечив при этом полную прозрачность её действий. «Оперативная независимость» в известной мере является многосторонней и в то же время основной чертой работы полиции, требующей тонкого равновесия. Избыток независимости может привести к чрезмерному насилию, а при её недостатке полиция, скорее всего, будет склонна угождать интересам (этническим, религиозным и другим) узкого круга лиц, пребывающих у власти, а не учитывать интересы каждого.

Читателям рекомендуется также ознакомиться с главой 8, посвящённой подотчётности, учитывая тот факт, что вопросы оперативной независимости и подотчётности полиции неразрывно взаимосвязаны.

### 4.2. Политический аспект деятельности полиции

Закон устанавливает правовые рамки, в которых полиция выполняет свои функции, а приоритетные направления её работы в целом определяются (местными) стратегическими планами в области безопасности. В демократических государствах законы и политика в области безопасности формулируются представителями народа. Как таковая полиция всегда тесно связана с политикой. Тем не менее законы лишь в ограниченной мере предопределяют порядок деятельности полиции. Её работа по определению является политической деятельностью в том смысле, что она направлена на уравнивание различных интересов в обществе.

#### 4.2.1. Позиция вертикали: полиция и государство

Институты государства по определению тесно связаны с государственной властью, и полиция не является исключением. Полиция — мощный

инструмент государственного контроля. Она подотчётна государству, зависит от него и обязана обеспечивать исполнение его законов, сформулированных теми, кто пребывает у власти (путём выборов или иным образом).

Государство должно служить интересам общественности. Эта идея отражена в статье 1 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, которая гласит: *«Государственная должность, как она определяется в национальном законодательстве, — это должность, облечённая доверием, предполагающая обязанность действовать в интересах государства. Поэтому государственные должностные лица проявляют абсолютную преданность государственным интересам своей страны, представляемым демократическими институтами власти»*<sup>1</sup>. Очевидно, что это особо касается тех государственных должностных лиц, которые выполняют функции закона и порядка и наделены особыми полномочиями, такими как право ареста и задержания, а также применения силы. Контроль над этими полномочиями является мощным средством влияния, и его можно с лёгкостью применять противоправно, для защиты каких-то других, а не государственных интересов. Действительно, в некоторых странах вместо того, чтобы служить обществу, полиция служит этническим, религиозным или иным интересам узкого круга лиц, пребывающих у власти. Время от времени это приводит к злоупотреблениям полицейскими полномочиями, что препятствует развитию полиции в качестве профессиональной организации и подрывает верховенство закона<sup>2</sup>.

В целом полиция отражает позицию и ценности пребывающих у власти. Если они проявляют неуважение к основным принципам верховенства закона, вряд ли можно ожидать от полиции приверженности правам человека. *«Действия полиции, какой бы “демократичной” она ни была, не определяют демократического развития. Напротив, чётко прослеживается обратная связь: демократическое управление гораздо важнее для полицейской реформы, чем реформа полиции для демократического управления. Реформирование полиции является необходимым, однако далеко не единственным условием демократического управления. Полиция не может определять курс правительства»*<sup>3</sup>.

Вместе с тем непременным условием эффективного и беспристрастного выполнения государствами своих обязательств является преданность должностных лиц интересам общественности в том виде, как они представлены государством. Чаще всего достижение и сохранение подобной преданности — задача не из лёгких. Например, каким образом государства могут обеспечить преданность интересам общественности, как того требует Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, а не интересам (этнической, религиозной, культурной) группы, к которой принадлежит данное должностное лицо? Примером, иллюстрирующим связанные с этим сложности, служит ситуация с полицией в Басре (Ирак). Журналист газеты «Нью-Йорк таймс» описывает положение так: *«Политика (и повседневная жизнь) в Басре всё в большей степени подпадает под контроль шиитских религиозных групп, переходя от Верховного совета исламской революции в Ираке, представляющего относительное большинство, к воинствующим последователям радикального духовного лидера Муктады аль-Садра. Рядовыми сотрудниками полиции Басры становятся мужчины из числа того же плохо образованного и нетрудоустроенного населения, которое стремительно пополняет ряды этих организаций, причём многие служат и мечети, и государству. В мае начальник городской полиции заявил в интервью*

<sup>1</sup> Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН 12 декабря 1996 г., рекомендован государствам-членам ООН «в качестве инструмента, которым они могли бы руководствоваться в своих усилиях по борьбе с коррупцией».

<sup>2</sup> Goldsmith, A., 2003, "Policing weak states: citizen safety and state responsibility".

<sup>3</sup> Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, с. 13.

одной из британских газет, что половина его семитысячного контингента связана с религиозными партиями. Возможно, эта оценка оказалась слишком оптимистичной. Один молодой иракский полицейский сказал: "75% полицейских, с которыми я знаком, поддерживают Муктаду аль-Садра – он великий человек". (...) А один из иракских журналистов считает: "Полиции никто не доверяет. Стоит нашим новым аятоллам только щёлкнуть пальцами, и тысячи полицейских тут же подпрыгнут"<sup>4</sup>.

#### 4.2.2. Позиция горизонтали: полиция и население

Один из основных принципов прав человека заключается в том, что государство и его органы должны реагировать на потребности населения, которому служат. Этот принцип отражён во многих международных стандартах, в том числе в резолюции о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. В документе говорится: «Как и все другие учреждения системы уголовного правосудия, каждый орган охраны порядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчётным»<sup>5</sup>. Эта идея также находит отражение в литературе о полиции и правах человека.

Исследование, в ходе которого было проанализировано 500 документов, касающихся реформы и «демократизации полиции», выявило четыре нормы демократической работы полиции, первая из которых такова: «Первостепенным приоритетом оперативной работы полиции является удовлетворение нужд отдельных граждан и групп частных лиц»<sup>6</sup>.

Способность реагировать на потребности населения не означает, что полиция попросту делает то, что население от неё требует. Скорее это подразумевает способность полиции справедливо оценить, какая реакция лучше послужит широким интересам общественности, а не конкретной группы населения. Согласно Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), восприимчивость к нуждам населения предполагает, что<sup>7</sup>:

- полиция умеет реагировать на потребности и ожидания общества, особенно что касается предупреждения преступности, расследования преступлений и поддержания общественного порядка;
- полиция достигает своих целей законно и гуманно;
- полиция осознаёт потребности и ожидания общества, которому служит;
- действия полиции отвечают мнению и пожеланиям общества.

Поддержание порядка и обеспечение безопасности является основной функцией и обязанностью государства, поскольку служит интересам каждого. Для выполнения задачи поддержания порядка полиция и население полагаются друг на друга. основополагающие аспекты любого демократического государства, основанного на верховенстве права, предусматривают наличие справедливых и гуманных законов, которые соблюдаются гражданами, и то, что граждане, в свою очередь, выражают готовность признать полицию в качестве органа (или одного из органов) по поддержанию правопорядка. Таким образом, необходимо, чтобы общественность выразила желание соблюдать законы, а также согласие с тем, что в противном случае к ней будут применяться исправительные меры<sup>8</sup>. Иногда такой порядок именуется **деятельностью полиции с согласия населения**.

<sup>4</sup> New York Times, *Switched off in Basra*, 31 июля 2005 г.

<sup>5</sup> Генеральная Ассамблея ООН, резолюция 34/169, 17 декабря 1979 г.

<sup>6</sup> Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, с. 13–14. Остальные три принципа следующие:

- Полиция отвечает перед законом, а не перед правительством.
- Полиция защищает права человека, особенно те, которые требуются для беспрепятственной политической деятельности, являющейся отличительным знаком демократии.
- Полиция полностью прозрачна в своей деятельности.

<sup>7</sup> УВКПЧ ООН, 1997 г., «Права человека и поддержание правопорядка: профессиональная подготовка должностных лиц по поддержанию правопорядка».

<sup>8</sup> Иногда этот принцип называют общественным договором: граждане соглашаются передать определённые обязанности государству. Население соблюдает законы страны и ведёт себя законопослушно, а в противном случае признаёт вмешательство полиции. С другой стороны, полиция соглашается соблюдать законы, в рамках которых действует.

## «Полиция — это общество, а общество — полиция»

Сэр Роберт Пил основал лондонскую городскую полицию в 1929 году в соответствии с принципами, отражающими идею общественной полиции. «Девять принципов Пила» нередко цитируются. Седьмой принцип гласит: «Всегда поддерживать отношения с населением, претворяя в жизнь исторические традиции, согласно которым полиция — это общество, а общество — полиция; полиция состоит из представителей населения, которые получают жалованье за то, чтобы полностью посвящать своё внимание обязанностям, возложенным на каждого гражданина, в интересах благосостояния и выживания общества»<sup>9</sup>.

Деятельность полиции с согласия общества служит и другой, скорее оперативной цели. Полиция полагается на население при получении информации, например сообщений о преступлениях, а также на готовность граждан выступать в качестве свидетелей. Поскольку эффективность профессиональной деятельности полиции во многом зависит от населения, ей необходимо осознавать свою легитимность в его глазах. Легитимность *«предполагает, что полиции в некоторой степени предоставляется право монополии [в обеспечении безопасности и применении силы с этой целью] представителями общества, уполномоченными его санкционировать»*. Такими представителями могут выступать *«правовая система, общество, государство, сама полицейская организация или политическая элита»*<sup>10</sup>. Разные модели деятельности полиции различаются основаниями легитимности. Один из способов добиться такой легитимности — реагировать на потребности населения, вынося беспристрастные и профессиональные суждения, а также эффективно обеспечивая безопасность. Более того, оказывая помощь нуждающимся, полиция повышает свою репутацию. Действительно, полиция выполняет обязанности, строго говоря, не требующие полицейских полномочий. Тем самым она получает признание населения на тот случай, когда ей понадобится воспользоваться своими полномочиями.

Легитимность находит проявление в доверии населения к полиции. Доверительное отношение общественности является неременным условием оперативной независимости, а также результатом эффективности и подотчётности полиции. Наблюдение за уровнем доверия населения имеет важнейшее значение. Разумеется, оно во многом зависит от представления общественности об эффективности работы полиции в деле предупреждения преступлений и поддержания порядка. Вместе с тем эффективность *как таковая* не может служить достаточным параметром для оценки работы полиции. Деятельность полиции, отвечающая принципам прав человека, подразумевает не только эффективность, но и легитимность её работы.

Отсутствие доверия общественности из-за коррупции в рядах полиции, дискриминации, применения насилия, нехватки ресурсов и непрофессионального поведения в целом является серьёзной проблемой многих органов полиции в разных странах мира. При отсутствии доверия население, как правило, прибегает к традиционным и неофициальным методам восстановления справедливости и обеспечения личной безопасности, при этом нередко процветают «комитеты бдительности». Во многих странах полиция не соблюдает законность при исполнении своих обязанностей (или вообще их не выполняет). В случае подрыва легитимности и ослабления доверия общественности полиция вынуждена

<sup>9</sup> Принципы Пила можно найти на различных англоязычных веб-сайтах.

<sup>10</sup> Mawby, цитируется по Marenin (Ed.), 1996, *Policing change, changing the police*, с. 7.



прибегать к альтернативным средствам обеспечения законопослушания. В результате зачастую возникает порочный круг, когда полиция применяет силу, чтобы добиться соблюдения закона, что подрывает доверие общества и ведёт к применению ещё большей силы со стороны полиции, и так далее. Непрофессионализм в работе, проявляющийся, например, в некомпетентном обращении с демонстрантами, зачастую приводит к использованию чрезмерной силы, что само по себе служит примером отсутствия профессионализма. Некачественная работа полиции укореняется, со временем становясь всё хуже и хуже.

## Доверие населения в различных сообществах

Доверие общественности может различаться от одной группы населения к другой. Удовлетворение работой полиции тесно связано с такими факторами, как бедность и уровень преступности. Чем беднее район и выше уровень преступности, тем ниже удовлетворённость работой полиции у жителей. Представители меньшинств, как правило, имеют более негативный опыт общения с полицией, чем население преобладающих групп. Тому есть множество причин, и учёные уже давно занимаются анализом причинно-следственных связей.<sup>11</sup> В целом, как показали исследования, граждане хотят, чтобы полиция реагировала на их потребности и при необходимости была в их распоряжении. Вместе с тем в опасной криминогенной обстановке население, как правило, требует, чтобы полиция жёстче относилась к преступлениям и выражает согласие на репрессивные методы её работы, но при условии, что они применяются против других<sup>12</sup>.

Доверие общественности тесно связано с тем, как она воспринимает применение силы со стороны полиции. «Существуют разногласия по поводу более глобальных целей насилия со стороны полиции в современном обществе: требуется ли оно для контроля групп населения, которые отказываются подчиняться законам общества и сами применяют насилие, либо оно необходимо государству как орудие сохранения несправедливого распределения ресурсов в современном обществе. Этот контраст нередко становится очевидным, когда полиция убивает кого-то из граждан. Многие представители меньшинств считают подобные случаи примером социальной несправедливости и репрессий, а другие относятся к ним как к «сопряжённому ущербу» в работе полиции»<sup>13</sup>.

### 4.2.3. Работа полиции как достижение равновесия

Деятельность полиции является политической, однако это не значит, что она всегда подчиняется требованиям политиков. Дистанция между полицией и заинтересованными лицами должна быть велика ровно настолько, чтобы не допускать коррупции, но при этом достаточно близка для «поддержания связи», то есть способности реагировать. Полиция получает полномочия от государства, представленного политиками в парламенте и министерствах, и должна «заслужить» у общества право на их использование. Действительно, работа полиции требует тонкого равновесия между выполнением пожеланий общества, то есть служением ему; служением представителям власти, которые в конечном итоге контролируют полицию, а также независимостью в решениях о том, что следует предпринимать для поддержания порядка и обеспечения безопасности, то есть вынесением профессионального нейтрального суждения о необходимых действиях. На схеме ниже символически представлены различные задействованные при этом интересы:

<sup>11</sup> См., например, Davis, R.C. et al., 2004, "A cross-national comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia". В докладе AI о Бразилии 2005 года приводятся различные примеры того, что граждане ожидают от действий полиции. См.: *Brazil: They come in shooting*.

<sup>12</sup> Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights*.

<sup>13</sup> Smith, B.W., 2004, "Structural and organisational predictors of homicide by police", с. 539.

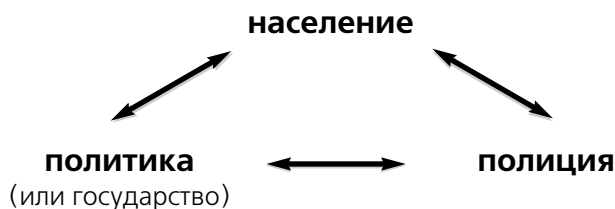


Схема также ясно отображает направления подотчётности полиции (этот вопрос подробнее рассматривается в главе 8). Полиции следует держать дистанцию в отношении всех сторон, чтобы объективно и беспристрастно, а значит профессионально, выполнять свои функции в соответствии с духом закона. Вместе с тем ей всегда следует работать под руководством других сторон, то есть быть им подотчётной. Решение этой дилеммы является одним из основополагающих критериев в оценке роли полиции в обществе.

### 4.3. Оперативная независимость

#### 4.3.1. Введение

Работа полиции — это постоянный поиск равновесия между интересами государства и общества. Ни подчинение требованиям государства, ни удовлетворение потребностей населения не гарантирует работу полиции в интересах общественности. Для обеспечения (политической) беспристрастности и объективности, а значит и непроизвольного, законного и профессионального процесса принятия решений (другими словами — деятельности в интересах общественности), её руководству необходимо предоставить полномочия (и возможности) пользоваться определённой степенью независимости в решениях, касающихся распределения ресурсов и ответных действий на ситуации законности и порядка, в установленных бюджетных и правовых рамках. Этот принцип известен как **оперативная независимость**. Оперативная независимость представляет собой основную проблему с точки зрения прав человека. Однако, как говорилось выше, это требование является неотъемлемым в свете профессиональной, а не политической работы полиции. Вместе с тем, являясь вооружённым ведомством с некоторой степенью автономии, полиция требует некой формы контроля<sup>14</sup>. Её независимость следует ограничивать законодательно и с помощью политических установок (полиция не вправе делать всё, что ей вздумается), а также через механизмы подотчётности.

#### 4.3.2. Оперативная независимость и подотчётность

Ни одно полномочие полиции не должно существовать без подотчётности. По этой причине некоторые предпочитают избегать термина «независимость» и заменяют его термином «ответственность». Например, Комиссия Паттена, разработавшая реформы полиции в Северной Ирландии в конце 1990-х годов, предложила использовать термин «оперативная ответственность», а не «оперативная независимость», стремясь подчеркнуть, что полиция ни при каких условиях не должна избегать общественного контроля. «Оперативная независимость означает, что право и долг начальника полиции — принимать оперативные решения и что ни правительство, ни полицейская комиссия не вправе указывать начальнику полиции, как проводить операцию. Однако это не означает, что

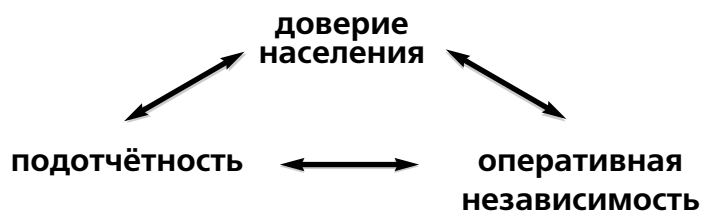
<sup>14</sup> Stenning, Philip, 2004, *The idea of the political independence of the police: international interpretations and experience*. В данном докладе автор рассматривает вопрос о концептуальном и практическом соотношении независимости и подотчётности. В нём также анализируется опыт применения доктрины в трёх юрисдикциях обычного права: Англии и Уэльсе, Австралии и Новой Зеландии.

оперативные действия, предпринятые начальником полиции, впоследствии освобождаются от дознания и анализа со стороны кого бы то ни было. Это полностью исключено»<sup>15</sup>.

Комиссия Паттена установила, что все, с кем она консультировалась, согласились с важностью оперативной независимости, однако при этом ни один из консультантов не смог дать чёткого определения, к тому же оно не встречалось в каких-либо законодательных актах. Вместе с тем статья 15 Европейского кодекса полицейской этики чётко и сжато формулирует данную концепцию: «Полиция должна пользоваться достаточной оперативной независимостью по отношению к другим государственным органам при исполнении возлагаемых на неё задач, за которые она несёт полную ответственность». В комментарии к статье 15 говорится: «Полиция относится к ведению исполнительной власти. Она не может быть полностью независимой от исполнительной власти, получая от неё инструкции. Однако при исполнении возлагаемых на неё задач полиция должна соблюдать закон, а кроме того, полиция имеет право на значительную инициативу. При исполнении этих полномочий полиция не должна получать никаких инструкций политического характера. Оперативной независимостью должен пользоваться весь институт в целом. Она является важным аспектом верховенства права постольку, поскольку она направлена на обеспечение проведения полицейских операций в соответствии с законом; когда необходимо дать толкование закону, толкование должно быть беспристрастным и профессиональным. Оперативная независимость требует, чтобы полиция полностью отвечала за свои действия и бездействие»<sup>16</sup>.

Для того чтобы общественность и государство «предоставили» полиции оперативную независимость, ей следует активно продемонстрировать свою готовность и способность нести ответственность за совершённые действия (принцип *a posteriori*), а также следовать стратегическим установкам и требованиям законодательства, сформулированным заранее для руководства действиями полиции (принцип *a priori*). Оперативная независимость всегда должна подкрепляться эффективными механизмами подотчётности. Только при этом условии полиция сможет эффективно выполнять свои функции и укрепить доверие населения. Существует взаимная связь между тремя принципами или концепциями:

- орган полиции, к которому отсутствует доверие, нередко воспринимается как нежелающий отвечать за свои действия;
- орган полиции, обладающий оперативной независимостью, но отказывающийся отвечать за свои действия, в конечном итоге подорвёт доверие общественности;
- орган полиции, соблюдающий принцип прозрачности и готовый нести ответственность, получит большую независимость, поскольку население будет больше ему доверять.



<sup>15</sup> Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999, *A new beginning: policing in Northern Ireland*, параграф 6.21.

<sup>16</sup> Европейский кодекс полицейской этики, комментарий к статье 15.

<sup>17</sup> См. по адресу:  
www.theiacp.org (на  
английском языке)

### 4.3.3. Свобода действий

Оперативная независимость руководства полиции передаётся рядовым сотрудникам в качестве **свободы действий** (или дискреционных полномочий). При исполнении служебных обязанностей сотрудник полиции, как правило, наделён широкими дискреционными полномочиями и может принимать самостоятельные решения о необходимости действий в каждом отдельном случае девиантного поведения (разумеется, в пределах, предписанных внутренним правом и стратегической установкой). Вместе с тем определённая степень свободы действий лежит в самой основе деятельности полиции: далеко не каждое противоправное действие требует действий со стороны полиции, а действия полиции далеко не всегда являются оптимальным решением проблемы.

Пример правонарушения, которое может потребовать ответных действий сразу нескольких подразделений полиции — превышение установленного законом скоростного режима. В большинстве юрисдикций превышение скорости является нарушением правил дорожного движения, и полиция вправе назначить нарушителю штраф. В то же время она вправе дать «последнее предупреждение», которое в некоторых случаях оказывается эффективнее штрафа. Другой пример — нанесение ущерба зданию школы. Полиция вправе арестовать хулиганов, но также может передать этих молодых людей в ведение социальных служб, побеседовать с их родителями, организовать посредническую помощь или предпринять другие действия, не требующие полномочий полиции, особых полицейских навыков и не зависящие от уголовного права. Как показывают примеры, пределы свободы действий полиции зависят от правовой системы конкретной страны, доверия населения к полиции и уровня профессионализма в том, насколько хорошо сотрудники подготовлены к принятию альтернативных решений и обращению за помощью других ведомств, а также в том, насколько возможны альтернативные решения и доступно содействие других ведомств.

### Кодекс поведения Международной ассоциации начальников полицейских управлений (МАНПУ)

В Кодексе поведения Международной ассоциации начальников полицейских управлений говорится:

*«Сотрудник полиции ответственно пользуется свободой действий, предоставленной ему для выполнения обязанностей, и применяет её в рамках закона. Принцип разумности служит ему руководством в принятии решений, и сотрудник полиции учитывает все сопутствующие обстоятельства, решая, следует ли предпринимать какие-либо правовые действия. Последовательное и разумное применение свободы действий, основанное на профессиональной компетентности сотрудника полиции, во многом поможет сохранить прочные отношения с обществом и его доверие. В некоторых ситуациях выбор между противоположными линиями поведения может оказаться трудным. Однако важно помнить, что своевременный совет, а не арест (который является правильным решением в определённых обстоятельствах) может оказаться более эффективным средством достижения преследуемой цели»<sup>17</sup>.*

#### 4.3.4. Угрозы оперативной независимости

Необходимо отметить, что полиция пользуется оперативной независимостью далеко не везде<sup>18</sup>. Во многих странах контроль над полицией приводит к её подчинённости политической исполнительной власти, что в некоторых случаях приводит к бездействию, когда нужно действовать, либо к действиям, когда в них нет необходимости. Например, в Индии, где существует федеральная система управления, полиция, согласно закону «О полиции», подпадает под «надзор» правительства штата. Тем не менее слово «надзор» никак не определяется юридически, что создаёт возможность для политического вмешательства в работу полиции и зачастую приводит к неправомерному применению полицейских полномочий или нарушениям прав граждан. В некоторых странах, даже в случае передачи функций надзора руководителю полиции, его осуществление зависит от распоряжений политической исполнительной власти, которые имеют обязательную силу и требуют выполнения. В качестве примера, иллюстрирующего подобную ситуацию, можно привести Нигерию, где Генеральному инспектору полиции (ГИП, который руководит полицией) поручено её командование по указанию президента. При этом, как ни удивительно, президент отвечает за оперативный контроль над полицией<sup>19</sup>. Президент также уполномочен отдавать ГИП любые распоряжения касательно поддержания и обеспечения безопасности населения и общественного порядка по мере необходимости, и ГИП обязан их соблюдать<sup>20</sup>. В качестве другого примера можно привести Уганду, где согласно конституции: *«Генеральный инспектор полиции подчиняется и действует в соответствии с законами Уганды, кроме вопросов, связанных с политикой; Президент вправе отдавать распоряжения Генеральному инспектору»*<sup>21</sup>. В связи с данным положением Конституции существует двоякая проблема. С одной стороны, нет абсолютно чёткого определения того, что именно составляет вопросы политики. С другой – положение не предусматривает, что указания президента должны быть подчинены законодательным нормам, соответствовать им и не выходить за их рамки. Данное положение, по сути, позволяет ГИП действовать в соответствии с законами, кроме тех случаев, когда он получает указания президента относительно политики. Похожее положение предусмотрено Уставом полиции, но в данном случае указания относительно политики Генеральному инспектору вправе давать министр. Далее в тексте Устава говорится, что *«Генеральный инспектор обязан соблюдать эти указания»*<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> В основе текста настоящего раздела лежат сведения из личной переписки с г-ном Г.П. Джоши, координатором полицейской программы Правозащитной инициативы стран Содружества (Индия). Оттуда же взяты три примера из Индии, Нигерии и Уганды.

<sup>19</sup> Раздел 9 (4) закона «О полиции Нигерии» (САР 359) 1943.

<sup>20</sup> Раздел 10 (1) закона «О полиции».

<sup>21</sup> Статья 213 (4).

<sup>22</sup> Раздел 6(2) Устава полиции, 1994 г.

Ещё одним фактором, ведущим к подрыву оперативной независимости, являются полномочия правительств назначать и снимать с должности или переводить на другие посты сотрудников полиции руководящего состава. Во многих странах начальник полиции и другие старшие руководители назначаются правительством или главой исполнительной власти, при этом законодательные нормы ничего не говорят о процессах и процедурах отбора, не предусматривают инструкций по назначению на должности и не оговаривают условий, допускающих снятие руководителей полиции с постов. В качестве показательного примера можно привести Коста-Рику, где правительство обладает конституционным правом снимать с должностей руководство полиции, когда оно сочтёт необходимым. Во многих подобных ситуациях главе исполнительной власти предоставлена полная свобода действий в решении о том, кому следует возглавить определённый орган полиции и как долго назначенное лицо

будет им руководить. Это значит, что старшие должностные лица полиции занимают свои посты по прихоти политиков. Таким образом, в интересах собственной карьеры руководителям полиции приходится действовать в соответствии с желаниями политических лидеров, даже если для этого необходимо действовать вне правовых рамок.

#### 4.4. Резюме

Полиция работает в сложной обстановке, в сфере действия многих конкурирующих интересов. Простого подчинения одному из этих интересов никогда не будет достаточно для полиции, по-настоящему ориентированной на права человека, к тому же оно не будет отражать реальность, в которой работает полиция. Полиция является инструментом воздействия государства, который служит интересам общества. Для достижения необходимого равновесия между интересами государства и общества полиции необходима оперативная независимость, чтобы опираться на собственное профессиональное суждение в конкретных ситуациях. Известная степень свободы в том, когда необходимо использовать полицейские полномочия, является практической необходимостью. В то же время возникает проблема контроля за действиями полиции. Ей надлежит доказать, что она заслуживает оперативной независимости: полиция становится легитимной в глазах населения, оказывая ему услуги. Посредством открытости и прозрачности она может упрочить отношения с населением и укрепить его доверие, что является неременным условием независимости.

К сожалению, во многих странах реальность далека от идеала. Полиции недостаёт компетентности для профессиональной оценки ситуаций и готовности (или уверенности) отвечать за свои действия. При этом политическая власть нередко стремится удовлетворять собственные интересы, а не интересы общественности и не может или не хочет осуществлять законный и эффективный, но в то же время ограниченный контроль над полицией.



REUTERS / Сильва

### Часть III. Полномочия полиции

## Полномочия полиции: введение

Полицию можно определить по полномочиям, которыми она обладает, в особенности это касается полномочий ареста и задержания, а также применения силы. Все они признаны нормами международного и внутреннего права государств. Перечень полицейских полномочий обычно изложен в законах о полиции, уголовных и уголовно-процессуальных кодексах, а также в стандартных рабочих процедурах (СРП), которые также регулируют их практическое применение. Таким образом, оценку полиции в конкретной стране всегда необходимо начинать с изучения этих документов, при их наличии в открытом доступе. Как правило, чем глубже такие документы затрагивают практические аспекты работы полиции (СРП чаще всего содержат более конкретную и специализированную информацию, чем законы о полиции), тем больше сложностей может возникнуть с их получением. В некоторых случаях они попросту не существуют на бумаге.

В любых общих рассуждениях о полномочиях полиции следует проявлять величайшую осмотрительность. Между различными органами полиции существует значительная разница, как и между предоставленными им полномочиями. В одних странах сотрудники полиции носят огнестрельное оружие, в других – не вооружены. Примеров столько же, сколько государств. Настоящее методическое пособие не ставит целью дать исчерпывающий обзор полицейской действительности.

В следующих трёх главах настоящего пособия рассматриваются те полномочия полиции и ситуации в её работе, которые чаще всего приводят к нарушениям прав человека, отмеченным в докладах Amnesty International. В главе 5 исследуется полномочие применения силы; в главе 6 обсуждаются полномочия ареста и задержания, а в главе 7 подробнее рассказывается об уголовных расследованиях с особым акцентом на допросе подозреваемого. Каждая из этих глав построена по одной и той же схеме. Вначале приводятся ключевые принципы, содержащиеся в международных стандартах в области прав человека. Затем рассматриваются пробелы в этих стандартах: что в них не упомянуто? После этого обсуждается (передовой) опыт законного и профессионального осуществления определённых видов деятельности полиции.

### Профессиональные руководящие принципы

Британская Ассоциация начальников полиции (АНП), действующая в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии, создала информативный сайт, с содержанием которого стоит ознакомиться. Там размещены руководства и пособия относительно множества ситуаций в работе полиции, в том числе применения силы, поддержания порядка во время демонстраций, действий в случаях домашнего насилия и тому подобное. Менее информативный в отношении профессиональных стандартов — сайт базирующейся в США Международной ассоциации начальников полицейских управлений (МАНПУ)<sup>1</sup>. Там можно найти множество ссылок на сайты других полицейских ассоциаций и организаций.

<sup>1</sup> См. [www.acpo.police.uk](http://www.acpo.police.uk) (рубрика «policies») и [www.iacp.org](http://www.iacp.org) соответственно.



## Проект по разработке кодексов: модельные кодексы для систем уголовного судопроизводства в постконфликтных обществах

Институт мира США и Ирландский центр по правам человека<sup>2</sup> совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и Управлением ООН по наркотикам и преступности реализуют проект, цель которого заключается в создании инструментов, способствующих процессам правовых реформ в постконфликтных государствах. Этот инструментарий представляет собой комплект кодексов, относящихся к законодательству в области уголовного права. Их назначение — способствовать повышению эффективности в осуществлении уголовного судопроизводства. Кодексы разработаны группой экспертов из различных стран мира и включают уголовный, процессуальный и тюремный кодексы, а также закон о полиции.

- Модельный уголовный кодекс (МУК) содержит общие положения о материальном праве, которые обычно входят в уголовные кодексы стран, такие как уголовная ответственность, основания для защиты, юрисдикция и меры взыскания. Кроме того, в «Особой части» МУК содержится перечень правонарушений. Определения, включённые в МУК, относятся к таким преступлениям, которые чаще всего совершаются в конфликтных и постконфликтных условиях и нередко отсутствуют в национальном законодательстве.
- Модельный уголовно-процессуальный кодекс (МУПК) включает положения, касающиеся всех аспектов уголовного судопроизводства — от следствия до обжалования. В нём содержатся положения по таким вопросам, как ювенальная юстиция, экстрадиция и международное сотрудничество, защита свидетелей и возмещение ущерба пострадавшим.
- Модельный закон о содержании под стражей охватывает вопросы, связанные с содержанием под стражей, как в порядке предварительного заключения, так и заключения по осуждению. В нём сочетаются общие принципы и стандартные рабочие процедуры, применимые к соответствующему органу, ведающему задержаниями, в том числе к полиции.
- Модельный закон о полиции относится к полномочиям полиции и процедурам за пределами уголовного судопроизводства. В него входят положения по таким вопросам, как применение силы и огнестрельного оружия и контроль беспорядков.

По завершении работы модельные кодексы будут опубликованы в трёх томах. В первый том планируется поместить Модельный уголовный кодекс, во второй — Модельный уголовно-процессуальный кодекс, а в третий — Модельный закон о содержании под стражей и Модельный закон о полиции (во все тома будут включены руководства по использованию кодексов). Публикация ожидается в 2007 году.

<sup>2</sup> См. [www.usip.org](http://www.usip.org) и [www.nuigalway.ie](http://www.nuigalway.ie) соответственно.



© REUTERS / Фабрицио Бенш

**При выполнении своих обязанностей должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам.**

Кодекс поведения для должностных лиц по поддержанию правопорядка, статья 2

**Должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей.**

Кодекс поведения для должностных лиц по поддержанию правопорядка, статья 3

## 5. Применение силы полицией

### 5.1. Введение

Полицию чаще всего связывают с имеющимся у неё снаряжением, которое позволяет ей применять силу, особенно с наручниками, полицейскими дубинками и огнестрельным оружием (полицейское снаряжение разнится от страны к стране). Однако по большей части работа полиции не предполагает применения силы. Лишь в некоторых случаях при исполнении определённых функций возникает обоснованная необходимость применения силы либо угрозы её применения для достижения законной цели деятельности полиции. В числе таких ситуаций — арест, предотвращение преступлений и контроль инцидентов, связанных с нарушением общественного порядка. Поскольку применение силы в отношении собственных граждан является одной из крайних мер, на которую может пойти государство, существует множество стандартов, призванных ограничить применение силы с его стороны. В основе этих стандартов лежит вопрос о том, что именно включает в себя понятие правомерного применения силы. Сотрудникам полиции приходится быстро оценивать характер риска и серьёзность создавшейся угрозы, а также принимать решения о необходимых действиях, обеспечивая при этом минимальный ущерб.

Не всегда ясно, что именно подразумевает понятие «сила», а также содержит ли в себе определённое действие аспект «силы». В целях методического пособия авторы определяют «правомерную силу» как любое физическое воздействие со стороны полиции — от методов «открытой ладони» до огнестрельного оружия, используемое для принуждения лиц к определённым действиям либо для пресечения их действий с целью выполнения законной задачи в процессе работы полиции. Статья 3 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Кодекс поведения) и Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (далее — Основные принципы) являются главными стандартами, регулирующими применение силы и огнестрельного оружия сотрудниками полиции. Читателю рекомендуется ознакомиться с полным текстом этих документов. Следует отметить, что чрезвычайные обстоятельства, такие как внутренняя политическая нестабильность и любые другие чрезвычайные общественные явления, не могут служить оправданием для отступлений от Основных принципов<sup>1</sup>. Кроме того, необходимо учесть, что Кодекс поведения и Основные принципы применимы не только к гражданской полиции, но также к военным и должностным лицам органов государственной безопасности, пользующимся полномочиями полиции.

В некоторых случаях среди полицейских бытует мнение, что стандарты в области прав человека только усложняют их деятельность и не принимают в расчёт реальные обстоятельства, в которых они работают. Работа полиции может быть опасной и иногда требует применения силы. Amnesty International признаёт этот факт во многих недавних докладах, в том числе в докладе 2004 года «Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции». Принципы предотвращения неправомерного применения оружия», и не выступает против законного применения разумной силы. Та же позиция отражена в Основных принципах: в преамбуле отмечается, что

<sup>1</sup> Основные принципы, принцип 8.

полиция делает работу «*большой социальной важности*», и признаётся опасностью, которой подвергаются сотрудники при исполнении своих обязанностей. Кроме того, в документе подчёркивается необходимость уделять должное внимание благосостоянию должностных лиц по поддержанию правопорядка и консультированию на случай стресса тех, кому пришлось применить силу или огнестрельное оружие<sup>2</sup>.

В докладе «Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции» приводится ряд причин необоснованного или ненадлежащего применения огнестрельного оружия полицией и высказываются предложения о мерах противодействия им<sup>3</sup>. Приводятся следующие причины:

- отсутствие механизмов подотчётности;
- отсутствие подготовки;
- отсутствие надзора;
- отсутствие профессионализма (в том числе непонимание тактики полиции);
- нехватка ресурсов, таких как средства самообороны;
- плохо организованное сотрудничество полиции с населением (применение силы, нежели сотрудничество);
- конфронтация полиции с определёнными группами населения, основанная на дискриминации.

Приведёнными выше причинами также можно объяснить неправомерное применение силы полицией в целом (их перечень отнюдь не исчерпывающий: например, коррупция может быть фактором, способствующим злоупотреблению силой и огнестрельным оружием). Настоящая глава ставит целью выявить проблемы, возникающие при оценке применения силы и огнестрельного оружия полицией и разработке стратегий воздействия.

В разделе 5.2 рассматриваются ключевые принципы применения силы и огнестрельного оружия, изложенные в международных стандартах. В разделе 5.3 кратко рассказывается о том, что не упомянуто в стандартах.

В распоряжении полиции имеется ряд средств применения силы; в разделе 5.4 подробнее обсуждаются некоторые из них.

В разделе 5.5 рассматриваются законные пути практического применения силы и огнестрельного оружия полицией, в том числе то, как к этому следует готовиться, а также действия, необходимые после применения силы. Раздел 5.6 посвящён контролю общественного порядка как ситуации, которая в некоторых случаях требует применения силы. В нём рассказывается о том, что предусматривают международные стандарты в этой связи, а что нет, а также о мерах, способствующих законному и профессиональному поддержанию общественного порядка полицией. Главу заключает краткое резюме.

<sup>2</sup> Основные принципы, преамбула и принцип 21.

<sup>3</sup> AI, 2004 г., «Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции. Принципы предотвращения неправомерного применения оружия».

<sup>4</sup> Основные принципы, принцип 5.

<sup>5</sup> Основные принципы, принцип 20.

## 5.2. Ключевые принципы прав человека, относящиеся к применению силы и огнестрельного оружия

Существуют следующие общеприменимые принципы, относящиеся к использованию силы и огнестрельного оружия:

- **Соразмерность.** Силу надлежит применять соразмерно, исходя из тяжести правонарушения и той законной цели, которая должна быть достигнута<sup>4</sup>. При подготовке сотрудников полиции необходимо обращать особое внимание на следующее<sup>5</sup>:

- альтернативы применению силы, в том числе мирное урегулирование конфликтов, понимание поведения больших масс людей и методы убеждения, переговоров и посредничества;
- технические средства (в том числе оружие несмертельного действия и защитная экипировка для сотрудников).

Соразмерности можно добиться только в том случае, если полиция располагает широким арсеналом методов и средств, в том числе снаряжением самозащиты (например, щитами, касками, пуленепробиваемыми жилетами и транспортными средствами), владеет методами «пустой ладони» и нейтрализующими, не приводящими к смерти видами оружия<sup>6</sup>.

- **Легальность (законность).** Сила, применяемая полицией, является законной, если она подчинена законодательным нормам страны и правилам, регулирующим деятельность полиции, которые, в свою очередь, соответствуют международным стандартам в области прав человека. Как цели, так и средства их достижения должны быть законными. В преамбуле к Основным принципам выражено требование к государствам принять во внимание и соблюдать их в рамках своего национального законодательства, правил и инструкций для полиции, относящихся к применению силы и огнестрельного оружия. Принцип 1 особо требует от государств принять нормы и нормативные положения о применении сотрудниками полиции силы и огнестрельного оружия, а также постоянно учитывать связанные с этим этические вопросы. Нормы и положения включают руководящие принципы, которые<sup>7</sup>:
  - определяют обстоятельства, при которых сотрудники полиции уполномочены носить огнестрельное оружие, и оговаривают разрешённые виды оружия и боеприпасов;
  - обеспечивают, чтобы огнестрельное оружие применялось лишь в надлежащих обстоятельствах и таким образом, чтобы можно было уменьшить опасность причинения чрезмерного ущерба;
  - запрещают применение таких видов огнестрельного оружия и боеприпасов, которые наносят чрезвычайно тяжёлые ранения или служат источником неоправданного риска;
  - регулируют контроль, хранение и выдачу огнестрельного оружия, включая процедуры, обеспечивающие подотчётность сотрудников полиции за выданное им оружие и боеприпасы;
  - определяют предупреждения, которые в соответствующих случаях даются перед выстрелом из огнестрельного оружия;
  - предусматривают систему отчётности во всех случаях, когда сотрудники полиции применяют огнестрельное оружие при исполнении служебных обязанностей.
- **Ответственность.** В целях обеспечения ответственности за применение силы и огнестрельного оружия необходимо ввести процедуры отчётности и анализа, в том числе:
  - *Рапорты об инцидентах.* Кодекс поведения ООН требует, чтобы о каждом случае применения огнестрельного оружия незамедлительно сообщалось компетентным властям<sup>8</sup>. Основные принципы также предписывают, что «в случаях смерти и серьёзного ранения или других тяжёлых последствий» следует немедленно

<sup>6</sup> Основные принципы, принцип 2.

<sup>7</sup> Основные принципы, принцип 11.

<sup>8</sup> Кодекс поведения ООН, статья 3.

<sup>9</sup> Основные принципы, принципы 6, 11(f) и 22.

<sup>10</sup> Кодекс поведения ООН, статья 8.

<sup>11</sup> Основные принципы, принцип 24.

<sup>12</sup> Кодекс поведения ООН, статья 8; Основные принципы, принцип 25.

<sup>13</sup> Основные принципы, принципы 22 и 23.

<sup>14</sup> Основные принципы, принцип 26.

<sup>15</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 31, параграф 18.

<sup>16</sup> Кодекс поведения ООН, комментарий к статье 3.

<sup>17</sup> Основные принципы, принцип 4.

<sup>18</sup> Кодекс поведения ООН, статья 3.

направить подробный рапорт органам, ответственным за административный разбор дела и судебный контроль<sup>9</sup>.

- *Рапорты о нарушениях.* В соответствии с требованиями Кодекса поведения ООН, сотрудники полиции немедленно сообщают о нарушениях Кодекса<sup>10</sup>. Согласно Основным принципам в случаях незаконного применения силы или огнестрельного оружия старшие должностные лица несут ответственность за принятие всех имеющиеся в их распоряжении мер для «предотвращения, пресечения таких случаев или сообщения о них»<sup>11</sup>. По Кодексу поведения ООН и Основным принципам, в отношении сотрудников полиции, отказывающихся выполнять приказ о незаконном применении силы или сообщающих о таком применении, не применяются никакие уголовные и дисциплинарные меры<sup>12</sup>.
- *Эффективный независимый контроль.* Основные принципы требуют обеспечить эффективный процесс разбора независимыми административными органами или органами, осуществляющими судебное преследование, в случае применения огнестрельного оружия и каждого случая смерти и серьёзного ранения или других тяжёлых последствий. Лица, пострадавшие от применения силы или огнестрельного оружия, или их законные представители также должны иметь доступ к независимому процессу, включая судебный процесс<sup>13</sup>.
- *Личная ответственность.* Исполнение приказов вышестоящих должностных лиц не является оправданием незаконного применения силы<sup>14</sup>. Из этого принципа следует, что сотрудники полиции не освобождаются от личной ответственности<sup>15</sup>, а также что их личности должны быть легко установимы. Необходимо, чтобы сотрудники полиции носили хорошо заметные значки с фамилией или личным номером.
- *Необходимость.* Применение силы должно носить исключительный характер<sup>16</sup>. Это значит, что сотрудники полиции должны сначала использовать ненасильственные средства до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия в тех случаях, когда «другие средства являются неэффективными или не дают каких-либо надежд на достижение намеченного результата»<sup>17</sup>. «Должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей»<sup>18</sup>.

## «СЛОН»

Полиция Соединённого Королевства использует аббревиатуру «СЛОН», объединяющую названия четырёх принципов — соразмерности, легальности (законности), ответственности и необходимости («PLAN» — Proportionality, Lawfulness (or legality), Accountability and Necessity). Примечательно, что кодексы поведения Международной ассоциации начальников полицейских управлений (МАНПУ) и Организации сотрудничества начальников полиции Южно-Африканского региона (ОСНПЮАР) также включают эти принципы, как и кодексы поведения многих других стран.

В число других общих принципов, относящихся к применению силы и огнестрельного оружия, входят следующие:

• **Уголовная ответственность за незаконное применение силы.**

Произвольное или злонамеренное применение силы или огнестрельного оружия карается как уголовное преступление<sup>19</sup>. Исполнение приказов вышестоящих должностных лиц не является оправданием, если сотрудники полиции знали о явной незаконности приказа, что привело к смерти или серьёзному ранению какого-либо лица, и имели разумную возможность отказаться от его исполнения. В любом случае ответственность возлагается также на вышестоящих должностных лиц, отдавших незаконные приказы<sup>20</sup>.

• **Оказание помощи после инцидента.** Когда применение силы неизбежно, сотрудники полиции обязаны оказать медицинскую и другую помощь любым раненым или пострадавшим лицам в самые кратчайшие сроки и уведомить родственников или близких друзей раненых или пострадавших лиц<sup>21</sup>.

• **Средства усмирения.** Средства усмирения могут использоваться для предупреждения побега заключённого или, по приказу директора и при консультации с врачом, когда заключённому нужно помешать причинить вред себе самому или другим или же нанести материальный ущерб. Эти средства не следует применять дольше, чем это представляется строго необходимым. Ими никогда не следует пользоваться в качестве наказания. Цепи и кандалы нельзя применять вообще<sup>22</sup>.

• **Ответственность за разработку и использование оружия несмертельного нейтрализующего действия.** Основные принципы требуют «*тщательно рассмотреть вопрос*» о разработке и использовании подобных видов оружия, применение которого должно строго контролироваться<sup>23</sup>. Таким образом, бремя ответственности, по всей видимости, возлагается как на поставщиков, так и на пользователей, в том, чтобы свести к минимуму риск нанесения ущерба посторонним лицам и осуществлять строгий контроль в отношении использования такого оружия.

• **Отбор и подготовка сотрудников полиции, применяющих огнестрельное оружие.** В Основных принципах изложены требования к отбору, подготовке и проверке сотрудников полиции, уполномоченных носить огнестрельное оружие, в том числе относительно методов мирного урегулирования конфликта и ограничения применения силы<sup>24</sup>.

И, наконец, говоря непосредственно о применении огнестрельного оружия:

• **Огнестрельное оружие допустимо применять только в целях**<sup>25</sup>:

- самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьёзного ранения;
- предотвращения совершения особо серьёзного преступления, влекущего за собой большую угрозу для жизни;
- ареста лица, представляющего такую опасность и сопротивляющегося власти полиции;
- предотвращения его побега.

Причём такое применение допустимо лишь в тех случаях, когда менее решительные меры недостаточны для достижения этих целей. Намеренное применение огнестрельного оружия со смертельным исходом может иметь место лишь тогда, когда оно абсолютно неизбежно для защиты жизни, то

<sup>19</sup> Основные принципы, принцип 7.

<sup>20</sup> Основные принципы, принцип 26.

<sup>21</sup> Основные принципы, принцип 5.

<sup>22</sup> Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными, правила 33 и 34.

<sup>23</sup> Основные принципы, принцип 3.

<sup>24</sup> Основные принципы, принципы 18–21.

<sup>25</sup> Основные принципы, принцип 9, которые дополняет комментарий к статье 3 Кодекса поведения ООН.

есть в ситуации, достаточно редкой в гражданской работе полиции. Сотрудникам полиции следует представляться в качестве таковых и давать чёткое предупреждение о намерении применить огнестрельное оружие, предоставляя достаточное время для ответной реакции на это предупреждение, за исключением тех случаев, когда эти действия создают для полицейских ненужную опасность или создают опасность смерти или нанесения серьёзного ущерба другим лицам, или же были бы явно неуместными или ненужными при создавшихся обстоятельствах<sup>26</sup>. В комментарии к статье 3 Кодекса поведения уточняется, что следует приложить все усилия к тому, чтобы исключить применение огнестрельного оружия, особенно против детей.

## Заместимость

Принцип **«заместимости»** требует, чтобы сотрудники полиции использовали наименее навязчивый и наиболее щадящий подход по отношению к правам подозреваемого. Этот принцип относится к СЛОН и может применяться наряду с принципом «необходимости». Простой пример: полицейский сталкивается с человеком, вооружённым ножом. Его необходимо разоружить. Сотрудник полиции может просто сказать: «Брось нож». Если человек подчинится, то необходимости в применении силы не возникнет.

Смысл заместимости не в том, есть ли необходимость в каком-то действии, а в том, нужно ли было произвести его именно так, а не иначе. Однако это не значит, что в случае неминуемой угрозы или опасности полицейскому следует сначала исчерпать все возможные альтернативы.

## 5.3. Что не упомянуто в стандартах

При разработке стандартов невозможно учесть каждый аспект деятельности полиции. Ниже приводятся некоторые пробелы.

- Стандарты не содержат определения понятий «сила» и «огнестрельное оружие».
- Также не упоминается определение соразмерности и «неминуемой угрозы смерти или серьёзного ранения»; когда угроза становится неминуемой?
- Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия не предусматривают указаний об их практическом применении и не содержат руководства относительно тактики.
- В них не упоминаются **методы «открытой ладони»**, то есть методы, не требующие применения технических средств, и не даётся определение оружию «несмертельного действия».
- Стандарты не поясняют, что понимается под необходимостью непрерывной и тщательной подготовки, а также под необходимостью периодических проверок годности сотрудников полиции для выполнения полицейских функций; к тому же в них не проводится чёткого соотношения подготовки и проверки на профпригодность с применением определённого вида силы.
- В стандартах не перечислены средства усмирения, которые могут представлять значительную угрозу для жизни<sup>27</sup>. Разработка правил, регулирующих эту сферу, остаётся на усмотрение законодателей и руководства полиции государств.

<sup>26</sup> Основные принципы, принцип 10.



- Правила применения и хранения оружия также разрабатываются законодательными властями и полицейским руководством стран.
- Органам полиции в каждой стране необходимо самим выработать нормативы, закрывающие эти пробелы, с охватом следующих вопросов:
- определения используемой терминологии, например, «огнестрельное оружие»;
  - виды силы и огнестрельного оружия, допустимые к применению;
  - конкретные обстоятельства, при которых надлежит применять эти виды силы и огнестрельного оружия;
  - круг обязанностей после применения силы или огнестрельного оружия, в том числе обязательная подробная отчётность;
  - руководящие должности различных уровней и системы ответных действий на инциденты, в ходе которых может возникнуть необходимость применения силы;
  - квалификация, необходимая сотрудникам полиции для получения права на ношение и применение огнестрельного оружия;
  - особые правила и методы, направленные на то, чтобы исключить применение силы;
  - положения, регулирующие выдачу, хранение и перевозку оружия;
  - положения, обеспечивающие непрерывную подготовку по применению силы и огнестрельного оружия.

## 5.4. Виды силы

### 5.4.1. Введение

Как отмечалось выше, полиции необходим арсенал разнообразного полицейского снаряжения, позволяющий применять минимально необходимую силу в различных обстоятельствах в соответствии с требованиями Основных принципов. Только в этом случае у полиции будет возможность начать с наименее опасных методов из «диапазона силы», постепенно наращивая её в зависимости от ситуации. Тем самым можно предотвратить применение чрезмерной силы и способствовать её соразмерности.

Виды силового воздействия, применяемые полицией, могут значительно варьироваться и включают:

- непосредственное присутствие полиции как сдерживающий фактор (разумеется, оно само по себе не является силовым средством, однако может способствовать предотвращению дальнейшего применения силы);
- словесные указания;
- методы «открытой ладони», такие как поднятая ладонь или отталкивание рукой;
- жёсткие методы «пустой ладони», такие как заворачивание рук за спину;
- отталкивание;
- наручники и другие средства усмирения;
- переный аэрозоль или ОК, слезоточивый газ;

<sup>27</sup> AI призывала запретить определённые средства усмирения, в частности те, которые могут привести к «позиционной асфиксии». AI-Netherlands, 2004, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, с. 25.

<sup>28</sup> AI, 2003, *The pain merchants*.

<sup>29</sup> Bailey, W., 1996, "Less-than-lethal weapons and police-citizen killings in US urban areas".

<sup>30</sup> AI, 2001, *Trading in terror: Military, police and security transfers*.

- палки, полицейские дубинки;
- оружие электрошокового действия;
- пластиковые снаряды или резиновые пули;
- водомёты;
- служебные собаки;
- огнестрельное оружие.

О многих из этих методов рассказывается в докладе Amnesty International 2003 года под названием «The Pain Merchants: Security equipment and its use in torture and other ill-treatment»<sup>28</sup>, а также в документе «Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции». В публикации нидерландской секции организации 2004 года «Amnesty International's recommendations on policing: A review and Guide» приводятся рекомендации организации относительно перечисленных методов воздействия, применяемых сотрудниками полиции. Некоторые из перечисленных видов силы могут привести к смертельному исходу, особенно огнестрельное оружие. Другие средства называют оружием «несмертельного действия». Название подчёркивает, что, хотя эти средства предназначены для использования в качестве крайней меры вместо смертельной силы, их применение может повлечь летальный исход. Более того, злоупотребление ими может оказаться равносильно грубому нарушению прав человека. На деле эти средства несмертельного действия иногда применяются при первой возможности, а не в качестве крайней меры.

## Оружие «несмертельного действия»

Amnesty International употребляет этот термин для обозначения видов оружия, отличных от огнестрельного. Органы полиции используют другие термины — «не приводящие к смерти» виды оружия или средства «промежуточного» сдерживания. Понятие средств «несмертельного действия» было введено с учётом свидетельств того, что многие виды оружия, отнесённые к этой категории, потенциально могут привести к смертельному исходу.

Принцип 2 Основных принципов поощряет развитие «не приводящих к смерти» видов оружия с целью снижения риска смерти или ранений, неизбежно возникающего при применении огнестрельного оружия или оружия, способного убить. В принципе 3 рекомендуется «тщательно рассмотреть вопрос о разработке и использовании не приводящих к смерти, но нейтрализующих видов оружия, чтобы свести к минимуму риск нанесения ущерба посторонним лицам, и осуществлять строгий контроль в отношении использования такого оружия».

«Не приводящие к смерти» средства контроля беспорядков, такие как водомёты, пластиковые или резиновые пули, а также химические вещества, например перечный аэрозоль и слезоточивый газ, могут привести к тяжёлым ранениям или даже смерти. Многие из этих видов оружия, а также их воздействие на здоровье не получили независимой оценки, и некоторыми из них неизменно злоупотребляют. Результаты независимого исследования, посвящённого влиянию оружия несмертельного действия на количество убийств, совершённых полицией, показали, что наличие химических веществ и средств усмирения, которым приписывают сокращение случаев гибели от рук полиции, на деле такого действия не имели<sup>29</sup>. Amnesty International призывает правительства ввести строгие принципы, регулирующие разработку и применение подобных средств, и создать надлежащие механизмы контроля, обеспечивающие постоянный пересмотр и соблюдение этих принципов<sup>30</sup>.

Ниже приводится лишь краткое описание некоторых видов силы. Дополнительную информацию можно получить из соответствующих источников.

### 5.4.2. Методы и средства усмирения

Наручники являются самым распространённым средством усмирения, используемым полицией. При надлежащем применении с их помощью сковывают руки спереди или за спиной. Посредством наручников также привязывают друг к другу нескольких человек. В некоторых случаях наручники применяют для сковывания ног. Средствами усмирения никогда не следует пользоваться в качестве наказания, а кандалами и цепями вообще нельзя пользоваться как средством усмирения<sup>31</sup>. Применение подобных средств никогда не должно быть равносильно пыткам или жестокому обращению. В документах Amnesty International рассказывалось о различных методах, используемых полицией, в том числе о шейном захвате, одновременном связывании рук и ног за спиной, средствах блокировки рта (иногда применяемых к депортируемым), седативных препаратах и наручниках. В целом организация призывала власти пересмотреть методы усмирения, применяемые сотрудниками правоохранительных органов, запретить методы, представляющие значительный риск для жизни, и в частности обеспечить регулярную и многократную подготовку по вопросам опасности «позиционной асфиксии», которая представляет особую угрозу в процессе усмирения<sup>32</sup>.

### 5.4.3. Раздражающие аэрозоли

Чаще всего применяются два самых известных аэрозоля:

- **Перечный аэрозоль (олеорезин капсикум – ОК)**

Перечный аэрозоль применяется на близком расстоянии и распыляется в лицо с целью временно нейтрализовать человека, представляющего угрозу или оказывающего упорное сопротивление аресту, с тем чтобы избежать применения большей силы. В отношении США Amnesty International рекомендовала федеральным властям создать независимый механизм по контролю за применением перечного аэрозоля сотрудниками правоохранительных органов, а полицейским департаментам, санкционирующим его применение, ввести строгие правила, ограничивающие его применение, с чёткими процедурами контроля.

- **Слезоточивый газ**

Применение безопасных смесей слезоточивых газов допускается в целях охраны правопорядка на собственных территориях государств при осуществлении контроля в ходе массовых беспорядков. Слезоточивый газ применяют для предотвращения насилия или противодействия ему, например для разгона собраний, создающих серьёзную угрозу получения тяжёлых ранений. В закрытых помещениях слезоточивый газ надлежит применять избирательно<sup>33</sup>. Тем не менее Amnesty International зафиксировала случаи незаконного применения слезоточивого газа против мирных демонстрантов, не представляющих угрозы имуществу или полиции, в том числе распыления слезоточивого газа непосредственно на людей и на территорию частной собственности без явной на то причины<sup>34</sup>.

Любое возможное применение газов раздражающего действия с целью временной нейтрализации лиц должно регулироваться строгими

<sup>31</sup> Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными, правило 33.

<sup>32</sup> См., например, доклад AI 2002 г. *United States of America: AI's concerns on police abuse in Prince George's County, Maryland*.

<sup>33</sup> AI, 2004 г., «Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции».

<sup>34</sup> AI, 2001, *Canada: Amnesty International calls for public enquiry into alleged police brutality*.

правилами и ограничениями. Раздражающие вещества вызывают боль, поэтому их следует применять в весьма ограниченных количествах, под контролем и в исключительных обстоятельствах. Порядок их использования необходимо анализировать и контролировать. Amnesty International выступает за проведение тщательного независимого исследования для оценки риска, который представляет применение подобных средств сотрудниками правоохранительных органов с точки зрения прав человека, и призывает вынести результаты подобного исследования на суд общественности, опубликовав их в широко доступных научных журналах. Опираясь на эти результаты, правительствам надлежит принять решение о санкционировании применения подобных средств силовыми структурами. В докладе «Pain Merchants» приводится перечень видов раздражающих аэрозолей.

#### 5.4.4. Пластиковые пули и пластиковые патроны

Пластиковые пули применяются для того, чтобы на расстоянии причинить боль или обездвижить лиц, представляющих серьёзную опасность либо предпринявших попытку к бегству. Пластиковые патроны, резиновые пули и стальные пули с резиновым покрытием являются потенциально смертельным оружием, способным причинить мучительные страдания. В докладе «Pain Merchants» организация Amnesty International выразила озабоченность в связи с тем, что, согласно заслуживающим доверия сообщениям из различных частей мира, силовые структуры используют резиновые пули в первую очередь, а не в качестве крайнего средства перед тем как применить боевые патроны<sup>35</sup>. Характер и условия использования пластиковых пуль, а также правила их применения, требуют пристального внимания. Ещё одну проблему представляет отсутствие индивидуальной маркировки на пластиковых патронах, резиновых пулях и патронах с резиновой картечью, а следовательно — невозможность судебно-баллистической экспертизы для установления личности полицейского, спустившего курок, и обстоятельств, при которых это произошло.

#### 5.4.5. Электрошоковое оружие

Тазер — это вид ручного электрошокового оружия парализующего действия, стреляющего на расстояние до семи метров двумя зазубренными электродами, которые соединены с ним проводами. Электроды, по виду напоминающие рыболовные крючки, вонзаются в кожу или одежду на глубину до пяти сантиметров и пропускают через тело человека электрический разряд высокого напряжения и малой силы, который поступает по изолированным медным проводам. В докладе Amnesty International 2004 года, посвящённом использованию тазеров в США, рассказывается о распространении и применении тазеров в стране<sup>36</sup>. Несмотря на то что электрошоковое оружие может способствовать снижению случаев применения смертельной силы, организации стали известны примеры гибели от электрошоковых устройств десятков людей. Поэтому она призывает рассматривать подобные устройства в соответствии с требованиями, предъявляемыми к средствам смертельного действия<sup>37</sup>. Тем не менее большинство ведомств, применяющих тазеры в США, по-прежнему ставят их действие уровнем ниже смертоносной силы. Некоторые органы допускают применение данного вида электрошокового оружия в случае неподчинения требованиям полицейского. В 2004 году Amnesty International призвала «провести тщательное и независимое расследование с целью установления совместимости тазеров

<sup>35</sup> AI, 2003, *Pain Merchants*.

<sup>36</sup> AI, 2004, *USA: Excessive and lethal force? Amnesty International's concerns about deaths and ill-treatment involving police use of tasers*.

<sup>37</sup> AI, 2006, *USA: Amnesty International's continuing concerns about taser use*.

со стандартами в области прав человека, прежде чем санкционировать их использование полицией». В 2006 году организация заявила: «До получения результатов всестороннего, независимого и беспристрастного медицинского исследования AI повторно призывает департаменты полиции и власти приостановить использование тазеров либо строго ограничить их применение ситуациями смертельной силы согласно определениям, предусмотренным международными стандартами. Их применение необходимо строго регулировать посредством жёстких правил и мер контроля»<sup>38</sup>. Организация в равной мере озабочена применением определённых видов парализующего оружия<sup>39</sup>.

Кроме того, Amnesty International рекомендовала запретить использование электрошоковых поясов парализующего действия с дистанционным управлением<sup>40</sup>, которые надевают заключённым на талию. Они приводятся в действие охранником с помощью пульта дистанционного управления. Пояс пропускает через почки человека электрический разряд мощностью в 50 тысяч вольт в течение 8 секунд. В США эти пояса применяются при перевозке заключённых, а также во время судебных заседаний.

#### 5.4.6. Служебные собаки

Использование собак допускается с целью преследования подозреваемого при попытке к бегству, защиты кинолога или самой собаки от нападения, обезвреживания подозреваемого, вооружённого огнестрельным или другим оружием, а также охраны и сопровождения подозреваемых после ареста. Их можно использовать как сдерживающий фактор в случае беспорядков, в том числе против неконтролируемой толпы или футбольных болельщиков, либо в наступательных целях, например в качестве поддержки полиции, вооружённой дубинками на случай, если ей не удаётся выполнить поставленные задачи с помощью иных средств. При этом собак держат в стороне, пока не потребуются их помощь. Перед тем как их использовать, необходимо сделать предупреждение, причём в данных обстоятельствах также действуют принципы СЛОН. Полную ответственность за собаку несёт кинолог. Следует отметить, что применение служебных собак считается «жёстким» силовым средством<sup>41</sup>.

### 5.5. Законное применение силы

#### 5.5.1. Введение

Ответные действия полиции должны быть законными, обоснованными и соразмерными. Органу полиции, а также отдельным сотрудникам следует быть готовыми к ответу за свои действия. В этом случае им необходимо будет продемонстрировать, что любая сила применялась обоснованно и соразмерно, согласно искренней убеждённости, основанной на информации или оперативных данных, имевшихся в их распоряжении. Amnesty International предлагала ряд рекомендаций относительно использования силы в различных ситуациях, например при аресте или разгоне собрания, поскольку на практике сила зачастую применяется в нарушение принципов соразмерности и необходимости<sup>42</sup>. В этой связи на национальном уровне разработаны профессиональные стандарты, которые распространяются посредством международного сотрудничества и в ходе обучения. Кроме того, существуют кодексы поведения регионального уровня (например, Совета Европы, стран Южной Африки), однако (насколько известно) ни в одном из них нет подробного

<sup>38</sup> Там же (краткое изложение доклада).

<sup>39</sup> AI, 2003, *The Pain Merchants*, глава 4.2.

<sup>40</sup> Там же; глава 4.1.

<sup>41</sup> АНП, *Police Dog Training and Care Manual*, октябрь 2002 г.

<sup>42</sup> AI Netherlands, 2004, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*.

изложения норм применения силы и огнестрельного оружия. Разумеется, существуют и внутригосударственные нормы.

Вопрос о том, была ли применённая сила соразмерной, не всегда решается легко. Более того, кто вправе решать, было ли применение силы или огнестрельного оружия произвольным или чрезмерным? Как правило, полиция первой появляется на месте происшествия и остаётся там, пока не возьмёт ситуацию под контроль. Таким образом, решение о применении силы полностью остаётся на её усмотрении (в пределах законодательных норм). Кроме того, полиция представляет собственную версию обстоятельств, которые потребовали применения силы, и её величины. Пока по факту применения силы не начнётся судебное дознание либо пока не появятся результаты независимого расследования, установить, носило ли применение силы произвольный или злостный характер, скорее всего, будет невозможно. В некоторых странах требуется обязательное судебное дознание в связи с любыми случаями гибели или тяжких телесных повреждений, имевших место во время пребывания под стражей в полиции, а также смерти в результате стрельбы, открытой полицией, в ходе разгона незаконного собрания<sup>43</sup>.

### 5.5.2. Тактические соображения при применении силы в полицейской практике

Для применения силы в соответствии с принципами СЛОН (см. выше), необходимо, чтобы законодательные нормы также отвечали этим принципам, а полиция знала законы. Действуя в таких правовых рамках, полиция может принимать тактические решения относительно вида силы, требуемой конкретной ситуацией, и целей её применения. В целом полиции следует, по возможности, избегать использования силы. Вместе с тем в некоторых случаях её применение можно предвидеть и подготовиться к нему. Если известно, что намеченная демонстрация может выйти из-под контроля, местные власти, возможно, решат её запретить в интересах общественного порядка. Данный принцип изложен в нескольких статьях МППП (см. также главу 2). Иногда применение силы можно предотвратить посредством «заметного присутствия» полиции. В других случаях это может иметь прямо противоположный эффект и усугубить ситуацию. Поэтому для полиции решающую роль играет сбор оперативной информации с целью оценки возможного риска. Использование крайних силовых мер, как правило, требует заблаговременной санкции вышестоящего (судебного) органа.

Даже если сила применяется законно, с тактической точки зрения использование всех доступных силовых мер может оказаться неправильным. Например, рассмотрим ситуацию, когда полицию вызывают для восстановления порядка в баре, где посетители в нетрезвом и агрессивном состоянии затеяли драку. Полицейские имеют законное право применить силу в целях прекращения драки, но, с другой стороны, они, возможно, считают более разумным защитить остальных присутствующих и позволить дерущимся избавиться от агрессии. Таким образом, они предотвратят усугубление ситуации, неоправданный ущерб и травмы (с обеих сторон!).

Другим тактическим соображением, относящимся к использованию силы, является экипировка полиции — как в целом, так и в конкретных ситуациях, когда возникает возможность применения силы. Термин «экипировка» подразумевает как оружие, так и средства самообороны (в том числе пуленепробиваемые жилеты), но также включает в себя вспомогательные

<sup>43</sup> Из личной переписки с г-ном Г.П. Джоши, координатором полицейской программы, CNRI (Индия).

средства силового воздействия (собак, лошадей и т.п.). Возможно, ещё более важными с точки зрения тактики являются средства связи, используемые полицией. В некоторых случаях полиция применяет чрезмерную силу, поскольку не видит альтернативы: например, когда полицейские не могут поддерживать связь друг с другом из-за отсутствия необходимого оборудования.

В руководстве Ассоциации начальников полиции (АНП) (Великобритания) говорится: «Для того чтобы определить, являлось ли действие "необходимым в демократическом обществе", следует продемонстрировать, что такое действие:

- i** отвечало насущной социальной необходимости;
- ii** преследовало законную цель; а также
- iii** отражало обоснованную соразмерность применённых средств преследуемой цели.

Это значит, что предпринятое действие:

- a.** в наименьшей возможной мере затрагивало соответствующее право или свободу;
- b.** служило выполнению задач соответствующих положений внутреннего законодательства;
- c.** не было произвольным, несправедливым или нерациональным; а также
- d.** было уравновешенным в свете серьёзности последствий данной меры для лица или группы лиц. Чем тяжелее последствия принимаемых мер, тем важнее должна быть их цель, чтобы её можно было считать законной»<sup>44</sup>.

В руководстве АНП по применению огнестрельного оружия приводится перечень факторов, которые следует учитывать при выборе оружия, соответствующего применяемой тактике в ходе конкретной операции:

- уровень силы, необходимой для противодействия угрозе;
- разновидность ситуации, требующей действий;
- наиболее вероятная дистанция между вооружённой полицией и угрозой;
- информация о виде оружия, применяемого вооружённым субъектом;
- оперативная среда ;
- подготовка и опыт сотрудников, участвующих в операции<sup>45</sup>.

Полиция принимает решения тактического значения в правовых рамках, регулирующих её деятельность. Разумеется, при этом ей необходимо знать, как правильно реализовать эти решения в соответствии с международными принципами прав человека. Знание того, как надлежит применять силу, включает осведомлённость об альтернативах её применению. Если полиции не известны никакие иные методы воздействия, кроме силовых, вероятность применения чрезмерной силы возрастает. Более того, если сотрудники полиции знают, что им «ничего не будет», они склонны выбирать самый лёгкий путь, каким зачастую и представляется применение силы.

Читателям необходимо обратить внимание на то, что в условиях бесконтрольного владения и злоупотребления огнестрельным оружием

<sup>44</sup> АНП, *Manual of Guidance on Keeping the Peace*, с. 17.

<sup>45</sup> АНП, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, с. 13.

со стороны гражданского населения полиция может столкнуться с огромными трудностями при защите граждан. В подобных ситуациях требование об использовании несиловых методов до применения силы и огнестрельного оружия фактически может утратить смысл<sup>46</sup>.

### 5.5.3. Отбор, подготовка и квалификация работников полиции

Сотрудники полиции, имеющие дело с проявлениями насилия, должны отбираться по строгим критериям, в том числе физической форме, эмоциональной устойчивости, способности работать в коллективе и взаимодействовать с людьми, способности принимать решения в стрессовой обстановке и т.п.<sup>47</sup> Подготовка сотрудников должна включать методы оценки ситуации и реакцию на неё посредством соразмерных действий. Тем не менее во многих странах подготовка, связанная с применением силы, полностью отсутствует либо ограничена общей спортивной подготовкой, в том числе некоторыми приёмами рукопашного боя. Более того, подготовка по применению огнестрельного оружия во многих странах состоит только из обучения тому, как заряжать, целиться и стрелять из оружия. Такой подготовки полицейским явно недостаточно.

Надлежащее обучение должно предусматривать все потенциально опасные ситуации. Более того, в него следует включить инструктаж о том, как можно избежать применения силы. Обучение социальным навыкам, в том числе приёмам разрешения споров и другим методам урегулирования конфликтов, является важнейшим элементом профессиональной подготовки. Необходимо, чтобы она состояла не только из теоретической части, но и практической отработки (с воспроизведением реальных жизненных ситуаций) способности принимать решения и впоследствии отвечать за них в соответствии с принципами СЛОН. Подобную подготовку надлежит проводить на всех уровнях полиции, при этом она должна быть максимально приближена к действительности<sup>48</sup>. Прохождение полного курса подготовки должно быть обязательным условием ношения огнестрельного оружия<sup>4,9</sup>. По окончании подготовки сотрудники должны подтверждать действительность сертификатов, проходя регулярную проверку<sup>50</sup>. Сотрудникам полиции следует продемонстрировать профессиональные навыки владения определённым видом оружия прежде чем получить его в своё распоряжение. См. также главу 9.

### 5.5.4. Применение огнестрельного оружия

Под применением огнестрельного оружия обычно подразумевается *наведение* или *выстрелы* из оружия, а не просто его ношение. К огнестрельному оружию относятся пистолеты, револьверы, самозарядные пистолеты и карабины, в которых используются пистолетные боеприпасы для стрельбы малой дальности, а также винтовки и карабины, в которых используются винтовочные патроны для дальней стрельбы. Оружие бывает полуавтоматическим или автоматическим. В целом в ходе «обычной деятельности полиции» не возникает необходимости в применении автоматического оружия, хотя во многих странах сотрудники полиции носят его. Читателям следует обратить внимание на то, что полиция обычно применяет оружие с более низкой начальной скоростью снаряда, чем военные, поскольку действует в совершенно иной тактической обстановке. «При проведении полицейских операций оружие применяется на значительно меньшей прицельной дальности, чем при

<sup>46</sup> AI, 2003, *Shattered lives*.

<sup>47</sup> Европейский кодекс полицейской этики, статья 37 и комментарий.

<sup>48</sup> Европейский кодекс полицейской этики, статья 29 и комментарий.

<sup>49</sup> Основные принципы, принцип 20.

<sup>50</sup> Основные принципы, принцип 18.



ведении военных действий, поскольку перед применением оружия необходимо установить, представляет ли данная ситуация угрозу для жизни, и обеспечить безопасность окружающих»<sup>51</sup>.

Возможно, что сотрудники командного состава полиции обладают полномочиями санкционировать применение огнестрельного оружия, однако каждый отдельный сотрудник отвечает за соответствие своих действий принципам СЛОН. При этом следует дать чёткое словесное предупреждение о намерении применить огнестрельное оружие, предоставив достаточно времени для выполнения приказа полиции. Предупреждение не делается лишь в том случае, если в данных обстоятельствах оно будет неуместным или ненужным. Предупредительные выстрелы, в том числе выстрелы в воздух, редко приносят желаемый результат и могут привести к непреднамеренному ущербу. Кроме того, они могут создать впечатление у преследуемых или у других сотрудников полиции, что они подверглись обстрелу. В некоторых органах полиции предупредительные выстрелы запрещены (у Amnesty International нет окончательного мнения на этот счёт)<sup>52</sup>. Стрельба по движущимся транспортным средствам, в которых находится вооружённый подозреваемый, не имеет смысла и к тому же опасна. В данном случае рекомендуется преследование либо при необходимости полная блокировка трассы. В любом случае безопасность дорожного движения должна иметь первостепенное значение<sup>53</sup>.

Amnesty International известно множество примеров, когда сотрудники полиции стреляли в людей в ответ на «сопротивление». Например, в докладе организации 2005 года о Бразилии<sup>54</sup> приводится ряд примеров «сопротивления со смертельным исходом». Эта формулировка нередко применяется во многих странах. В Мозамбике раз за разом полицейские констатируют, что подозреваемый был «застрелен при попытке к бегству»<sup>55</sup>. Аналогично, в докладе организации «Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции» приводятся заявления полиции о том, что пострадавшие в результате полицейской стрельбы были убиты, «оказавшись в зоне перестрелки полиции с преступниками». В документе также упоминаются «удивительно однотипные отчёты» полиции Ямайки о подозрительных лицах, которые при попытке проверки документов открывали по полицейским огонь из имевшегося у них оружия; сотрудники полиции открывали ответный огонь и уничтожали их<sup>56</sup>. Тогда как стрельба на поражение отнюдь не обязательно является незаконной, непосредственный акт стрельбы должен строго соответствовать необходимым международным стандартам, о которых говорилось выше. Согласно нормам международного права, любая случайная стрельба с поражением цели требует расследования. Однако на практике расследования проводятся редко. Полиция приводит всевозможные отговорки, стараясь избежать расследования, и таким образом фактически остаётся безнаказанной.

Осмотрительность оправданна и в ситуациях, когда стрельба со стороны полиции неизменно приводит к жертвам среди населения, что, как правило, сопровождается относительно низким числом пострадавших среди самой полиции. В конечном итоге, при достаточном числе перестрелок в рядах полиции тоже будут жертвы. В докладе Amnesty International о Бразилии используется так называемый «показатель летальных исходов», который служит мерой для оценки чрезмерности применения смертельной силы. Он представляет собой соотношение

<sup>51</sup> AI, 2004 г., «Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции».

<sup>52</sup> Следует отметить, что в комментарии к статье 37 Европейского кодекса полицейской этики говорится: «Необходимо производить предупредительные выстрелы, прежде чем стрелять на поражение».

<sup>53</sup> АНП, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, с. 5–6, параграф 9.18.

<sup>54</sup> AI, 2005, *Brazil: They come in shooting*.

<sup>55</sup> AI, 2000, *Mozambique: Suspected extrajudicial executions: Thomas Paulo Jose Nhacumba and Gildo Joaquim Bata*.

<sup>56</sup> AI, 2004 г., «Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции».

между количеством раненых и убитых в результате действий полиции. Если в ходе полицейских операций гибнет большое количество людей, это наводит на мысль о том, что полиция чрезмерно полагается на смертельную силу, стремясь скорее убить, чем арестовать.<sup>57</sup>

В большинстве случаев применения полицией огнестрельного оружия преднамеренно используемая смертельная сила будет несоразмерной. И действительно, стандарты применения огнестрельного оружия некоторых стран требуют, чтобы полицейские целились в части тела, ранение которых несмертельно.

## Полиция: стрельба на поражение?

В принципе, полиция не должна стрелять на поражение. Международное право не предусматривает положений, касающихся политики «стрельбы на поражение», однако в комментарии к статье 3 Кодекса поведения отмечается, что следует приложить все усилия к тому, чтобы исключить применение огнестрельного оружия. Стрельба на поражение является законной только в том случае, когда производится для спасения жизни (то есть в порядке самообороны, с целью защиты других от неминуемой угрозы жизни или ранения, для предотвращения особо тяжкого преступления, угрожающего жизни, или ареста подозреваемого, представляющего такую опасность и оказывающего сопротивление власти, для предотвращения его побега) и только тогда, когда другие меры, имеющие менее исключительный характер, оказываются недостаточными для достижения этих целей. При применении силы любым правоохранительным органам следует руководствоваться принципами необходимости и соразмерности. Надлежит приложить все усилия к тому, чтобы арестовать подозреваемого, а не убить его. Смертельную силу ни в коем случае нельзя применять как альтернативу аресту.

Не так давно Amnesty International представила рекомендации британскому правительству, вскоре после того как сотрудники полиции застрелили человека, ошибочно приняв его за террориста-смертника. Инцидент произошёл спустя несколько недель после взрывов в лондонской подожке в рамках мероприятий, которые, по сообщениям некоторых источников, были охарактеризованы как политика «стрельбы на поражение»<sup>58</sup>.

### 5.5.5. Хранение огнестрельного оружия

Проблема, которую нередко обходят вниманием, заключается в необходимости строго регламентированных процедур хранения и регистрации оружия и боеприпасов в качестве меры контроля за применением огнестрельного оружия полицией. Оружие следует хранить в специально предназначенных для этой цели безопасных местах, причём каждая единица оружия должна иметь регистрационный номер. При выдаче оружия и боеприпасов необходимо регистрировать фамилию сотрудника, которому оно выдаётся, дату и время выдачи, регистрационный номер оружия, а также количество и тип боеприпасов. Эти данные следует проверять при сдаче оружия и боеприпасов. Количество использованных боеприпасов необходимо фиксировать в рапорте о любых операциях, в ходе которых применялось огнестрельное оружие.

В некоторых ситуациях сотрудники полиции могут изъявить желание взять оружие домой. Amnesty International известны случаи, когда сотрудники полиции использовали табельное оружие в ходе бытовых споров и ссор

<sup>57</sup> AI, 2005, *Brazil: They come in shooting*, с. 41.

<sup>58</sup> В 2005 году AI призвала к проведению независимого расследования следующих обстоятельств данного дела: каковы были условия, допускающие применение вооружённой силы, в том числе политика, которая, по-видимому, позволяла сотрудникам полиции «стрелять на поражение», то есть стрелять в голову подозреваемых, считающихся террористами-смертниками (данная операция, как сообщалось, носила кодовое название «Кратос»); как планировалась данная операция; как инструктировали

сотрудников полиции и какие они получили приказы; связались ли оперативные работники с начальством перед тем, как предпринять действия; давалось ли достаточное предупреждение; полностью ли соответствовали действия сотрудников полиции международным нормам в области прав человека, относящимся к применению силы в условиях правоохранительной деятельности. См. UK: *Full circumstances into fatal shooting must be investigated*. Данные вопросы затрагиваются также в документе UK: *The Killing of Jean Charles de Menezes: let justice take its course*.

с соседями или одалживали его преступным группировкам в обмен на часть средств, полученных преступным путём, либо сами применяли его с целью совершения преступлений<sup>59</sup>. Если сотрудник полиции выражает намерение взять оружие домой, об этом необходимо сообщить вышестоящему должностному лицу, чтобы получить разрешение. Необходимо, чтобы дома у такого полицейского было оборудовано специальное безопасное место для его хранения. Вместе с тем брать домой огнестрельное оружие можно только в виде исключения, а не правила.

### 5.5.6. Процедуры отчётности

Полиции следует вести документальные записи о решениях и действиях во время инцидента, сопровождавшегося применением силы.

В Великобритании действует требование о занесении «контрольного следа» этих решений в «рабочий журнал» или «рапорт о происшествии». Эти сведения затем используются для оценки операции и извлечения уроков на будущее, а также в качестве доказательства в случае, если инцидент приведёт к дисциплинарным или уголовным мерам<sup>60</sup>.

При внедрении нового метода силового воздействия, такого как применение переносного аэрозоля, одновременно следует вводить надлежащие процедуры отчётности, подобные тем, которые действуют в случаях применения огнестрельного оружия. Более того, необходимо строго контролировать разработку и использование подобных методов.

### 5.5.7. Расследование инцидентов

Нормы международного права требуют проведения расследований в случаях применения полицией огнестрельного оружия либо действий, которые привели к тяжёлому ранению или смерти. Кроме того, необходимо расследовать случаи, когда в ходе операции произошёл сбой в командовании или возникла опасность для населения<sup>61</sup>. Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней содержат статьи о расследовании подобных незаконных случаев применения огнестрельного оружия<sup>62</sup>.

Как правило, полиция достаточно враждебно настроена по отношению к подобным расследованиям и старается их избегать. Служивцы могут испытывать неловкость, оказывая помощь следствию, и даже бывают вынуждены отказаться от сотрудничества, попав под давление. В главе 9 рассматривается полицейская культура и так называемая «стена молчания», которая зачастую создаёт серьёзные препятствия в расследованиях. Вместе с тем сопротивление подобным дознаниям оказывает не только полиция. Прокуратура, СМИ и широкая общественность могут встать на сторону полиции, стремящейся уйти от ответственности, и даже способны обернуться против правозащитников, обвинив их в усложнении работы полиции<sup>63</sup>.

Интересам общественности, пострадавших и самого органа полиции служит тщательность и прозрачность в расследовании случаев применения огнестрельного оружия либо случаев со смертельным исходом или тяжёлым ранением, при этом личности лиц, которых касается происшествие, по мере необходимости следует сохранять в тайне. Цель подобного дознания заключается в установлении истинной картины происшествия. Сфера расследования должна охватывать обстоятельства непосредственно перед применением огнестрельного оружия, случаем

<sup>59</sup> AI, 2004 г., «Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции».

<sup>60</sup> Основные принципы, принцип 20.

<sup>61</sup> АНП, *Manual of Guidance on Police and Use of Firearms*, глава 6, раздел 2.

<sup>62</sup> Резолюция 1989/65, принятая Экономическим и социальным советом ООН 24 мая 1989 года. Принципы 9–17 относятся к вопросу расследований.

<sup>63</sup> Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights*. Интересные случаи, касающиеся насилия со стороны полиции в Норвегии, представлены в Bratholm, A., "Police violence in the city of Bergen: A marathon case concerning the rule of law and human rights".

смерти или тяжёлого ранения, а также то, как регулировалась ситуация. В целях расследования надлежит осмотреть место происшествия, а также изучить записи участвовавших в нём сотрудников либо данные рапорта об инциденте («контрольный след»). Учитывая вышесказанное, необходимо защитить место происшествия и надлежащим образом сохранить вещественные доказательства. Кроме того, следует установить и опросить независимых свидетелей<sup>64</sup>.

## 5.6. Работа полиции во время демонстраций — поддержание общественного порядка

Статья 21 МПГПП предусматривает «право на мирные собрания». Amnesty International зафиксировала бесчисленные случаи нарушения данного права со стороны правительств, которые запрещали людям собираться и нередко применяли чрезмерную силу для разгона собравшихся. Вопросы применения чрезмерной силы в ситуациях поддержания общественного порядка в конкретной стране следует рассматривать с учётом систем контроля общественного порядка, разработанных для «регулирования» применения силы и огнестрельного оружия, а также международных принципов прав человека, касающихся применения силы.

Основные принципы проводят различие между «законными собраниями» и «противозаконными собраниями». Законодательство многих стран ограничивает право собраний, сужая пределы ограничений, допустимые статьёй 21 МПГПП. Следует отметить, что проблема нарушения права на свободу собраний не входит в круг вопросов, рассматриваемых в данном методическом пособии, и потому здесь не обсуждается.

### 5.6.1. Ключевые принципы прав человека, относящиеся к поддержанию общественного порядка

Помимо принципов использования силы, о которых идёт речь в разделе 5.2, применимых к работе полиции во время демонстраций, существует несколько дополнительных, более конкретных принципов, в том числе:

- **Право на мирные собрания**<sup>65</sup>. Полиции необходимо следить за ходом любых массовых мероприятий, в том числе заранее запланированных политических или иных демонстраций, стихийных собраний граждан (например, при каком-либо происшествии) и многолюдных массовых мероприятий, таких как спортивные соревнования. Органы полиции должны защищать право участников на мирные собрания и обеспечивать безопасность каждого, в том числе лиц, не участвующих в мероприятии. Массовое мероприятие может способствовать возникновению отдельных очагов насилия, которые достаточно просто оцепить, не позволяя ему распространиться. С другой стороны, такое мероприятие способно — постепенно или мгновенно — перерасти в паническое бегство, беспорядки с применением импровизированного оружия или даже перестрелку.
- Принципы **соразмерности и необходимости**. Силу и огнестрельное оружие можно применять только в *минимально необходимой степени*. При разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера следует избегать применения силы или по возможности ограничивать её применение до необходимого минимума<sup>66</sup>. В то же время должно быть ясно, что если

<sup>64</sup> АНП, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, глава 6, раздел 2.

<sup>65</sup> МПГПП, статья 21. Это право дополнительно закреплено в Основных принципах ООН. В принципах 12–14 речь идёт о применении силы против собраний.

<sup>66</sup> Основные принципы, принцип 13.

противозаконное собрание не вызывает, и, скорее всего, не вызовет, нарушений общественного порядка и носит ненасильственный характер, вопрос о применении силы возникать не должен. Мирное собрание с целью протеста или требования чего-либо является важным видом демократической деятельности. Работа полиции, ориентированная на права человека, требует уважения этого права.

- При разгоне собраний **насильственного характера** допускается применение огнестрельного оружия *лишь в тех случаях, когда нельзя применить менее опасные средства, и лишь в той степени, в какой это минимально необходимо*. Это значит, что в первую очередь надлежит использовать другие меры силового воздействия, и только в том случае, если они не принесли ожидаемого результата в плане установления контроля над ситуацией и роспуска противозаконного собрания, полиция вправе применить огнестрельное оружие. Сила, применяемая для установления контроля над ситуацией, должна быть минимально необходимой. В случаях, когда необходимость применения огнестрельного оружия становится абсолютной, производится минимальное количество выстрелов, и стрельба немедленно прекращается, как только появятся признаки рассеивания толпы. В любом случае огнестрельное оружие следует применять только в целях самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или тяжёлого ранения<sup>67</sup>. Необходимо отметить, что хотя в международных стандартах не упоминается запрет на неизбирательное применение оружия, это требование определённо подразумевается в Основных принципах (принципы 5 (a и b), 9, 10, 11 (a, b, c и e).

### 5.6.2. Что не упомянуто в стандартах

В Кодексе поведения ООН и Основных принципах говорится, что содержащиеся в них принципы следует включить в национальные нормативные положения. Вместе с тем существует множество важнейших вопросов, касающихся применения силы и огнестрельного оружия в ситуациях поддержания общественного порядка, которые не охвачены международными стандартами, в том числе:

- Критерии, которые служат опорой в решениях о том, в каких случаях массовое мероприятие носит насильственный характер. Станет ли оно насильственным, когда брошен один камень или десять? Каков уровень насилия, при котором допускается применение определённых видов силы?
- Каким образом полиция адаптирует разные уровни силы к различным ситуациям?
- Какие меры силового воздействия можно применять против группы людей в отличие от одного или более лиц (такие, как слезоточивый газ или водомёт)?
- Какую тактику следует применять, а какую нет?
- Какие виды оружия следует применять, а какие нет?

### 5.6.3. Мероприятия по поддержанию общественного порядка<sup>68</sup>

Существуют разнообразные ситуации, требующие мер по поддержанию общественного порядка, в том числе спонтанные происшествия, вытекающие из частных споров, преступной деятельности или работы

<sup>67</sup> Основные принципы, принципы 14 и 9.

<sup>68</sup> Содержание этого раздела в значительной степени основано на принципах Европейского кодекса полицейской этики и руководствах Ассоциации начальников полиции (АНП), более всего на руководстве "Manual of Guidance on Keeping the Peace".

полиции; выступления протеста и демонстрации, которые устраивают группы прямого действия и другие организации в рамках трудовых конфликтов; а также организованные массовые мероприятия, такие как спортивные соревнования, концерты и т.п. Любое из них может носить законный или незаконный характер. Каковы бы они ни были, ответные действия полиции должны быть законными, обоснованными и соразмерными. При этом отдельным сотрудникам, возможно, придётся отвечать за свои действия. Им понадобится доказать, что любая применённая ими сила была обоснованной и соразмерной на основании полученной ими информации или оперативных данных. По этой причине им следует документально фиксировать решения и действия, предпринятые в ситуациях пресечения массовых беспорядков.

Суть поддержания общественного порядка заключается в управлении конфликтом. Планирование, подготовка, коммуникация и руководство являются ключевыми принципами поддержания общественного порядка. Важно, чтобы полиция при содействии других соответствующих органов (местных властей, социальных служб и т.п.) выявила причины и признаки назревающего конфликта и приняла необходимые меры до того, как напряжённость усилится. Для этого требуется:

- а)** сбор оперативной информации с целью выявления и оценки факторов риска;
- б)** подготовка и коммуникация;
- в)** обеспечение разумных, соразмерных и эффективных ответных действий полиции.

### **Оперативная информация**

- Качественная оперативная информация подразумевает выявление групп населения или лиц, которые могут участвовать в конфликтной ситуации, и поиск сведений об их численности и целях.
- Поддержание прочных отношений с населением способствует сбору оперативной информации.
- Оперативные данные помогают полиции осуществлять эффективное планирование.
- Оперативную информацию следует собирать непрерывно в ходе операции, что позволит адаптировать тактику в соответствии с меняющимся характером угрозы.

### **Подготовка**

Подготовка включает в себя решения относительно необходимого числа сотрудников полиции, а также их экипировки (обычной или боевой формы) и снаряжения. Кроме того, на этом этапе следует принять решение о необходимости вспомогательных служб, таких как кинологовый отряд и конная полиция. Подготовка включает сведение к минимуму возможного риска и управление им при содействии других органов и представителей местного населения.

### **Коммуникация**

- Обмен информацией между сотрудниками полиции, в том числе поддержание связи со штабом и полицейскими, выполняющими операцию по контролю общественного порядка.

- Контакт с лидерами толпы и сотрудничество: установление контактов с лидерами толпы на ранних этапах и объяснение того, как полиция намерена способствовать достижению мирных целей собравшихся, предпринимая при этом необходимые действия в отношении отдельных лиц и групп лиц, действующих противозаконно.

### **Дифференцированность ответных действий полиции**

Полиция должна располагать необходимыми ресурсами для поддержания общественного порядка, но при этом применять их тактически и соразмерно развитию ситуации. Несмотря на наличие среди участников демонстрации отдельных групп, настроенных на насильственные действия, работа полиции должна быть направлена на защиту прав мирных демонстрантов. Лиц, намеренных применить насилие или применяющих его, можно отрезать от мирных участников акции. Для этого необходимы хорошо развитые навыки полицейской работы, в частности наблюдательность и коммуникативные навыки, которые позволяют надлежащим образом отреагировать на действия отдельных лиц и групп в числе демонстрантов. По сути, к демонстрации нельзя относиться как одной большой массе, она требует дифференцированных ответных действий (см. вставку ниже). Если такие действия представляют трудность, то реакция полиции должна быть направлена на разгон толпы и разрядку напряжённости и, таким образом, на избежание применения силы. Разумеется, что при необходимости силового воздействия полиции надлежит применять силу соразмерно и законно, с тем чтобы восстановить порядок и защитить права граждан.

### **Субординация**

Для обеспечения ясной стратегии, эффективной коммуникации и «контрольного следа» принятых решений, позволяющих проводить оценку операций и извлекать уроки на будущее, необходимо наличие чёткой субординации. В Руководящих принципах АНП по применению огнестрельного оружия полицией приводятся три уровня субординации:

- стратегический («золотой») — ответственный и подотчётный в вопросах общего стратегического руководства и обеспечения кадровыми и материальными ресурсами;
- тактический («серебряный») — ответственный за распределение и использование ресурсов;
- оперативный («бронзовый») — ответственный за руководство группами, выполняющими тактический план.

На каждом уровне командующие несут ответственность за поддержание связи и ведение «контрольного следа», документируя принятые решения и ход событий. Вместе с тем в Руководящих принципах признаётся тот факт, что «бронзовый» командующий, ближе всех находящийся к месту действия, не всегда имеет возможность вести записи<sup>69</sup>. На каждом уровне ответственности командующие взвешивают риск, сопряжённый с действиями или бездействием (в некоторых случаях предпочтительно воздержаться от действий или даже досрочно прервать операцию, если этого требует безопасность населения).

<sup>69</sup> АНП, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, глава 4, раздел 1.

## Принципы психологии толпы

Принципы психологии толпы оказывают всё большее влияние на практическую деятельность полиции, поскольку их включают в программы подготовки и учитывают при выработке тактики. Результаты недавнего исследования<sup>70</sup> опровергают общепринятую теорию о том, что люди в толпе утрачивают свою индивидуальность, ценности и нормы поведения. Сотрудников полиции во многих странах по-прежнему обучают с опорой на это предположение, несмотря на его ложность. Существуют свидетельства того, что люди приобретают несколько социальных идентификаций. В группах преобладает социальная идентификация данной группы, и люди ведут себя согласно её нормам. Скопление людей не является бездумной массой, поскольку составляющие её индивиды действуют в соответствии с интересами группы. Они защищают её участников от посягательств и принимают действия против отклоняющихся от её норм индивидов, например, умирят человека, применяющего насилие, если полагают, что оно противоречит целям группы (самостоятельное поддержание порядка). Результаты исследований наводят на мысль о том, что насилие толпы не бывает спонтанным, а происходит в тех случаях, когда другая группа (например, полиция) предпринимает действия, которые, по мнению толпы, противоречат её ценностям и стандартам, либо препятствует толпе в чём-либо, что она считает правомерным в плане тех же ценностей. Толпа, состоящая из более чем одной группы, отражает различные цели, ценности и поведенческие нормы.

Эта точка зрения заставляет предположить, что полиции следует поощрять «самостоятельное поддержание порядка», оказывая поддержку лицам, действующим законно даже в присутствии лиц или групп, движимых противоправными мотивами. Для этого необходим больший упор на:

- Сбор оперативной информации о группах с целью понимания их мотивов и состава.
- Содействие достижению законных целей группы через соответствующую организацию работы полиции; поддержание связи с группой через её лидеров, «общественных посредников» или «стражей».
- Обеспечение связи до, во время и после мероприятия.
- «Дифференцирование»: обращение с отдельными лицами и группами лиц согласно видам их действий, использование дифференцированной стратегии, тактики и снаряжения.

«Оружие несмертельного действия» является сферой неопределённости в вопросе поддержания общественного порядка, и согласованного мнения по поводу его применения не существует. В отношении использования подобного оружия действуют следующие минимальные требования:

- ясность по поводу того, кто именно уполномочен принимать решение об использовании этого оружия;
- отчётливое понимание, что оружие применяется таким образом, чтобы свести к минимуму ущерб и возможность летального исхода;
- во всех случаях оружие надлежит использовать в соответствии с принципами соразмерности, легальности, ответственности, необходимости и заместимости;
- при применении оружия следует учитывать принципы психологии толпы.

<sup>70</sup> Reicher, S., C. Scott, P. Kronin, O. Adang, 2004, "An integrated approach to crowd psychology and public order policing".



## 5.7. Резюме

Полиции доверены важные полномочия, которые позволяют ей оказывать огромное влияние на жизнь людей, а в случае ненадлежащего применения – привести к грубым нарушениям прав человека. По этой причине разработаны международные стандарты, определяющие рамки использования этих полномочий. Работа полиции, ориентированная на права человека, предполагает деятельность в рамках этих стандартов. Это значит, что применения силы следует избегать, но при этом обладать способностью и готовностью применять силу законно, соразмерно и только в тех случаях, когда это строго необходимо, и впоследствии нести за это ответственность. Amnesty International и другие правозащитники признают тот факт, что порой полиции приходится применять силу, чтобы достичь законной цели в работе. Оценка того, какой уровень силы является соразмерным, – задача далеко не всегда простая и требует интенсивной подготовки и опыта. Практическая деятельность полиции и её опыт в этой области должны непрерывно контролироваться и оцениваться с целью повышения её профессионализма. Жизненно важным фактором повышения профессионализма полиции является ответственность за свои действия. Такая ответственность требует прозрачности действий и желания искать пути улучшения практической деятельности.



**Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.**

Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 9 (1).

**Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону.**

Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14 (2).

**Все лица, подвергнутые задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.**

Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, принцип 1.

**Ни одно должностное лицо по поддержанию правопорядка не может осуществлять, подстрекать или терпимо относиться к любому действию, представляющему собой пытку или жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания...**

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, статья 5.

## 6. Арест и задержание

### 6.1. Введение

Право на свободу — одно из важнейших прав, присущих человеку<sup>1</sup>. Лишение кого-либо свободы является одним из наиболее нежелательных действий, которые государство может предпринять в отношении граждан. В то же время лишение личной свободы — одна из самых распространённых мер, применяемых государством для борьбы с преступностью и поддержания внутренней безопасности. Право на свободу не является абсолютным, а законное применение полномочий ареста и задержания ограничено конкретными обстоятельствами, которые подробно оговариваются законодательством. Применение данных полномочий требует последующей ответственности. В комментарии к статье 1 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Кодекса поведения) говорится, что должностные лица по поддержанию правопорядка (ДЛПП) определяются особыми полномочиями на задержание правонарушителей. Поскольку в Кодексе поведения ООН принято широкое толкование ДЛПП, предполагается, что сотрудники других ведомств также могут обладать полномочиями ареста и задержания. В большинстве юрисдикций действуют другие органы, отличные от полиции, которые обладают полномочиями ареста, такие как особые следственные подразделения (по борьбе с мошенничеством, специальные инспекции), сотрудники таможенных и пожарных служб. Эти должностные лица по поддержанию правопорядка обладают полномочиями следить за соблюдением законов государства, которому служат, и отвечают за это. Кодекс поведения применим ко всем ДЛПП, в каком бы ведомстве они ни служили. Статья 2 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (далее — Свод принципов) также требует, чтобы арест производился *«компетентными должностными лицами или лицами, уполномоченными законом для этой цели»*.

Значение терминов «арест» и «задержание» не всегда ясно. В Своде принципов приводятся следующие определения.

**«Арест»** означает *«акт задержания лица по подозрению в совершении какого-либо правонарушения или по решению какого-либо органа»*. Следует отметить, что арест может производиться в порядке уголовных процедур при контроле судебного органа либо в административном порядке (*«по постановлению органа»*). Полиция вправе производить оба вида ареста.

**«Задержанное лицо»** означает *«любое лицо, лишённое личной свободы не в результате осуждения за совершение правонарушения»*. Слова «задержание» и «содержание под стражей» употребляются в качестве взаимозаменяемых. Это определение включает административное и предварительное задержание, которые могут производиться полицией.

Слова «арест» и «задержание» нередко употребляются в качестве взаимозаменяемых. Аналогично, «арест» нередко употребляется применительно к допросу подозреваемого. Важно проводить различия между этими расхожими понятиями. Подозреваемого можно арестовать,

<sup>1</sup> Статьи 3, 9 и 29 ВДПЧ; статьи 9, 10, 11, 14 и 22 МПГП.

однако делать это необязательно. Арестованного можно поместить под стражу, однако он вправе ожидать судебного разбирательства по своему делу дома<sup>2</sup>. Арестованный, которого не поместили под стражу, фактически может оставаться «под арестом»; пока человек находится под арестом, его свободу можно ограничить, с тем чтобы он находился «в распоряжении следствия» (как правило, это значит, что данному лицу не разрешается выезжать из страны). Показания у подозреваемого можно брать до или после ареста, а арест может иметь место во время допроса. Допрос подозреваемого является следственным методом, а арест — правовым действием с целью привлечения лица к судебной ответственности.

**«Заключённое лицо»** означает любое лицо, лишённое личной свободы в результате осуждения за совершение какого-либо правонарушения. Следует отметить, что в отличие от приведённых выше определений Amnesty International иногда использует термин «узник» применительно к задержанным в предварительном заключении и к осуждённым заключённым.

В разделе 6.2 рассказывается о том, что упоминается по поводу ареста и задержания в международных стандартах. В разделе 6.3 рассматриваются аспекты, не упомянутые в них. Государства не всегда задерживают лиц в рамках уголовных процедур, и задержание не во всех случаях ведёт к возбуждению уголовного дела. В этой связи раздел 6.4 посвящён предварительному и административному задержанию. В разделе 6.5 рассказывается о мерах обеспечения законности ареста и задержания в полицейской практике. Глава завершает краткое резюме.

В настоящем методическом пособии рассматривается только вопрос о задержанных, находящихся под стражей в полиции. Задержанные в полиции могут содержаться в камерах полицейских участков либо других специально отведённых для этого помещениях (таких, как отдельные помещения в тюрьмах). Тюремное заключение, которое в некоторых странах также находится в ведении полиции, здесь не рассматривается. Кроме того, настоящее пособие посвящено проблеме исключительно совершеннолетних задержанных. Международные стандарты в области ювенальной юстиции здесь не обсуждаются. И, наконец, применимость международных стандартов к группам, отличным от арестованных и заключённых по обвинению в уголовных преступлениях, также не упоминается в настоящей главе. В первой главе Руководства по справедливому судопроизводству Amnesty International подробно обсуждается право на свободу. Читателям настоящего пособия рекомендуется ознакомиться с первым разделом Руководства по справедливому судопроизводству, касающимся досудебных прав<sup>3</sup>. Ситуации задержания также подробно обсуждаются в пособии Amnesty International *«Combating Torture: A manual for action»*<sup>4</sup>.

## 6.2. Ключевые принципы прав человека, относящиеся к аресту и задержанию

### 6.2.1. Ключевые принципы

- **Недопущение произвола.** *«Никто не должен быть лишён свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом»*<sup>5</sup>. Произвол относится не только к «противозаконному» задержанию, но должен толковаться шире,

<sup>2</sup> В конце концов, он считается невиновным и имеет право на личную свободу. МПГПП, статья 9(1); МА, 1998 г., «Руководство по справедливому судопроизводству», с. 32.

<sup>3</sup> МА, 1998 г., «Руководство по справедливому судопроизводству». Главы 1–10 с особым акцентом на главах 1, 2, 4, 5, 6 и 10.

<sup>4</sup> AI, 2003, *Combating Torture: A manual for action*. Главы 2, 3, 4 и 5.

<sup>5</sup> МПГПП, статья 9.

включая элементы неуместности, несправедливости и непредсказуемости<sup>6</sup>. Арест и задержание законны, то есть не являются произвольными, когда производятся в соответствии с нормами внутреннего и международного права. Арест является незаконным, если лицо арестовывают за действие, которое оно вправе совершать в соответствии с нормами внутреннего и международного права (такие, как пользование правом на собрания, объединения и т.п.). Арест и задержание производятся только с целью отправления правосудия: запрещается введение ограничений в отношении задержанного, в которых нет непосредственной необходимости с точки зрения цели задержания или устранения помех для отправления правосудия<sup>7</sup>. Более того, если в случае законного ареста лицо удерживается после распоряжения судебного органа о его освобождении, задержание приобретает произвольный характер.

<sup>6</sup> См. МА, 1998 г., «Руководство по справедливому судопроизводству», с. 31, со ссылкой на комментарий КПЧ к статье 9(1).

<sup>7</sup> Свод принципов, принцип 36.

<sup>8</sup> МПГПП, статья 14 (2); Минимальные стандартные правила, правило 84; Свод принципов, принцип 36.

<sup>9</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 13, параграф 7.

<sup>10</sup> МПГПП, статья 9(3).

<sup>11</sup> МПГПП, статья 10(2)а; Стандартные минимальные правила ООН, правила 8(b) и 85.

<sup>12</sup> МПГПП, статьи 9 и 15; Свод принципов, принципы 13, 14 и 17.

<sup>13</sup> МПГПП, статья 9(3).

<sup>14</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 8, параграф 2.

<sup>15</sup> МПГПП, статья 14 (3); Свод принципов, принципы 17 и 18; Минимальные стандартные правила, правило 93.

<sup>16</sup> Минимальные стандартные правила, правило 54 (3).

<sup>17</sup> Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП); МПГПП, статья 7.

<sup>18</sup> КПП, статья 2.

- **Презумпция невиновности**<sup>8</sup>. «Презумпция невиновности предполагает наличие права быть судимым в соответствии с этим принципом»<sup>9</sup>. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от предоставления гарантии явки на суд<sup>10</sup>. Исходя из презумпции невиновности, задержанных надлежит помещать отдельно от осуждённых<sup>11</sup>.
- **Право на информацию.** Право на информацию о причинах ареста или задержания, право на информацию о своих правах (в том числе, о праве на помощь защитника), право быть уведомлённым о характере и основании предъявленного обвинения на понятном языке<sup>12</sup>.
- **Право в срочном порядке быть доставленным к представителю судебной власти**<sup>13</sup>. В большинстве государств-участников законом устанавливаются более точные предельные сроки, и, по мнению Комитета по правам человека, задержка не должна превышать нескольких дней<sup>14</sup>.
- **Право на юридическую помощь.** Свидания задержанного с юридическим советником должны происходить в обстановке «полной конфиденциальности» (на глазах, но за пределами слуха сотрудников полицейских и тюремных органов)<sup>15</sup>.
- **Применение силы.** Сила применяется в соответствии с принципами, рассмотренными в главе 5 настоящего пособия. Должностные лица по поддержанию правопорядка применяют силу только в случае крайней необходимости для поддержания порядка либо из соображений личной безопасности. Огнестрельное оружие применяется только для защиты жизни. В принципе, сотрудники, находящиеся при выполнении своих функций при непосредственном контакте с задержанными, должны носить оружие только в исключительных случаях<sup>16</sup>.
- **Полный запрет на применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания**<sup>17</sup>. Каждое государство-участник предпринимает эффективные административные меры для предупреждения актов пыток<sup>18</sup>. Каждое государство-участник обязуется «систематически рассматривать (...) условия содержания под стражей и обращения с лицами, подвергнутыми любой форме ареста, задержания или тюремного заключения, на любой территории, находящейся под его

юрисдикцией, с тем чтобы не допускать каких-либо случаев пыток»<sup>19</sup>. Для систематического пересмотра условий содержания под стражей и обращения с задержанными, необходимо вести соответствующие письменные документы, предоставлять их для открытого контроля и сообщать о них компетентным должностным лицам. Кроме того, подразумевается, что условия содержания должны быть открыты любым мерам по их улучшению (помещения, подготовка сотрудников мест лишения свободы, правовые положения и т.п.). Необходимо отметить, что продолжительное одиночное заключение может приравниваться к акту пытки (или других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения) и как таковое является недопустимым<sup>20</sup>.

• **Право на справедливое судебное разбирательство**<sup>21</sup>.

Подозреваемый имеет право на справедливое судебное разбирательство по своему делу, которое отражено в принципе «равенства сторон в процессе», предусмотренном в статьях 9 и 14 МПГПП. *«Равенство сторон в процессе (...) означает, что к обеим сторонам должны относиться таким образом, чтобы гарантировать им равное процессуальное положение в ходе судебного разбирательства, и что они должны иметь равные позиции для ведения своего дела»*<sup>22</sup>.

• **Надлежащим образом заносятся в протокол**<sup>23</sup>:

- причины ареста;
- сведения, касающиеся личности арестованного;
- дата и время ареста, препровождения в место содержания, а также первого появления перед судебным или иным органом;
- фамилии должностных лиц правоохранительных органов, производивших арест;
- точные данные в отношении места содержания; следует также принять конкретные меры в целях исключения возможности содержания под стражей без права переписки и общения<sup>24</sup>.

• **Право на пересмотр в суде законности содержания под стражей** (или право «ампаро»). Арестованное или задержанное лицо вправе обратиться в суд, с тем чтобы он принял решение о законности ареста или задержания<sup>25</sup>.

• **Судебное разбирательство без неоправданной задержки**<sup>26</sup>.

Предварительное заключение должно применяться в качестве исключительной меры и быть как можно менее продолжительным. Поскольку судебное разбирательство должно проводиться в разумные сроки, из этого следует, что и расследование следует проводить быстро и безотлагательно.

• **Право на контакты с внешним миром.** Сюда относятся следующие права<sup>27</sup>:

- задержанный имеет право поддерживать связь и получать свидания (особенно с родственниками) согласно разумным условиям и ограничениям (когда этого требуют исключительные нужды следствия);
- содержание под стражей без права сообщения с внешним миром запрещается при любых обстоятельствах;
- право уведомить родственников об аресте или задержании, а также о месте содержания;
- право на врачебную помощь.

<sup>19</sup> КПП, статья 11.

<sup>20</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 20, параграф 6.

<sup>21</sup> МПГПП, статья 14.

<sup>22</sup> МА, 1998 г., «Руководство по справедливому судопроизводству», с. 89.

<sup>23</sup> Минимальные стандартные правила, правило 7; Свод принципов, принцип 12; Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней, принцип 6.

<sup>24</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 20, параграф 11. В замечании также говорится: «[этот] реестр [должен быть] доступен для заинтересованных лиц, в том числе для родственников и друзей». Кроме того, «государства-участники должны обеспечить, чтобы во всех местах задержания не устанавливалось какого-либо оборудования, которое можно было бы использовать для пыток или плохого обращения».

<sup>25</sup> См. также Свод принципов, принцип 32.

<sup>26</sup> МПГПП, статья 14(3)с; Свод принципов, принцип 38.

<sup>27</sup> Свод принципов, принципы 15, 16, 19, 24, 25 и 26; Минимальные стандартные правила, правила 22, 24, 37, 38, 91 и 92; Кодекс поведения, статья 6.

- **Право на предъявление жалобы** в связи с жестоким обращением и **право на получение компенсации**<sup>28</sup>. С целью обеспечения эффективного использования данного средства правовой защиты жалобы должны расследоваться безотлагательно и беспристрастно компетентными органами<sup>29</sup>.
- **Система контроля.** Правительства обеспечивают строгий контроль, включая чёткую систему субординации, над всеми должностными лицами, в обязанности которых входит задержание, арест, содержание под стражей и в тюремном заключении, а также над должностными лицами, имеющими полномочия в соответствии с законом применять силу и огнестрельное оружие<sup>30</sup>.
- **Надзор.** Места задержания должны регулярно посещаться квалифицированными и обладающими достаточным опытом лицами, назначаемыми и ответственными перед компетентными властями, отличными от властей, в непосредственном ведении которых находятся места задержания. Задержанное лицо имеет право свободно и в условиях полной конфиденциальности общаться с лицами, которые посещают места задержания<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> КПП, статьи 13 и 14; Минимальные стандартные правила, правила 35–36; Свод принципов, принципы 33 и 35.

<sup>29</sup> КПП, статья 13; КПЧ, Замечание общего порядка № 20, параграф 14.

<sup>30</sup> Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней, статья 2; Свод принципов, принцип 24; Основные принципы, статья 24; Руководство по эффективному осуществлению Кодекса поведения ДПП подчёркивают важность чётких систем контроля.

<sup>31</sup> Минимальные стандартные правила, правило 55; Свод принципов, принцип 29; Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней, принцип 7.

<sup>32</sup> Giffard, C., 2000, *The torture reporting handbook*.

<sup>33</sup> Стамбульский протокол. Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких,

бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Представлен Верховному комиссару ООН по правам человека 9 августа 1999 г.

<sup>34</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/89 от 4 декабря 2000 г.

## Расследование случаев применения пыток

Существует несколько инструментов, относящихся к расследованию случаев пыток. Хорошо известно «Справочное пособие о порядке заявления о пытках» (*The Torture Reporting Handbook*), разработанное Эссекским университетом в 2000 году<sup>32</sup>. В данном пособии рассматриваются вопросы документирования и ответных действий в связи с заявлениями о применении пыток в рамках международной системы прав человека. Некоторые его главы также посвящены региональным механизмам и процедурам.

Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (известное под названием Стамбульский протокол) разработано группой международных экспертов и НПО и служит подробным руководством в вопросах причин и методов проведения подобных расследований<sup>33</sup>. В руководстве представлена подробная правовая и медицинская информация, относящаяся к расследованию пыток. Документ призван служить международным руководством для оценки состояния лиц, заявляющих о применении к ним пыток и жестокого обращения, с целью расследования случаев предполагаемого применения пыток и доведения его результатов до судебных или других следственных органов.

Принципы эффективного расследования и документирования пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания<sup>34</sup> содержат минимальные стандарты, которые необходимо соблюдать государствам, с тем чтобы обеспечить эффективное документирование пыток. Текст этих принципов включён в приложение к Стамбульскому протоколу.

### 6.2.2. Международный и региональный надзор

Как говорилось выше, международные стандарты в области прав человека требуют от государств создания механизмов надзора за местами содержания лиц, лишённых свободы. Наиболее развитая из этих систем действует на региональном уровне в рамках Совета Европы (см. ниже). Недавняя инициатива на уровне ООН нацелена на создание подобной системы, действующей в глобальном масштабе.

<sup>35</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 57/199 от 18 декабря 2002 г. Сведения о новых участниках и ратификациях см.: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

<sup>36</sup> ЕКПП, 2004 г., Стандарты ЕКПП. «Существенные» разделы общих докладов ЕКПП».

### **Организация Объединённых Наций**

В 2002 году ООН приняла Факультативный протокол к КПП (известный как ФПКПП). Цель ФПКПП определяется в его статье 1 и заключается в «создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишённые свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»<sup>35</sup>. ФПКПП вступил в силу 22 июня 2006 года.

### **Совет Европы**

Страны, подпадающие под юрисдикцию Совета Европы, подлежат контролю со стороны Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП). Комитет посредством посещений изучает обращение с лицами, лишёнными свободы, с целью усиления, если это необходимо, защиты от пыток и от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (статья 1 Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания). Делегации ЕКПП посещают страны-члены периодически, но могут организовывать дополнительные специальные посещения в случае необходимости. Комитет должен уведомить намеченную для посещения страну, но не обязан сообщать, сколько времени пройдёт между уведомлением и посещением; в исключительных обстоятельствах посещение может быть выполнено непосредственно после уведомления. Возражения правительств по поводу времени или места посещения могут быть оправданы соображениями национальной обороны, общественной безопасности, серьёзными беспорядками, состоянием здоровья лица или срочным допросом, связанным с готовящимся тяжким преступлением. В таких случаях государство должно немедленно предпринять шаги, чтобы как можно скорее дать возможность Комитету произвести посещение. Согласно Конвенции, делегации ЕКПП имеют неограниченный доступ к местам лишения свободы и право передвижения внутри таких мест без ограничений. Они беседуют с лицами, лишёнными свободы, наедине и свободно вступают в контакт с любым лицом, которое может предоставить им информацию. Рекомендации, которые ЕКПП может формулировать на основе фактов, выявленных во время посещения, включаются в доклад, который пересылается данной стране. Этот доклад является отправной точкой для непрерывного диалога с проверяемым государством.

## **К нам едет Комитет по предотвращению пыток — что это значит?**

Совет Европы совместно со швейцарской Ассоциацией по предотвращению пыток и полицией города Женевы разработали брошюру, предназначенную для сотрудников полиции, в которой рассказывается, как проходит визит Комитета по предотвращению пыток. Брошюра называется «К нам едет КПП — что это значит?». Она составлена в форме вопросов и ответов и содержит среди прочих следующие вопросы: «Почему полицейский должен оказывать содействие КПП?», «Разве в Европе существуют жестокое обращение и пытки?», «Предупреждают ли сотрудников участка заранее о визите КПП?», «Как полицейский узнает, что перед ним сотрудники КПП?» и «Визит закончен — что дальше?».

Необходимо отметить, что Комитет также публикует фрагменты своих докладов (так называемые «Существенные» разделы общих докладов ЕКПП»), включающие минимальные стандарты, которые должна соблюдать полиция<sup>36</sup>.



### 6.2.3. Запрет на расовое или этническое профилирование

Одним из основных принципов, лежащих в основе остальных, применимых к аресту, является принцип недопущения произвола. Он подразумевает, что никого нельзя арестовывать, останавливать и обыскивать из дискриминирующих побуждений, например, недопустимо останавливать для обыска лиц исключительно на основании их расовой, этнической или национальной принадлежности или религии. На деле этот принцип часто нарушается, как показывают многие примеры **расового** или **этнического профилирования**, зафиксированные Amnesty International. В 2004 году секция организации в США (американская секция AI) опубликовала подробный доклад, посвящённый этой проблеме, а Правовая Инициатива Открытого общества осуществила проект по той же теме в Европе<sup>37</sup>. Американская секция AI определяет расовое профилирование как *«целенаправленное выделение лиц и групп лиц сотрудниками правоохранительных органов, даже отчасти, на основании расовой и этнической принадлежности, национального происхождения или религиозных убеждений, помимо случаев, когда имелась достоверная информация относительно места и времени, которая связывала бы данных лиц, принадлежащих к одной или нескольким из упомянутых групп, с установленным уголовным правонарушением или планом»*.

Несмотря на то что нормы международного права однозначно запрещают дискриминацию, о профилировании в них не упоминается. Работа полиции нередко связана с правильным выявлением подозреваемого в конкретном преступлении. Когда отдельные группы населения связывают с преступностью в целом или с определёнными видами преступлений, это может привести к тому, что, стараясь раскрыть или предотвратить преступление, сотрудники полиции сосредотачивают внимание именно на них. Подобные стереотипы приводят к клеймению отдельных групп населения или определённых групп внутри них и усугубляют раскол между полицией и этими слоями общества. С другой стороны, полиция может утверждать, что стереотипы основаны не только на предрассудках, а подтверждаются данными о задержаниях, которые нередко свидетельствуют о причастности относительно большой доли населения к определённым преступлениям. Хотя международные стандарты чётко оговаривают, что арест и задержание должны основываться на законодательных нормах и презумпции невиновности, в действительности данные о преступности, с которой сталкиваются сотрудники полиции в повседневной работе, могут привести к предвзятости с их стороны по отношению к этим группам.

В рекомендациях, содержащихся в упомянутом выше докладе американской секции AI, говорится, что любые законодательные акты должны полностью соответствовать положениям МПГПП и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и запрещать расовое профилирование, требовать обязательного сбора данных обо всех случаях остановки лиц с целью обыска и предусматривать уголовную ответственность за нарушения этого запрета. Кроме того, необходимо внедрить эффективную кадровую политику, основанную на принципе многообразия, причём любая политика и практика подлежат пересмотру на предмет возможных дискриминирующих последствий. Любые противоправные действия полиции следует отслеживать, расследовать и наказывать.

<sup>37</sup> AI-USA, 2004, *Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States*; Правовая Инициатива Открытого Общества, «Правовые инициативы», июнь 2005 г.

## 6.3. Что не упомянуто в международных стандартах

### 6.3.1. Касательно ареста

Международные стандарты вполне конкретны в отношении ареста. Поскольку сам арест — лишь краткий эпизод, добавить сюда почти нечего: стандарты чётко оговаривают, что при этом необходимо сказать и каковы права арестованного. Вместе с тем существуют вопросы, требующие дальнейшей конкретизации в положениях национального законодательства и стандартных рабочих процедурах. А именно:

- Кто вправе производить арест?
- Какова разница между понятиями «остановить» и «арестовать»?
- Как долго в отношении преступления действует принцип «взятия с полицным»?
- Когда требуется ордер на арест?
- Как следует производить арест и как сотрудникам полиции надлежит вести себя в случае сопротивления?
- Какой уровень силы допустим для ареста лица? При этом сила должна применяться соразмерно, однако стандарты не указывают, что входит в понятие «соразмерности», то есть какой уровень силы требуется для предотвращения сопротивления?
- Насколько серьёзный вред имуществу допустим при аресте? Например, если при аресте возникает необходимость сломать дверь, какие усилия следует прилагать полиции, чтобы этого избежать?
- Какое количество информации должна раскрывать полиция, сообщая арестованному о причинах ареста и выдвигаемых против него обвинениях?<sup>38</sup>
- Какие следственные методы, например, личный досмотр, допустимо применять в отношении арестованного при аресте *до того*, как он предстанет перед судебным органом?

### 6.3.2. Касательно задержания

Применительно к задержанию стандарты ещё более конкретны. Свод принципов охватывает целый спектр вопросов, относящихся к задержанию, и весьма чётко оговаривает требования к законному задержанию. Тем не менее существуют несколько аспектов, которые требуют дополнительных пояснений:

- Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными (Минимальные стандартные правила) служат руководством в вопросах обеспечения питанием, напитками, разделения мужчин и женщин, а также досуга, времени для проведения на свежем воздухе и т.п. (правила 8–21). Эти же правила применимы к содержанию в полицейских участках. Тем не менее стоит отметить два аспекта:
  - До начала расследования эти правила чаще всего соблюдаются не столь строго. Неясно, какие ограничения считаются допустимыми в этот промежуток времени.

<sup>38</sup> В рамках юрисдикции Совета Европы в деле «Фокс, Кэмбелл и Хартли против Соединённого Королевства» суд постановил, что любое арестованное лицо должно знать, по какой причине его лишают свободы. Любому арестованному лицу следует сообщать на простом, неспециальном и понятном ему языке основные юридические и фактические основания для его ареста, с тем чтобы оно при необходимости могло обратиться в суд с целью оспорить его законность. В то время как эту информацию следует сообщать «незамедлительно», сотруднику полиции нет необходимости сообщать её целиком в момент ареста. Достаточность содержания и своевременность сообщённой информации оценивается в каждом отдельном случае в соответствии с особыми обстоятельствами дела.

- Аналогично, содержание под стражей в полиции обычно подразумевает содержание в полицейском участке. Как таковые эти помещения, как правило, оборудованы довольно скудно.
- Не упоминаются места лишения свободы, действующие на коммерческой основе.
- Не упоминаются меры, необходимые для предотвращения самоубийств и других форм членовредительства.

#### 6.4. Превентивное и административное задержание

Административное задержание — это процедура, предусматривающая задержание без предъявления обвинений и проведения судебного разбирательства. При этом не выдвигаются обвинения в уголовном преступлении и не планируется проводить судебного разбирательства в отношении задержанного<sup>39</sup>. Административное задержание не требует санкции судебного органа (определяемого Сводом принципов как «судебный или иной орган в соответствии с законом, статус и положение которого обеспечивают максимально прочные гарантии компетентности, беспристрастности и независимости»). Примеры подобного задержания — «нелегальные мигранты», задержанные перед высылкой, временное задержание из соображений общественного порядка и задержание лиц с психическими заболеваниями.

Административное задержание не следует путать с превентивным. Превентивное задержание не требует наличия разумных подозрений, предусмотренных нормами уголовного права. Его нельзя путать с предварительным заключением (хотя в некоторых юрисдикциях эти термины взаимозаменяемы). Следует отметить, что превентивное задержание может быть санкционировано в административном порядке, а административное задержание может иметь превентивные цели. Административное задержание относится к тому, какой орган может санкционировать задержание, тогда как превентивное задержание связано с достижением определённой цели.

В 2006 году всё большее число стран рассматривает вопрос о реализации положений, узаконивающих превентивное задержание, надеясь, что оно станет эффективной мерой против терроризма, и считая обычные гарантии правовой защиты слишком строгими для успешного судебного преследования. В Великобритании в рамках проекта закона «О терроризме» предлагалось продлить максимальный срок содержания под стражей в полиции без предъявления обвинений и передачи дела в суд с четырнадцати дней до трёх месяцев. По причине возражений этот срок сократили до двадцати восьми дней в окончательной редакции законопроекта<sup>40</sup>.

Как административное, так и превентивное задержание, нередко осуществляются «без права сообщения с внешним миром». При этом зачастую отсутствуют гарантии защиты, являющиеся неотъемлемой частью системы уголовного судопроизводства. В докладе «Rights at risk», опубликованном в 2002 году, Amnesty International обобщает схожие черты многих систем административного задержания: «Решение о том, что лицо является “подозреваемым в терроризме” и требует помещения под стражу, зачастую принимается в порядке тайной процедуры представителем исполнительной власти. При этом обвиняемому, вероятнее всего, не известно о том, что процесс имеет место, и он не может себя защитить».

<sup>39</sup> AI, 1997, *Israel and the Occupied Territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process.*

<sup>40</sup> См. AI, 2005, *United Kingdom: AI's briefing on the draft Terrorism Bill 2005; United Kingdom: Human Rights. A broken promise.*

<sup>41</sup> AI, 2002, *Rights at risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures*, с. 18.

<sup>42</sup> См. AI, 1997, *Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process*; 2002 г. — *Israel and the occupied territories: Mass detention in cruel, inhuman and degrading conditions*; 2005 г. — № сообщения службы новостей Amnesty International 221/ 2005, *Israel/Occupied Territories: Administrative detention cannot replace proper administration of justice*.

<sup>43</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 8, параграф 4.

<sup>44</sup> Резолюция 1991/42 от 5 марта 1991 г.

*Доказательства против него, скорее всего, включают материалы, недопустимые к рассмотрению в рамках уголовного процесса (например, свидетельства, основанные на слухах, а не показания непосредственного очевидца, который что-либо слышал или видел), а решение основывается на более низких требованиях к представлению доказательств. Несмотря на то что обвиняемому разрешается обжаловать решение в судебных органах, к процессу нередко привлекаются секретные улики и анонимные свидетели, что лишает лиц, которым предъявлены крайне серьёзные обвинения, влекущие за собой не менее серьёзные последствия, права на эффективную защиту»<sup>41</sup>. В качестве примера можно привести Израиль и Оккупированные территории: Amnesty International неоднократно заявляла о своей убеждённости в том, что практика административных задержаний является нарушением основных прав человека и нередко применяется с целью обхода требований к справедливости судебных процедур<sup>42</sup>. Кроме того, организация возражает против административного задержания нелегальных мигрантов и других лиц, не совершивших уголовного преступления.*

Административное задержание отвечает принципам прав человека лишь в том случае, когда осуществляется «*на таких основаниях и в соответствии с такими процедурами, которые установлены законом*», в свою очередь, отвечающим международным нормам в области прав человека. Два важнейших критерия, по которым оценивается законность задержания, — правомерность оснований подобного задержания и его продолжительность.

Комитет по правам человека опубликовал Замечание общего порядка о законности превентивного задержания в 1982 году: «*Если применяется так называемое предварительное заключение, диктуемое соображениями общественной безопасности, то оно должно регулироваться этими же самыми положениями, т.е. не должно быть произвольным и должно осуществляться на таких основаниях и в соответствии с такими процедурами, которые установлены законом; арестованному должны сообщаться причины ареста; суд должен выносить постановление о законности задержания, а в случае незаконного ареста или содержания под стражей должна представляться соответствующая компенсация. И если помимо этого в таких случаях определённое лицу предъявляются обвинения в совершении уголовного преступления, то ему должна предоставляться также полная защита, предусматриваемая в статье 9 (2) и (3), а также в статье 14»<sup>43</sup>.*

## Рабочая группа по произвольным задержаниям

В 1991 году Комиссия ООН по правам человека учредила Рабочую группу по произвольным задержаниям (РГПЗ), в задачи которой входит расследование случаев произвольного задержания или иных случаев задержания, не согласующихся с соответствующими международными нормами, изложенными во Всеобщей декларации прав человека или в других международно-правовых документах по этому вопросу, признанных соответствующими государствами, если по таким делам не было принято окончательного решения национальными судами в соответствии с внутренним законодательством<sup>44</sup>. РГПЗ посещает места лишения свободы по приглашению. К 2005 году она посетила 22 страны. Её мандат включает расследование случаев по жалобам частных лиц.

Во всех последних докладах РГПЗ затрагиваются вызывающие озабоченность вопросы, связанные с задержаниями в условиях «войны с терроризмом», которые иногда санкционируются в административном порядке<sup>45</sup>. По сути, в этой связи РГПЗ формулирует две отдельные беспокоящих её проблемы. Первая касается законодательных актов в области безопасности, направленных на узаконивание неправомерных действий, таких как бессрочное или длительное содержание под стражей без формулировки обвинений, доставки задержанных в суд и гарантий правовой защиты в виде возможности обжаловать законность задержания. Вторая беспокоящая группу проблема связана с тем, что определение понятий «терроризм» или «террорист» настолько широко и расплывчато, что с их помощью можно преследовать любого политического оппонента, фактически расширяя сферу его применения в отношении целого ряда лиц, которых можно поместить под стражу или ограничить в правах.

## 6.5. Законный арест и задержание на практике

### 6.5.1. Введение

*«Наибольший риск пыток и других видов жестокого обращения с лицами представляет первый этап ареста и задержания перед тем, как задержанный сможет увидеться с адвокатом. Этот риск не ослабевает на протяжении следствия, независимо от того, где содержится подозреваемый»*<sup>46</sup>. Несмотря на гарантии защиты, предусмотренные законодательством и другими нормативными положениями, полиция совершает множество противоправных действий. Незаконность ареста может проявляться в различных формах, самая общепринятая и распространённая из которых заключается в содержании арестованного под стражей, не доставляя его к мировому судье или иному представителю судебной власти. Арест зачастую не регистрируется в полиции. Именно в период незаконного содержания под стражей задержанные чаще всего подвергаются пыткам и жестокому обращению. Существует множество примеров того, как полиция забирает людей из дома, доставляет в отделение, незаконно удерживает и подвергает жестокому обращению, выбивая признания, пытаясь вернуть похищенное или вымогая деньги. Многие из задержанных таким способом принадлежат к бедным, малоимущим слоям населения. Во многих странах полиция нередко незаконно помещает под стражу родственников подозреваемых, которых она не может задержать, вынуждая подозреваемых явиться с повинной.

В нижеследующих разделах рассматривается вопрос о том, как можно применять на практике соответствующие стандарты в области прав человека для предотвращения нарушений.

### 6.5.2. Как производится законный арест

Согласно Своду принципов, «подозрение в совершении какого-либо правонарушения» может стать основанием для ареста подозреваемого лица. Однако в ходе практической деятельности полиции не каждое «подозрение в совершении правонарушения» влечёт за собой арест<sup>47</sup>. Решение о необходимости ареста зависит от многих факторов, таких как само правонарушение, поведение подозреваемого, а также опыта и навыков сотрудника полиции. В некоторых странах требуется ордер

<sup>45</sup> В прошлом Рабочая группа публиковала годовые отчёты перед Комиссией по правам человека и пока продолжает отчитываться перед её преемником – Советом по правам человека.

<sup>46</sup> Giffard, C., 2000, *The torture reporting handbook*, с. 17.

<sup>47</sup> Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*.

на арест, а в других он производится по усмотрению полицейского. Законодательство некоторых государств предоставляет полиции широкую свободу действий, которая может быть открыта злоупотреблениям. Как и в случае любых полицейских полномочий, специфика практических действий и юридические требования могут варьироваться от страны к стране. Как правило, законодательство должно чётко и конкретно оговаривать обстоятельства, допускающие арест (при наличии ордера или без него), лиц, которым разрешается производить арест, а также его процедуру, в том числе какую информацию необходимо предоставлять арестуемому и как следует докладывать об аресте.

Арест представляет собой ситуацию, в которой государство наиболее показательно демонстрирует свои властные полномочия. Он является неприятным обстоятельством для любого человека. Арест может вызвать сопротивление, как словесное, так и физическое, со стороны арестуемого лица. Сотрудникам полиции следует помнить об этом, а также о чувствах, которые он способен вызвать: стыд, потеря самоконтроля, злоба и агрессия. Как правило, в ходе ареста возникает «физический контакт», при котором арестуемый в буквальном смысле попадает в руки полицейских. В таких обстоятельствах он наиболее подвержен злоупотреблениям.

Арест должен основываться на разумном, законном подозрении в том, что данное лицо совершило или намерено совершить правонарушение, определяемое как противоправное деяние согласно законодательным нормам. Арест должен отвечать основным принципам соразмерности, заместимости, законности и необходимости. Соответствие этим принципам требует от полицейского знания законов и процедур, корректности и способностей, а также надлежащих профессиональных, технических и социальных навыков. Для развития способности полицейских различать ситуации и адаптироваться к обстоятельствам в конкретной ситуации требуется подготовка и опыт. Сотрудников полиции необходимо тщательно обучать наиболее эффективному применению методов открытой и закрытой ладони, оборудования, такого как наручники и переносные аэрозоли, с тем чтобы применение силы с их стороны не вызывало дополнительного стресса у арестуемого. По многочисленным наблюдениям, сотрудники полиции, применяющие несоразмерную силу, как правило, чувствуют себя неуверенно либо менее компетентны, чем их сослуживцы, применяющие меньшую силу. Важно регулярно проводить оценку и анализ процедур ареста. Применение чрезмерной силы и жалобы на её применение, особенно, если это происходит неоднократно, следует обсуждать с полицейскими в рамках оценки качества их работы. Кроме того, порядок использования новых методов работы и оборудования во всех случаях надлежит тщательно проверять и оценивать.

Необходимо, чтобы полиции разрешалось производить арест без ордера только в том случае, если подозреваемый был «пойман с поличным» либо сразу после совершения правонарушения. Подавляющее большинство арестов происходит именно при таких обстоятельствах. Следует отметить, что понятие «пойман с поличным» по-разному толкуется в различных юрисдикциях. В Мексике принцип «взятия с поличным» действует в течение 72 часов с момента совершения преступления, а в Бразилии торговля наркотиками рассматривается как «бессрочное» преступление, что позволяет производить аресты в любое время (очевидно, что такое положение дел противоречит духу данного принципа). В целом «взятие

с поличным» понимается как срок максимум в несколько часов с момента совершения преступления.

В любых других обстоятельствах должен требоваться ордер на арест. В этом случае арест можно планировать заранее. При его планировании можно опираться на следующие вопросы:

- Что за человек арестуемый?
- Подвергался ли он аресту ранее? Если да, то как он отреагировал тогда?
- Каков опыт коллег от общения с этим человеком?
- Предпримет ли данное лицо попытку защититься?
- Какие против него выдвигаются обвинения?
- Где будет происходить арест?
- Как поступить с окружающими его людьми, например с детьми, родственниками?

В некоторых случаях при осуществлении ареста полиции приходится применять силу. Разумеется, любая подобная сила должна соответствовать принципам соразмерности, необходимости и законности. В целом полиция всегда должна использовать лишь минимально необходимую силу. Если в результате её применения получено ранение, сотрудникам полиции следует обеспечить предоставление медицинской помощи раненому или пострадавшему в самые кратчайшие сроки. Огнестрельное оружие следует применять только в том случае, когда арестуемый подозревается в совершении особо тяжкого преступления, представляющего серьёзную угрозу жизни, и только тогда, когда менее решительные меры недостаточны для достижения этих целей. Подобные случаи происходят достаточно редко.

Иногда применение силы можно предвидеть. Например, если полиции известно о поведении подозреваемого по опыту предыдущих арестов либо известно, что подозреваемый вооружён. В подобных ситуациях при подготовке к аресту предусматриваются особые меры, способствующие сохранению контроля над ситуацией. Такие меры могут включать привлечение большего числа сотрудников, служебных собак, специальных арестных отрядов и т.п. Запросы о санкционировании особых мер следует направлять на соответствующий командный уровень: чем большая ожидается сила, тем выше должен быть уровень.

## Арестные отряды

В некоторых странах применяются так называемые арестные отряды в случаях, когда предвидится насильственное сопротивление. Сотрудники подобных групп получают обширную подготовку в вопросах техники ареста, а также поведения в случае возможных ответных действий. Аресты, производимые подобными отрядами, как правило, отличаются высоким темпом. При этом арестуемого заставляют врасплох, например ранним утром или в ситуациях, когда он не ожидает ареста (например, во время движения по автомагистрали). Иногда на голову арестуемому набрасывают мешок, чтобы он потерял ориентацию. Как правило, арестные отряды прибегают к гораздо более агрессивным методам, с тем чтобы предотвратить и избежать дальнейшего применения силы. Если арестный отряд намерен применить дополнительные силовые меры, на это необходима санкция судебного органа. В случае привлечения таких групп следует вести исчерпывающие документальные записи их действий для обеспечения подотчётности.

Иногда дополнительной силы можно избежать, изменив тактические методы. В некоторых случаях считается эффективной внезапность (например, когда подозреваемый спит). Вместе с тем заранее спланированный арест должен доставлять как можно меньше беспокойства при данных обстоятельствах: усугублять стресс нет необходимости. Например, если у человека, подлежащего аресту, есть маленькие дети, следует стараться избегать ареста дома. Помимо очевидных причин этического характера, этот подход оправдан и с практической точки зрения: избегая напряжённости и проявляя чуткость по отношению к подозреваемому, полиция повышает вероятность его сотрудничества в ходе допроса, который обычно следует за арестом.

Подозреваемый вправе знать полагающиеся ему права<sup>48</sup>. Полиция должна проследить за тем, чтобы арестуемый знал и понимал эти права. В момент задержания арестуемому надлежит сообщать следующее:

- причины ареста, а также выдвигаемые против него обвинения на понятном ему языке;
- право не признавать себя виновным и не свидетельствовать против себя, право хранить молчание;
- право на юридическую помощь (по своему выбору либо предоставление бесплатной юридической помощи).

Кроме того, арестованный имеет право:

- на презумпцию невиновности;
- на помощь переводчика;
- на опрос свидетелей, дающих показания против него, а также свидетелей с его стороны;
- необходимое время и возможности для подготовки своей защиты.

Сотрудник полиции обязан доставить подозреваемого к представителю судебной власти немедленно после ареста<sup>49</sup>. В некоторых юрисдикциях первым представителем судебной власти, к которому доставляют арестованного, является старший сотрудник полиции, выполняющий квазисудебные функции и уполномоченный санкционировать первые шесть часов задержания. После этого задержанного надлежит доставить к «настоящему» представителю судебной власти, независимому от полиции.

За арестом нередко следует личный досмотр. *«[Н]еобходимо принимать эффективные меры к тому, чтобы этот обыск производился так, чтобы это не оскорбляло достоинства обыскиваемого лица. Лица, подвергаемые личному досмотру государственными должностными лицами или медицинским персоналом, действующим по поручению государства, должны досматриваться лицами только того же пола»<sup>50</sup>*. Личный досмотр допускается использовать в качестве метода дознания с целью получения информации или доказательств либо как меру предупреждения насилия в случае подозрений, что у арестуемого есть при себе оружие или иные предметы, которые он может применить в качестве оружия. В этой связи существует несколько видов личного досмотра, различающихся по степени причиняемого

<sup>48</sup> Принцип 13 Свода принципов гласит, что любому лицу в момент ареста разъясняются его права.

<sup>49</sup> «В большинстве государств-участников законом устанавливаются более точные предельные сроки, и, по мнению Комитета, задержка не должна превышать нескольких дней». КПЧ, Замечание общего порядка № 8 (2).

<sup>50</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 16, параграф 8.



обыскиваемому лицу беспокойства, которые требуют санкций различного уровня. Наиболее щадящий заключается в похлопывании по одежде. Следующий – сканирование одежды. Гораздо более серьёзный метод требует раздевания подозреваемого и прохождения полного личного досмотра. Самым жёстким из них является досмотр полостей тела, который обычно применяется при поиске наркотиков. Обратите внимание, что на сайте АНП, о которой говорилось выше, можно ознакомиться с руководством по остановке и обыску лиц «Stop and Search Manual» (на английском языке), в котором подробно рассматриваются различные аспекты досмотра.

Полицию можно привлечь к ответственности за то, каким образом она производит арест. Как уже говорилось в разделе 6.2.1, сотрудникам полиции следует надлежащим образом регистрировать:

- фамилию арестованного;
- данные о месте ареста;
- время ареста;
- основания ареста и обвинения, выдвигаемые в отношении арестованного;
- фамилии сотрудников полиции, проводивших арест;
- данные о месте содержания под стражей, в том числе его точное местонахождение;
- данные о первом появлении арестованного перед судебным или иным органом.

Эти протоколы предоставляются задержанному и его адвокату.

### 6.5.3. Как осуществляется законное содержание под стражей в полиции

Как говорилось выше, Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными оговаривают требования относительно условий содержания в камере, личной гигиены, одежды и постельных принадлежностей, питания, физических упражнений и спорта. В них также имеются статьи, касающиеся персонала и руководства всех мест содержания под стражей. В число таких мест входят и камеры в полицейских участках. Правила 84–93 раздела «Лица, находящиеся под арестом или ожидающие суда» (часть II, раздел C) содержат определённые принципы, относящиеся к содержанию в полиции. Читателям рекомендуется взять на заметку полный текст Минимальных стандартных правил. Кроме того, в отношении содержания под стражей в полиции читателям рекомендуется ознакомиться с полным текстом Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме.

В некоторых странах по причине недостатка тюремных мест *в качестве* тюрем используются полицейские изоляторы. Разумеется, в подобных ситуациях эти помещения должны отвечать нормам международного права. Однако в настоящем методическом пособии речь идёт о досудебном заключении в полиции.

Оказавшись после ареста под стражей в полиции, до результатов судебного разбирательства задержанный как таковой считается невиновным и потому требует соответствующего обращения.

В полицейском участке должны оставаться только те задержанные, которые, как ожидается, пробудут под стражей лишь короткий срок (один или два дня), а лиц, которых планируется удерживать более длительное время, следует доставлять в официальные места содержания под стражей, например, расположенные в отдельном тюремном блоке. Содержание под стражей в полиции не является карательной мерой. Его необходимо применять только в интересах следствия или для предупреждения побега подозреваемого с целью ухода от суда. Нередко содержание под стражей (лишение свободы) сопровождается лишением других прав. Наиболее примечательно, что под угрозой оказывается право на неприкосновенность частной жизни, на недопущение дискриминации, право на образование, на свободу религиозных убеждений и слова, а также право на информацию. Зачастую это явление оправдывают естественными последствиями лишения свободы. Тем не менее *«это не только неправильно, но и недопустимо. Допускается применение только тех мер, которые строго необходимы для целей задержания или предотвращения помех следственным процедурам или процессу отправления правосудия либо для поддержания порядка в месте содержания под стражей»*<sup>51</sup>.

Основная предпосылка общеприменимых стандартов в области прав человека, и особенно в ситуациях, когда люди отданы «на милость» всемогущего государства (как в случае задержания), заключается в том, что государство должно гуманно обращаться с каждым лицом, оказавшимся в его руках, при уважении его достоинства. Это основополагающее правило универсального применения, не зависящее от материальных ресурсов, которыми располагает государство. Это правило должно применяться без какого-либо различия<sup>52</sup>.

Помимо прочего права и обязательства, относящиеся к содержанию под стражей в полиции, включают следующие положения:

- По просьбе задержанного лица оно содержится, если это возможно, в месте задержания, находящемся на разумном удалении от его обычного места проживания<sup>53</sup>.
- Задержанные содержатся в местах лишения свободы, официально признанных таковыми. Точное место содержания, в том числе данные о перемещениях, заносятся в протокол<sup>54</sup>.
- Согласно требованию Европейского кодекса полицейской этики, *«камеры для содержания под стражей в полиции должны быть разумного размера, иметь соответствующее освещение и вентиляцию и быть оборудованы так, чтобы давать возможность для отдыха»*<sup>55</sup>. Значение данных критериев невозможно переоценить, поскольку камеры в полиции, как правило, бывают достаточно неудобными.
- В статье 6 Кодекса поведения говорится: *«Должностные лица по поддержанию правопорядка обеспечивают полную охрану здоровья задержанных ими лиц и, в частности, принимают немедленные меры по обеспечению оказания медицинской помощи в случае необходимости»*. Задержанный вправе пройти надлежащее медицинское обследование по прибытии в место содержания. Впоследствии ему предоставляется бесплатное медицинское обслуживание и лечение всякий раз, когда в этом возникает необходимость. Задержанный, при соблюдении разумных условий,

<sup>51</sup> Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*, с. 243.

<sup>52</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 21, параграф 4.

<sup>53</sup> Свод принципов, принцип 20.

<sup>54</sup> Свод принципов, принцип 12. Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений, статья 10. Минимальные стандартные правила далее указывают минимальные критерии подобных перемещений, такие как необходимость укрывать задержанных от посторонних взглядов (см. правило 45).

<sup>55</sup> Европейский кодекс полицейской этики, статья 56.

имеет право обращаться с просьбой о повторном медицинском обследовании или заключении. Факт прохождения медицинского обследования, фамилия врача и результаты такого обследования фиксируются в протоколе<sup>56</sup>. Задержанные могут пользоваться услугами своего врача или зубного врача, если они в состоянии покрыть связанные с этим расходы<sup>57</sup>.

- Несовершеннолетним, находящимся на иждивении задержанных лиц и оставшимся без присмотра, уделяется особое внимание и предоставляется опека<sup>58</sup>.
- Мужчин и женщин, насколько это возможно, следует содержать отдельно. Аналогично, сотрудники учреждений, которым поручен надзор за задержанными, должны быть, насколько это возможно, одного с ними пола.
- Задержанные имеют право получать учебные, художественные и информационные материалы, а также получать информацию о наиболее важных новостях<sup>59</sup>.
- Задержанные имеют право удовлетворять свои религиозные потребности<sup>60</sup>.
- Задержанным следует предоставлять возможность трудиться. Если задержанный решает работать, его труд должен оплачиваться.<sup>61</sup>
- Задержанные имеют право получать пищу со стороны за собственный счёт<sup>62</sup>.
- Задержанные имеют право носить свою одежду. Если же они носят тюремное обмундирование, оно должно отличаться от обмундирования осуждённых<sup>63</sup>.
- Задержанные имеют право сохранять имущество<sup>64</sup>.
- Дисциплинарные меры в отношении задержанных должны быть точно определены законом или установленными в соответствии с законом правилами<sup>65</sup>.
- Средства усмирения никогда не следует использовать в качестве наказания. Кандалами и цепями нельзя пользоваться вообще<sup>66</sup>.
- Огнестрельное оружие не применяется в отношении задержанных, за исключением случаев, когда это абсолютно неизбежно для защиты жизни<sup>67</sup>. Подобные ситуации — редкость в условиях содержания под стражей в полиции. В случаях применения огнестрельного оружия направляется рапорт в соответствующие органы и проводится судебный контроль. Если смерть или исчезновение задержанного происходит во время его задержания или вскоре по истечении его срока, то судебный или иной орган проводит расследование<sup>68</sup>. Некоторые страны включили требование о независимом расследовании в свои законодательные нормы.

Следует отметить, что содержание под стражей в полиции может усилить риск попыток самоубийств среди задержанных. Условия в местах содержания под стражей не должны способствовать этому. Необходимо, чтобы в камерах не было предметов, которые можно было использовать для повешения. Кроме того, у задержанных следует забирать предметы одежды, с помощью которых они могли бы покончить с собой (такие, как шнурки, ремни, простыни и т.п.).

<sup>56</sup> Свод принципов, принципы 24–26.

<sup>57</sup> Минимальные стандартные правила, правило 91.

<sup>58</sup> Свод принципов, принцип 31.

<sup>59</sup> Минимальные стандартные правила, правила 39, 40, 90; Свод принципов, принцип 28.

<sup>60</sup> Минимальные стандартные правила, правила 41–42.

<sup>61</sup> Минимальные стандартные правила, правило 89.

<sup>62</sup> Минимальные стандартные правила, правило 87.

<sup>63</sup> Минимальные стандартные правила, правило 88.

<sup>64</sup> Минимальные стандартные правила, правило 43.

<sup>65</sup> Минимальные стандартные правила, правила 27–32; Свод принципов, принцип 30.

<sup>66</sup> Минимальные стандартные правила, правила 33–34.

<sup>67</sup> Основные принципы, принципы 9 и 16.

<sup>68</sup> Минимальные стандартные правила, правило 44; Свод принципов, принцип 34.

## Верховный суд Индии

В 1997 году Верховный суд Индии вынес важное решение, направленное на обеспечение гарантий правовой защиты арестованным и задержанным<sup>69</sup>. Постановление обязало сотрудников полиции выполнять следующие требования:

- иметь с собой в момент ареста граждан хорошо заметное и отчётливое удостоверение личности, а также носить значок с фамилией и личными данными;
- подготовить служебную записку об аресте с указанием даты и времени ареста, достоверность которой заверена независимыми свидетелями и подтверждена арестованным;
- сообщить арестованному о праве на уведомление знакомого или родственника о факте ареста и месте содержания под стражей, а также на уведомление знакомого или родственника, если он проживает за пределами города или района;
- сделать соответствующую запись в журнале на месте ареста и содержания под стражей;
- в случае необходимости организовать медицинский осмотр задержанного во время ареста с занесением сведений о телесных повреждениях в служебную записку об осмотре и передать её копию арестованному;
- проводить медицинское обследование задержанного каждые 48 часов в течение всего срока содержания под стражей;
- направить сведения об аресте и помещении под стражу данного лица в полицейскую диспетчерскую в штабе района и штата;
- направить копии всех документов, в том числе служебной записки об аресте, окружному судье для регистрации.

## 6.6. Резюме

Работа полиции, ориентированная на права человека, также предполагает осуществление арестов и заключение под стражу в соответствии с принципами прав человека, важнейшими из которых являются недопущение произвола, презумпция невиновности, «справедливое судебное разбирательство» и «равенство сторон», а также полный запрет на применение пыток и жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения. Период непосредственно после ареста и помещения под стражу является тем моментом, когда задержанный подвергается особому риску злоупотреблений со стороны полиции. По этой причине важной предупредительной мерой считается надзор со стороны независимых комитетов, регулярно посещающих места содержания под стражей. Необходимо чётко усвоить, что арест и задержание являются законными только в том случае, когда производятся в правовых рамках. Действия полиции, причиняющие дополнительный вред (например, использование кандалов) либо направленные на применение дополнительных карательных мер (например, лишение возможности пользоваться правом на свободу вероисповедания), запрещены, поскольку задержанный в этот момент считается невиновным и как таковой может быть подвергнут только таким ограничениям, которые необходимы в интересах проводимого расследования.

В последние годы выражалась озабоченность в связи с распространением законодательных актов, способствующих административному

<sup>69</sup> Текст в этой вставке основан на личной переписке с г-ном Г.П. Джоши, координатором полицейской программы CHRl (Индия). Дело, которое рассматривалось в суде, известно как «дело Д.К. Басу». Дополнительную информацию можно получить из полного текста судебного постановления. Исковое заявление (по уголовному делу) №539 от 1986 г. совместно с иском заявлением (по уголовному делу) №592 от 1987 г. Постановление вынесено 18.12.1996 г. Дело «Д.К.Басу против штата Западный Бенгал».

и превентивному задержанию как средствам борьбы с терроризмом. Чаще всего такие виды задержания сопровождаются лишением права сообщения с внешним миром и приводят к нарушениям прав человека. Подобные формы задержания являются законными только в том случае, когда они отвечают соответствующим принципам, предусмотренным нормами международного права в области прав человека.

Законный арест предполагает, что арестуемому незамедлительно сообщают о его правах, предоставляют информацию, необходимую для подготовки защиты, и применяют к нему минимально необходимую силу. Такой подход требует тщательного планирования ареста и хорошей подготовки сотрудников полиции, чье поведение подлежит регулярной оценке. Содержание под стражей в полиции, которое допускается только в том случае, когда этого требует расследование, должно быть непродолжительным. Задержанные считаются невиновными и с ними необходимо обращаться как с таковыми.



© REUTERS / Силы обороны Австралии / Тари Рамадж WB

© Научная фотобиблиотека ANP

**Никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию.**

Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 7.

**Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону.**

Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14(2).

**Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.**

Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 17(1).

**Каждое должностное лицо по поддержанию правопорядка является частью системы уголовного правосудия, цель которой состоит в предотвращении преступности и борьбе с ней.**

Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.

## 7. Уголовное расследование

### 7.1. Введение

Одной из главных целей работы полиции является раскрытие преступлений. В зависимости от юрисдикции следствие по уголовному делу может возбуждать полиция либо оно проводится по распоряжению прокурора. Аналогично, уголовное расследование может проводиться судебными органами (прокурором или следственным судьёй) либо органами полиции, а затем передаваться в прокурорскую службу для представления в суд<sup>1</sup>.

Международные правовые рамки предусматривают минимальные правила и формулируют гарантии справедливого судебного разбирательства, тем самым определяя пределы государственной власти по отношению к гражданам. Вместе с тем они не предусматривают ориентиров в порядке проведения уголовных расследований и не определяют их целей.

В разделе 7.2 настоящей главы, прежде всего, рассматриваются международные принципы прав человека, относящиеся к уголовным расследованиям. В разделе 7.3 речь пойдёт о том, что не упомянуто в международных стандартах в области прав человека применительно к уголовным расследованиям. В разделе 7.4 уголовное расследование рассматривается как составляющая практической деятельности полиции. В нём обсуждаются различные следственные методы, а также критерии, по которым полиция принимает решения о выборе того или иного метода. Раздел 7.5 касается такого метода дознания, как допрос подозреваемого, поскольку именно на этом этапе чаще всего происходят нарушения прав человека. Главу завершает резюме.

Необходимо отметить, что в настоящей главе речь идёт о расследовании полицией преступлений, совершённых гражданами. Разумеется, те же принципы действуют и в случае следствия по уголовным делам (в том числе связанным с нарушениями прав человека) в отношении самих полицейских.

#### Терминология:

- Термины «подозреваемый» и «обвиняемый» иногда ошибочно используются в качестве взаимозаменяемых. Статус «обвиняемого» предполагает, что лицу уже предъявлены официальные обвинения. Полиция, как правило, пользуется термином «подозреваемый». СМИ в некоторых случаях упоминают «преступника» или «правонарушителя», а не «подозреваемого», нарушая принцип презумпции невиновности.
- Термины «допрос» и «взятие показаний у подозреваемого» употребляются в качестве взаимозаменяемых. «Допрос» отражает использование допроса как профессионального метода работы полиции. В этой связи важно проводить различие между арестом и допросом подозреваемого. Допрос является следственным методом, применяемым с целью сбора информации, которую можно будет использовать в ходе судебного процесса. Арест является одним из действий в рамках правового процесса

<sup>1</sup> В статье 11 Руководящих принципов ООН, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, говорится: «Лица, осуществляющие судебное преследование, играют активную роль в уголовном разбирательстве, включая возбуждение дела, и, когда это разрешается законом или соответствует местной практике, в расследовании преступления, надзоре за законностью этих расследований, надзоре за выполнением решений суда и осуществлении других функций в качестве представителей интересов государств».

и направлен на привлечение лица к судебной ответственности за правонарушение. Показания у подозреваемого можно брать до ареста или после него, а арест может иметь место непосредственно во время допроса.

## 7.2. Ключевые принципы прав человека, относящиеся к уголовным расследованиям и допросу подозреваемого

- **Презумпция невиновности**<sup>2</sup>. *«В соответствии с принципом презумпции невиновности, бремя доказательства вины лежит на обвинении, и сомнение толкуется в пользу обвиняемого. Никто не может считаться виновным до тех пор, пока обвинение не будет доказано вне сомнений разумного характера. Кроме того, презумпция невиновности предполагает наличие права быть судимым в соответствии с этим принципом. Поэтому все государственные власти обязаны воздерживаться от предопределения исхода судебного процесса»*<sup>3</sup>. Право хранить молчание является неотъемлемой составляющей презумпции невиновности<sup>4</sup>.
- **Полный запрет на применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения**<sup>5</sup>.

*«Ни одно задержанное лицо не должно подвергаться во время допроса насилию, угрозам или таким методам дознания, которые нарушают его способность принимать решения и выносить суждения»*<sup>6</sup>. Любые заявления, сделанные под пыткой или под другой формой давления, не допускаются к использованию в качестве доказательств в ходе любого судебного разбирательства<sup>7</sup>. Комитет ООН по правам человека чётко определил, что лица, применяющие пытки или жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство обращения «в форме побуждения к совершению запрещённых действий или отдачи приказа об их совершении, или проявлении терпимости к их совершению, или собственно совершения таких действий, должны нести ответственность. Следовательно, лица, отказавшиеся выполнять приказы не должны подвергаться наказанию или какому-либо неблагоприятному обращению»<sup>8</sup>. Акты пыток должны рассматриваться в соответствии с уголовным законодательством государства<sup>9</sup>.

- **Право не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным**<sup>10</sup>.
- **Недопущение произвола**<sup>11</sup>. Расследуемое правонарушение должно определяться как таковое нормами уголовного права, и полиция осуществляет лишь полномочия, предоставляемые ей по закону и согласно положениям, предусмотренным нормами внутреннего и международного права. Методы дознания следует применять в соответствии с законом<sup>12</sup>.
- **Право на неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность**<sup>13</sup>. *«(...) должностные лица по поддержанию правопорядка получают информацию, которая может относиться к жизни других лиц или потенциально повредить интересам таких лиц, и особенно их репутации. Следует проявлять большую осторожность при сохранении и использовании такой информации,*

<sup>2</sup> МПГПП, статья 14(2); Свод принципов, принцип 36.

<sup>3</sup> КПЧ, Замечание общего порядка №13, параграф 7.

<sup>4</sup> МА, 1998 г., «Руководство по справедливому судопроизводству», главы 9 и 16. Необходимо отметить, что в статье 55(2)b Римского статута (учреждающего Международный уголовный суд) говорится применительно к праву хранить молчание, что «такое молчание не должно учитываться при определении виновности или невиновности».

<sup>5</sup> КПП; МПГПП, статья 7. Определение пытки приводится в статье 1 КПП.

<sup>6</sup> Свод принципов, принцип 21(2).

<sup>7</sup> КПП, статья 15. Принцип 27 Свода принципов гласит: «Несоблюдение этих принципов при получении доказательств принимается во внимание при определении допустимости таких доказательств против задержанного или находящегося в заключении лица».

<sup>8</sup> КПЧ, Замечание общего порядка №20, параграф 13.

<sup>9</sup> КПП, статья 4.

<sup>10</sup> МПГПП, статья 14(3)g.

<sup>11</sup> МПГПП, статья 9.

<sup>12</sup> Свод принципов, принцип 9.

<sup>13</sup> МПГПП, статья 17.



которая разглашается только при исполнении обязанностей или в целях правосудия (...)»<sup>14</sup>. А также: «(...) вмешательство вообще не может иметь места за исключением случаев, предусмотренных законом. Вмешательство, разрешаемое государствами, может совершаться только на основании закона, который должен в свою очередь соответствовать положениям, целям и задачам [МПППП]»<sup>15</sup>.

• **Право на справедливое судебное разбирательство**<sup>16</sup>.

Подозреваемый имеет право на справедливое судебное разбирательство по своему делу, основанное на принципе равенства сторон в процессе (см. также раздел 6.2.1). Для проведения процесса с соблюдением справедливости процедур необходимо профессионально проведенное расследование. Подозреваемый имеет право знать свои права. А именно:

- знать о выдвинутых против него обвинениях;
- получить помощь переводчика;
- получить необходимое время и возможности для подготовкой защиты;
- получить юридическую помощь;
- быть незамедлительно доставленным к судье.

Сотрудники полиции, берущие показания у подозреваемого, должны объяснить ему эти права до начала допроса. В некоторых юрисдикциях это необходимо делать также прокурору или судье.

• Судебное разбирательство **без неоправданной задержки**<sup>17</sup>.

Поскольку судебное разбирательство должно проводиться в разумные сроки, расследование необходимо проводить быстро и своевременно. Разумеется, быстрота — понятие относительное. Расследования могут длиться месяцами (или даже годами), и, следовательно, подозреваемые могут на законных основаниях содержаться в предварительном заключении продолжительное время.

• Право подавать **жалобы** в связи с жестоким обращением и другими злоупотреблениями, а также право на получение **компенсации** должны быть признаны нормами внутреннего законодательства<sup>18</sup>.

Такие жалобы должны расследоваться быстро и беспристрастно компетентными властями, с тем чтобы обеспечить высокую эффективность данного средства правовой защиты<sup>19</sup>. Далее Комитет заявляет о необходимости регистрировать статистические данные о количестве жалоб и результатах их рассмотрения<sup>20</sup>.

• **Регистрация данных о допросе и месте его проведения.**

Необходимо фиксировать и удостоверить фамилии должностных лиц, проводящих допрос, и других присутствующих лиц<sup>21</sup>. Кроме того, необходимо фиксировать время и место проведения всех допросов, и эта информация должна быть доступной для целей судебного или административного разбирательства<sup>22</sup>. Следует принимать меры в целях запрещения содержания под стражей без права переписки и общения. Необходимо обеспечить, чтобы во всех местах задержания не устанавливалось какого-либо оборудования, которое можно было бы использовать для пыток или жестокого обращения<sup>23</sup>. Продолжительность любого допроса необходимо фиксировать<sup>24</sup>.

<sup>14</sup> Кодекс поведения ООН, комментарий к статье 4.

<sup>15</sup> КПЧ, Замечание общего порядка №16, параграф 3.

<sup>16</sup> МПППП, статья 14.

<sup>17</sup> МПППП, статья 14 3(с); Свод принципов, принцип 38.

<sup>18</sup> КПП, статьи 13 и 14; Свод принципов, принципы 33 и 35.

<sup>19</sup> КПП, статья 13; КПЧ, Замечание общего порядка №20, параграф 14.

<sup>20</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 20, параграф 14.

<sup>21</sup> Свод принципов, принцип 23(1).

<sup>22</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 20 параграф 11.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Свод принципов, принцип 23(1).

- **Недопущение дискриминации** стоит во главе угла принципов прав человека. А именно, правосудие и право на справедливое судебное разбирательство, в том числе право на презумпцию невиновности, должны быть доступны женщинам наравне с мужчинами<sup>25</sup>. Женщины должны иметь прямой и самостоятельный доступ к судам, давать показания в качестве свидетелей и иметь возможность получения юридической помощи, в частности по семейным вопросам<sup>26</sup>.
- **Контроль и мониторинг.** «Каждое Государство-участник систематически рассматривает правила, инструкции, методы и практику, касающиеся допроса (...)»<sup>27</sup>. Для соблюдения требований этой важной статьи необходимо разработать систематический метод допроса в полиции, которому обучают сотрудников, ведущих допросы, и который регулярно пересматривается.
- Международные стандарты требуют, чтобы государства **расследовали определённые виды преступлений**, в том числе:
  - Проявления расизма и дискриминации. Эти преступления должны караться по закону. Это подразумевает, что полиции надлежит расследовать правонарушения такого характера<sup>28</sup>.
  - Торговлю женщинами и эксплуатацию проституции женщин<sup>29</sup>.
  - Злоупотребления, эксплуатацию и незаконные перемещения детей<sup>30</sup>.
  - Внезаконные, произвольные и суммарные казни<sup>31</sup>.
  - Насильственные и недобровольные исчезновения<sup>32</sup>.
- В ходе **подготовки** необходимо уделять особое внимание вопросам полицейской этики и прав человека, особенно в процессе ведения расследований<sup>33</sup>.

Привлечение к судебной ответственности и меры наказания за уголовные преступления в условиях внутренних вооружённых конфликтов охватываются статьёй 6 и Вторым протоколом к Женевским конвенциям, которые вновь подчёркивают принципы справедливости судебного разбирательства.

### 7.3. Что не упомянуто в стандартах

Международные стандарты в области прав человека формулируют ключевые принципы, которыми полиции следует руководствоваться при проведении уголовных расследований. Тем не менее в этой связи некоторые вопросы остаются без ответов, в том числе:

- Отсутствие руководящих принципов относительно того, **когда** лицо можно законно считать подозреваемым<sup>34</sup>.
- Несмотря на то, что подозреваемый имеет право на юридическую помощь, нигде не говорится о том, что во время допроса подозреваемого должен **присутствовать** адвокат<sup>35</sup>.
- Подозреваемый имеет право опрашивать показывающих против него свидетелей, а также право на вызов и допрос **его свидетелей**<sup>36</sup>. Тем не менее не существует положения, требующего от полиции активно разыскивать свидетелей, которые дали бы показания в пользу подозреваемого либо любые доказательства противного.

<sup>25</sup> КЛДЖ, статья 15.

<sup>26</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 28, параграф 18.

<sup>27</sup> КПП, статья 11.

<sup>28</sup> КЛРД, часть 1, статьи 4–6.

<sup>29</sup> КЛДЖ, статья 6.

<sup>30</sup> Конвенция о правах ребёнка, статьи 11, 34, 35.

<sup>31</sup> Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней.

<sup>32</sup> Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений.

<sup>33</sup> Основные принципы, принцип 20.

<sup>34</sup> В Римском статуте (статья 18(1)), упоминается, что прокурор должен определить наличие «разумных оснований» для начала расследования. Юриспруденция необходимо определить, какие именно основания считаются «разумными». Следует отметить, что существует юриспруденция, относящаяся к судам регионального и национального уровня.

<sup>35</sup> Римский статут предусматривает положение (статья 55(2)d) о необходимости «быть допрашиваемым в присутствии адвоката».

<sup>36</sup> МПГПП, статья 14 (3)e.

- Несмотря на то что законы большинства стран запрещают использовать в суде доказательства, полученные под пыткой, не существует руководства относительно того, что можно считать **достаточными доказательствами** для подтверждения виновности лица, которая «не подлежит сомнению на разумных основаниях»<sup>37</sup>. Разумеется, этот вопрос как таковой не входит в компетенцию полиции. Вместе с тем, если одного признания обвиняемого бывает достаточно для признания его виновным, это может заставить полицию добиться признательных показаний любой ценой. Следует отметить, что в подобной ситуации борьба за законодательные изменения может оказаться эффективнее, чем попытки повлиять на поведение полиции.
- Не существует руководящих принципов относительно того, **какие следственные методы** может использовать полиция и при каких условиях, помимо упоминания прав на неприкосновенность частной жизни, свободу, презумпцию невиновности и общего требования гуманного обращения. В Замечании общего порядка № 16 (8) Комитет по правам человека оговаривает электронное и другие виды наблюдения, а также обыск и личный досмотр. Читателю стоит ознакомиться с текстом замечания<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Например, в статье 66 (3) Римского статута говорится: «Для осуждения обвиняемого Суд должен убедиться в том, что обвиняемый виновен и это не подлежит сомнению на разумных основаниях». Однако при этом никакого дальнейшего руководства статья не предлагает.

<sup>38</sup> «Даже в отношении вмешательства, которое соответствует [МПГПП], в соответствующем законодательстве должны подробно определяться конкретные обстоятельства, в которых такое вмешательство может допускаться. Решение о санкционировании такого вмешательства должно приниматься только конкретным органом, предусмотренным законом, и строго индивидуально. Статья 17 требует, чтобы неприкосновенность и конфиденциальность корреспонденции были гарантированы де-юре и де-факто. Корреспонденция должна доставляться адресату без перехвата, не вскрываться и не прочитываться так или иначе. Должно быть запрещено электронное или иное наблюдение, перехватывание телефонных, телеграфных и иных сообщений, прослушивание и запись телефонных разговоров. Обыск жилища должен ограничиваться поиском необходимых доказательств и не должен причинять излишнее беспокойство проживающим в данном жилище лицам».

## Римский статут (учреждающий Международный уголовный суд)

Применительно к некоторым вышеупомянутым вопросам Римский статут более конкретен, чем международные стандарты в области прав человека. Тем не менее следует подчеркнуть, что Римский статут относится к расследованиям определённых видов преступлений (геноцида, преступлений против человечности, военных преступлений и преступной агрессии, совершённых после 1 июля 2002 года), которые проводятся под юрисдикцией Международного уголовного суда (МУС). Дополнительную информацию можно получить на сайте: <http://www.icc-cpi.int>

## 7.4. Как проводится уголовное расследование

### 7.4.1. Введение

Как говорилось выше, международные стандарты в области прав человека указывают, что не разрешается делать полиции, однако молчат, когда речь идёт о том, что ей делать разрешается. Этот пробел можно заполнить с помощью внутригосударственных правил, стандартных рабочих процедур (СРП) и подготовки. Особенно в случае уголовных расследований более сложного характера полиция иногда просто не знает, как вести следствие профессионально. Ниже обсуждаются некоторые принципы профессионального расследования. По очевидным причинам, мы будем кратки.

### 7.4.2. Цель расследования

Целью любого расследования должен быть сбор информации, направленный на установление истины о происшествии. Собранная информация представляет собой так называемые «тактические наводки»: факты, которые можно тактически использовать для направления следственных действий. Помимо прочего примерами тактических наводок

можно назвать тип обуви подозреваемого, различные мелочи на месте преступления и информацию, известную только правонарушителю. Тактические наводки отнюдь не обязательно являются доказательствами: доказательства — лишь часть всей имеющейся информации, которая используется в суде с целью доказательства вины подсудимого. Информация может использоваться в качестве доказательства в том случае, когда она отвечает законодательным требованиям, предусмотренным для убеждения суда в виновности подозреваемого. Разумеется, подозреваемый вовсе не обязательно согласен с целью установления истины; напротив, в уголовном расследовании, как правило, участвуют две (или более) стороны с противоположными интересами.

Требования к доказательствам различны в разных странах. В большинстве случаев они оговариваются в юридически оформленных «правилах представления доказательств». Настоящее методическое пособие не включает подробного описания требований к доказательствам и связанных с этим вопросов стандартов доказательств и бремени доказывания, которые явно относятся к следственной практике полиции.

Как правило, можно сказать, что «одна улика ещё не является доказательством». Признание, каким бы убедительным оно не было, никогда нельзя рассматривать как достаточное доказательство. Любой факт необходимо подтверждать сведениями хотя бы из одного альтернативного источника информации. Это особенно важно в отношении сведений, полученных в ходе допроса подозреваемого или свидетеля, поскольку такой информацией легко манипулировать (то есть она может быть неверно истолкована, искажена или получена таким способом, который нарушает способность допрашиваемого «принимать решения и выносить суждения»). Поэтому достоверность такой информации всегда необходимо проверять. Следует доказать, что подозреваемый действительно совершил правонарушение, и это «не подлежит сомнению на разумных основаниях». В некоторых юрисдикциях, например, в Нидерландах, существует дополнительное требование касательно «законности и убедительности» доказательства.

### **Правила представления доказательств, сформулированные в Модельном уголовно-процессуальном кодексе**

Модельный уголовно-процессуальный кодекс (см. введение к части III настоящего пособия) содержит положение о том, что психологическая и физическая составляющие уголовного преступления должны быть доказаны «без сомнения на разумных основаниях». В нём также говорится, что бремя соблюдения установленного стандарта, применимого к доказательству (то есть без сомнения на разумных основаниях), ложится на сторону, осуществляющую преследование. Согласно положениям Модельного уголовно-процессуального кодекса, признательные показания не допускаются к рассмотрению в качестве доказательства, если можно доказать, что они получены посредством пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения либо под давлением. Причиной включения этого правила в типовой документ послужил тот факт, что использование признаний, полученных под пыткой, нередко широко практикуется в постконфликтных государствах. Другое положение требует, чтобы один или несколько судей, принимая решение об уголовной ответственности обвиняемого, не руководствовались при этом исключительно признательными показаниями. Суду надлежит опираться

на другие доказательства при обосновании решения о признании обвиняемого «уголовно ответственным». Обвиняемому предоставляется право вызова и опроса свидетелей, показывающих в его пользу. В случаях, когда обвиняемый привлекает адвоката либо пользуется бесплатными услугами защитника, этот защитник вправе вызвать свидетелей, показывающих в пользу обвиняемого лица.

### 7.4.3. Начало расследования

Расследование начинается с разумных подозрений в том, что произошло преступление. Для этого необходимо, чтобы полиции было известно о факте совершения предполагаемого противоправного действия. Ещё более важным с точки зрения прав человека (особенно если правозащитники выступают за то, чтобы полиция действовала с надлежащей заботой) является знание полицейских о том, какие именно действия считаются преступлением. Данная проблема относится не только к правовой сфере, но также к области культурных устоев и отношения. Если полиция воспринимает какие-либо действия как «обычное поведение», то она, как правило, не станет рассматривать их как преступные и не посчитает необходимым что-либо предпринимать в этой связи. Особенно это касается работы полиции с уязвимыми группами населения и случаев насилия в отношении женщин. Многие подобные правонарушения не считаются преступлением, что приводит к пассивной реакции со стороны полиции.

Следует отметить, что в некоторых случаях пассивной реакции, или скорее бездействия, активно добиваются путём подкупа или с помощью других средств. Действительно, организованные преступные сети и другие группировки тратят огромные средства на то, чтобы полиция смотрела на преступность сквозь пальцы. К подобной коррумпированной практике следует относиться с той же степенью тревоги с точки зрения прав человека, что и к другим формам бездействия полиции.

Полиция узнаёт о совершении предполагаемого преступления следующим образом:

- из наблюдений;
- из сообщений о преступлении, полученных от пострадавших или свидетелей;
- в результате явки правонарушителя с повинной;
- из «немых улик» (например, разбитые витрины, тело).

Полиция расследует не все преступления. Некоторые преступления остаются без внимания, поскольку общество не считает их таковыми (см. выше) либо потому что они перестали быть преступлениями (например, состояние алкогольного опьянения в общественном месте), или же потому что они не являются приоритетом для полиции (например, мелкие преступления), либо потому что у полиции просто нет времени на возбуждение уголовного дела.

В некоторых юрисдикциях решение о начале расследования принимается полицией или прокуратурой. В других странах расследование следует начинать, когда полиции становится известно о совершении преступления. Роль прокурора также варьируется в различных юрисдикциях. В рамках обвинительной модели судопроизводства (состязательной или общего

права), принятой в том числе в США, Великобритании и многих бывших британских колониях, полиция сама проводит расследование и передаёт материалы в прокуратуру по его завершении. В системе судопроизводства, организованной по розыскной модели, которая действует во Франции и многих других странах континентальной Европы, полиция проводит расследования под надзором прокурора или следственного судьи, который играет активную роль в руководстве расследованием (и следит за его законностью), а также в выборе следственных методов, перед тем, как дело передаётся в суд. В обвинительной системе роль прокурора ограничена собственно уголовным преследованием, то есть подготовкой дела к рассмотрению в суде. Следует обратить внимание, что различия между двумя системами обсуждались также в главе 2.

## Организованная преступность

Во многих странах полиция и население сталкиваются с постоянно растущим влиянием организованной преступности, как правило, связанной с такими правонарушениями, как наркоторговля, торговля людьми, отмывание денег и контрабанда оружия. Поскольку доходы от организованной преступности огромны, столь же огромны и усилия, прилагаемые к их сохранению. Лучший способ защиты от уголовного преследования — помешать полиции возбудить уголовное дело. В сущности, коррупция является острой проблемой в этой связи, поскольку организованные преступные сети могут позволить себе крупные денежные суммы и другие услуги, с помощью которых можно подкупить полицию и сотрудников прокуратуры, а также свидетелей. К тому же, они, как правило, находят разнообразные способы того, как угрожать полиции и населению, чтобы предупредить вмешательство в свою деятельность. Действительно, вопросы, связанные с коррупцией и препятствованием правосудию, а следовательно, и с защитой свидетелей, включены в Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, принятую Генеральной Ассамблеей ООН в 2000 году и вступившую в силу в 2003 году<sup>39</sup>. Организованные преступные сети могут представлять серьёзную угрозу верховенству закона, поддержанию общественного порядка и в конечном итоге целостности самого государства.

### 7.4.4. Методы расследования

#### 7.4.4.а. Сбор информации

В действительности, любой метод, ведущий к сбору необходимой информации, можно назвать методом расследования. Такая информация может быть «открытой», то есть полученной из «открытых источников», доступных любому гражданину (например, из газет, телефонных справочников, Интернета и т.п.). Полиция может пользоваться и скрытыми источниками, такими как городская администрация, а также получать сведения с помощью (законных) методов, доступных только полиции, например, от тайных осведомителей. Можно привести следующие примеры следственных методов (в произвольном порядке):

- опрос свидетеля;
- опрос жителей окрестных домов;
- воссоздание картины преступления (следственный эксперимент);

<sup>39</sup> Резолюция А/RES/55/25.

- опознание (по фотографиям потенциальных преступников или очно) или встречное предъявление;
- домашний обыск;
- допрос подозреваемого;
- личный досмотр;
- прослушивание и перехват (телефон, факс, электронная почта, Интернет);
- тайные агенты;
- наблюдение;
- осведомители;
- судебная экспертиза.

Методы расследования различаются по эффективности получения информации и степени причиняемого беспокойства. В этой связи существуют два основных правила:

- Необходимость санкции на использование того или иного следственного метода должна расти соразмерно степени причиняемого им беспокойства. В случаях навязчивых методов их законность может потребовать независимой оценки судьи (до или после их использования). Следует отметить, что в рамках розыскной модели судопроизводства уголовные преследования проводятся под надзором следственного судьи, который санкционирует действия полиции, в том числе использование определённых методов расследования.
- Следственный метод следует использовать только с конкретной целью, то есть получения информации о том или ином преступлении, которая оговаривается заранее. Его надлежит применять таким образом, чтобы причинить минимальный вред лицу и имуществу (например, если полиция ищет какую-либо бумагу, домашний обыск может проводиться более тщательно, чем когда она ищет какой-то крупный предмет, например автомат). Обыск жилища должен ограничиваться поиском определённых доказательств и не должен причинять излишнее беспокойство проживающим в данном жилище лицам<sup>40</sup>.

Принципы СЛОН, о которых говорилось в главе 5, применимы и к следственным полномочиям полиции. При проведении следственных действий полиции следует задаться вопросами: является ли используемый метод расследования соразмерным совершённому правонарушению? Является ли он законным и есть ли необходимость в получении этой информации? Существует ли другой способ её получения, который был бы менее навязчивым (принцип заместимости)? Более того, можно ли привлечь полицию к ответственности за применение данного метода и того, как он использовался?

#### **7.4.4.б. Использование судебной экспертизы**

**К вещественным доказательствам относятся** фотографии, отпечатки пальцев, отпечатки ушных раковин, ДНК, следы или отпечатки орудий преступления, использование информационных технологий, данные химического анализа, расследование пожаров и прочее, то есть любого рода «вещественная» информация, непосредственно касающаяся правонарушения, которая получена не из показаний подозреваемого или

<sup>40</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 16, параграф 8.

свидетелей. Сбором базовых вещественных доказательств (отпечатков пальцев, следов и т.п.) обычно занимаются специально обученные сотрудники полиции. Зачастую сбор подобной информации ограничивается **местом преступления**, однако это не всегда так.

Во многих развивающихся странах судебная экспертиза не слишком широко применяется в помощь следствию, отчасти из-за отсутствия уверенности у следователей в том, что использование таких методов поможет им быстрее раскрыть дело, а отчасти по причине недостатка навыков у сотрудников и отсутствия экспертно-криминалистических отделов на уровне полицейских участков<sup>41</sup>. Более того, в некоторых странах суды не принимают к рассмотрению в качестве доказательств данные судебной экспертизы. Правозащитники нередко рекомендуют шире использовать вещественные доказательства (то есть усовершенствовать навыки в области криминалистики и технические возможности), что позволит избежать излишнего упора на данные допросов подозреваемых. К тому же данные судебной экспертизы, как правило, более объективны и менее подвержены манипуляциям. Тем не менее, как и в прочих случаях, всё зависит от того, как полиция использует подобную информацию. Если данные судебной экспертизы и вещественные доказательства собираются только с целью подтверждения того, что подозреваемый действительно является правонарушителем (то есть используются только с целью обвинения), то такое использование не отвечает нормам справедливого судебного разбирательства. Так называемые «немые» улики редко оказываются достаточными для полного выяснения обстоятельств происшествия; они требуют анализа, направленного на выявление причинно-следственных связей, что позволит установить личность правонарушителя (как это видно из примера ниже в разделе, посвящённом допросу подозреваемого).

Что касается конкретных методов судебной экспертизы (например, медицинского освидетельствования), полиция нередко прибегает к помощи экспертов. Такие специалисты беспристрастны по определению: в некоторых случаях они работают в полиции, а иногда назначаются судом. Эксперты привлекаются из любой области, интересующей следствие. В их числе могут быть учёные, психологи, бухгалтеры, специалисты в области информационных технологий, а в некоторых случаях даже графологи и телепаты. Их содействие требуется для получения новой информации или толкования уже имеющейся. Опять же, данные судебной экспертизы могут служить руководством в определении направления расследования либо использоваться с целью сбора доказательств. В случае последнего подозреваемому необходимо обеспечить право запросить альтернативное мнение относительно толкования информации.

#### **7.4.4.в. Место преступления**

Так полиция называет место совершения преступления либо место сбора вещественных доказательств. По сути, с одним и тем же преступлением могут быть связаны несколько мест (например, убийство могло произойти дома, а тело при этом перевезли куда-то ещё). Место преступления играет важную роль в деле сбора вещественных доказательств, поскольку именно там обнаруживаются следы, отпечатки пальцев, материал ДНК (например, волосы) и т.п. Именно там можно найти ключ к тому, что именно произошло и кто мог при этом присутствовать. В этой связи первостепенное значение имеет охрана места преступления на время, пока

<sup>41</sup> Из личной переписки с г-ном Г.П. Джоши, координатором полицейской программы, Правозащитная инициатива стран Содружества (Индия).



полиция ведёт расследование. Защита места преступления подразумевает, что никто, в том числе полиция, не может ходить по этой территории, прикасаться к чему-либо или каким-то другим образом уничтожать или портить потенциальные доказательства. Как правило, на время следственных действий место преступления оцепляют и охраняют. Самыми важными являются первые минуты, поскольку следы быстро исчезают. Неудивительно, что именно в этой области можно значительно выиграть от совершенствования методов уголовного расследования, применяемых полицией. Ценность вещественных доказательств – «объективной» информации, трудно переоценить.

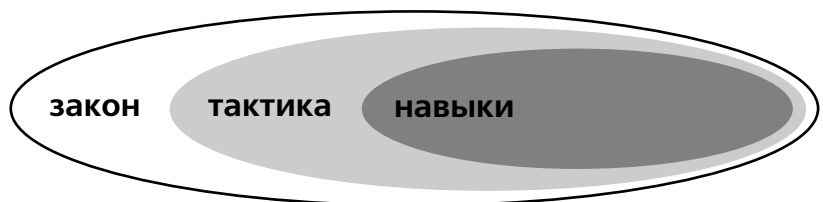
#### 7.4.5. Выбор необходимых действий

Полиция работает в правовых рамках, диктующих ей, какие действия нужно расследовать (изложены в уголовном кодексе) и каким образом это надлежит делать (изложены в уголовно-процессуальном кодексе). Как говорилось выше, чем больше беспокойства способ причинить следственный метод (не только подозреваемому, но и его родным и близким), тем строже должны быть правила, которых полиции следует придерживаться.

Действуя в законодательно установленных рамках, полиция принимает тактические решения о том, какой метод расследования может принести желаемый результат. Даже если использование определённого метода допускается законом, с тактической точки зрения его применение может оказаться неуместным, например, если в результате его применения подозреваемый догадается, что он находится «под следствием».

И, наконец, полиция должна умело принимать тактические решения, обладать хорошей подготовкой в плане социальных, технических и юридических навыков и регулярно проводить оценку приобретённого опыта. Другими словами, сотрудник полиции вполне законно может арестовать подозреваемого и доставить его в полицейский участок для допроса, приняв решение о своевременности этого действия с тактической точки зрения. Однако при этом ему также необходимо знать, как это сделать.

Рисунок ниже служит иллюстрацией того, как действия полиции «вписываются» в законодательные рамки, тактические соображения и навыки. Эффективность полиции зависит от соотношения этих трёх факторов, то есть того, каким образом полиция реализует тактические решения в пределах правовых рамок.



### 7.5. Проведение допроса подозреваемого

Допрос подозреваемого зачастую покрыт завесой тайны и секретности, которой способствует нехватка профессиональной литературы, непосредственно касающейся практики допроса подозреваемого

(необходимо отметить, что краткая глава «Руководства по справедливому судопроизводству» Amnesty International (глава 9) посвящена допросу подозреваемого; в ней рассказывается о правах допрашиваемого лица). Полиция, как правило, рассматривает навыки взятия показаний у подозреваемого как составляющую мастерства сотрудника полиции: они либо есть, либо нет. Возможно, поэтому полиция склонна полагать, что добивается гораздо больших успехов при допросе подозреваемого, чем есть на самом деле. Кроме того, она, как правило, считает себя компетентнее других в деле обнаружения ложной информации в показаниях, что далеко не всегда соответствует действительности<sup>42</sup>.

Прежде всего, допрос подозреваемого является профессиональным приёмом, в основе которого лежат развитые следственные и коммуникативные навыки. Различные «уловки» при этом чаще всего не помогают, а имеют обратный эффект<sup>43</sup>. Цель допроса в первую очередь заключается в сборе информации в целях установления истины. Как таковой он является точно таким же следственным методом, как и те, что обсуждались выше. И всё же многие сотрудники полиции склонны думать, что подозреваемый допрашивается с целью получения признания (независимо от истины). Против подобной установки существует важный и убедительный аргумент: когда в совершении преступления признаётся не тот человек, настоящий правонарушитель остаётся на свободе и, возможно, совершает новые преступления. К тому же допрос подозреваемого не ставит своей целью унижить или наказать его.

Для выполнения задачи допроса важно, чтобы в ходе разговора подозреваемый имел возможность давать показания свободно, не подвергаясь давлению, или, как записано в Своде принципов: не подвергаясь таким методам дознания, «которые нарушают его способность принимать решения или выносить суждения»<sup>44</sup>. Действительно, в ходе допроса подозреваемый по-прежнему считается невиновным и обращаться с ним следует как с таковым.

Как иногда утверждают сотрудники полиции, в ходе взятия показаний у подозреваемого «применение силы» необходимо (и потому оправданно) для получения нужной информации, аргументируя это тем, что «пыткой» подобные действия не являются. Разумеется, подобная аргументация недопустима ни при каких обстоятельствах. Вместе с тем следует отметить, что некоторые сотрудники полиции действительно не знают, каким образом можно получить информацию у подозреваемого, не применяя силу. В следующем разделе приводятся некоторые руководящие принципы относительно того, как можно проводить допрос подозреваемого, используя законные и профессиональные методы. Читателям следует обратить внимание на то, что существует множество методов и теорий, касающихся взятия показаний у подозреваемого. Руководящие принципы, приведённые ниже, не служат шаблоном, а скорее направлены на то, чтобы снять завесу тайны, окружающую допрос подозреваемого, и развеять представление некоторых сотрудников полиции о том, что применение некоторой степени силы необходимо в любом случае.

Согласно принципу 21 Свода принципов, в ходе допроса запрещается «злоупотреблять положением задержанного». Тем не менее допрос по своей сути является крайне неприятной ситуацией для подозреваемого. Это обстоятельство само по себе действует как фактор давления, который полиция использует в своих интересах, руководствуясь тактическими

<sup>42</sup> Hartwig, M., P. Anders and A. Vrij, 2005, "Police interrogation from a social psychology perspective".

<sup>43</sup> Содержание настоящей главы главным образом основано на личном профессиональном опыте автора, в прошлом инструктора по подготовке следователей по уголовным делам.

<sup>44</sup> Свод принципов, принцип 21(2).

<sup>45</sup> КПЧ, Замечание общего порядка № 20, параграф 4.

<sup>46</sup> Hartwig e. a., 2005, "Police interrogation from a social psychology perspective".

соображениями. Вопрос заключается в том, в какой момент уровень такого давления становится недопустимым согласно определению КПЧ. Комитет по правам человека не разработал перечень запрещённых действий и не установил чётких разграничений между допустимыми и недопустимыми действиями: эти разграничения зависят от характера, цели и жёсткости применяемого обращения<sup>45</sup>. Дополнительную информацию по этой теме можно получить из материала Amnesty International «Борьба с пытками: руководство к действию» (Combating Torture: A manual for action).

В ходе профессионально проводимого допроса полиция применяет метод, иногда называемый методом «внутреннего давления» (в отличие от давления извне, оказываемого другим человеком, что нередко ведёт к пыткам или другим видам жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения). Внутренним давлением называют напряжение, нарастающее «внутри» подозреваемого: так сказать, «в собственной голове». Для эффективного допроса подозреваемого следователю нужно располагать достаточным количеством необходимой информации, которая служит «тактическими наводками». Их можно применять с целью наращивания внутреннего напряжения у подозреваемого. Цель допроса заключается в том, чтобы проверить верность этих догадок и получить от подозреваемого связанные с ними показания, а также собрать новую информацию. Следовательно, окончательный «фактор успешности» допроса заложен в следственных действиях *до его проведения*, поскольку именно на этом этапе следователь собирает данные (в том числе тактические наводки), которыми руководствуется в дальнейшем. Эти тактические наводки затем используются в ходе допроса подозреваемого: их предъявляют (в устной форме) с целью проверки правдивости его показаний. Предъявление такой информации усиливает внутреннее давление, и при этом необходимость в давлении извне отпадает сама собой (побои, пинки, включение и выключение света – список можно продолжать до бесконечности). Если до допроса должное расследование не проводилось, то недостаток тактических наводок ограничит возможности следователя законно (и профессионально) предъявить факты подозреваемому. Более того, если расследование проводилось надлежащим образом, в некоторых случаях собранная информация окажется достаточной для того, чтобы необходимость в допросе подозреваемого полностью отпала. В сущности, сотрудники полиции, как правило, сильно переоценивают важность показаний подозреваемых.

Подготовка к допросу, в том числе планирование, связанное с предъявлением определённых тактических наводок, играет решающую роль. В то же время она осуществляется лишь в редких случаях, поскольку полиция склонна (ошибочно) рассчитывать на своё предполагаемое мастерство<sup>46</sup>.

### **Порядок профессионального проведения допроса подозреваемого лучше всего объяснить на примере:**

Обстоятельства дела. Произошло ограбление банка. Полиция обнаружила отпечатки пальцев некоего лица по имени Питер на стеклянной перегородке, отделяющей клиентов от сотрудников банка (сами отпечатки, а также место их расположения являются тактическими наводками). Полиции известно, что Питер не является клиентом этого банка (что также является тактической наводкой).

Скажем для примера, Питер действительно ограбил этот банк — факт, который предстоит выяснить полиции. Ниже приводятся примеры непрофессионально проведённого допроса, а затем пример того, как полиции следовало профессионально брать показания у подозреваемого.

Примером непрофессионализма в работе с подозреваемым было бы доставить Питера в участок, сказать, что он обвиняется в ограблении банка и предъявить ему факт обнаружения полицией принадлежащих ему отпечатков пальцев: «Вина доказана!».

Более профессионально было бы доставить Питера в участок только после подготовки к самой очевидной реакции на предъявленные отпечатки — он действительно был в ограбленном банке, чтобы снять деньги законным путём. Полиции необходимо постараться, чтобы Питеру не удалось отговориться с помощью подобных ложных заявлений. Поэтому в ходе допроса следователь спрашивает его о том, чем он занимался в последнюю неделю (в идеале полицейский должен знать, когда в банке в последний раз производилась уборка — скажем, в субботу — и спросить Питера, чем он был занят, начиная с прошлой субботы). Он спрашивает, где Питер обычно получает свои деньги. Ходит ли он в один и тот же банк или посещает разные? Подобный приём обычно описывается как «подкрепление улик» с помощью вопросов. Предположим, Питер скажет, что он всегда ходит в один и тот же (ограбленный) банк, но не был там с прошлой субботы. Или он может сказать, что всегда ходит в один и тот же банк, но не тот, который был ограблен. Он также может сказать, что всю прошлую неделю проболел и не выходил из дома.

Затем следователь предъявит Питеру отпечатки пальцев: «Если Вы не были в этом банке целый месяц, то каким образом мы обнаружили там на стекле отпечатки Ваших пальцев?» Предъявление факта имеет смысл только тогда, когда определённые тактические наводки были должным образом «подкреплены»: в этом случае оно приведёт к нарастанию внутреннего давления. Без сомнения, Питер почувствует себя очень некомфортно.

Данный пример показывает, что профессионально проведённый допрос включает в себя следующие аспекты:

- Сбор необходимых тактических наводок (то есть расследование).
- Подготовку вопросов для «подкрепления» тактических наводок, которые не позволят подозреваемому уйти от доказательств.
- Подготовку «встречных предъявлений». При предъявлении фактов полиции в любом случае придётся «выдать» некоторую имеющуюся у неё информацию. Это вопрос тактики. Необходимо тщательно обдумать, какую информацию можно выдать, а какую нет.

Разумеется, это упрощённый пример допроса подозреваемого, однако он ясно демонстрирует суть профессионального допроса. Его ценность определяется количеством информации, собранной полицией перед его проведением. Неудачный исход допроса почти всегда обусловлен недостаточным предварительным расследованием, в ходе которого собрано слишком мало данных, и потому подозреваемому допрос может легко «сойти с рук».

Полиции следует собирать тактические наводки на протяжении всего уголовного расследования, подтверждать их достоверность, собирать дополнительную информацию, с тем чтобы повысить их ценность (таких как время уборки банка), предвидеть, каким образом подозреваемый

может попытаться уйти от предъявленных тактических наводок, если они свидетельствуют не в его пользу, а также подготовить «подкрепляющие» вопросы, вытекающие из них. В ходе подготовки может выясниться, что у полиции недостаточно информации против подозреваемого. Это значит, что необходимо дальнейшее расследование, и нет смысла вызвать подозреваемого для дачи показаний до готовности полиции.

Допустим, что Питер, в нашем случае, действительно является невиновным. Предположим, что его ответы на наводящие вопросы соответствуют действительности. В результате следователи получают новые тактические наводки, которые им вновь придётся расследовать на предмет достоверности.

Допустим, Питер действительно виновен и является с повинной. Он приходит к следователю и заявляет: «Да, признаюсь, это сделал я». Это всё равно не значит, что работа следователя завершена. Он проявит профессионализм, спросив Питера, что именно он сделал, где, когда, почему, каким образом и т.п. В конце концов, Питер может отказаться от своих признательных показаний на более позднем этапе, во время судебного разбирательства. Тем не менее, если он упомянет конкретные подробности преступления, точность которых проверена и подтверждена следователями, отказ от показаний ему не поможет. Может статься, что Питер невиновен, но хочет взять ответственность за преступление на себя. Само по себе признание никогда не должно быть достаточным для осуждения, его во всех случаях надлежит подкреплять другими доказательствами.

Существует несколько *мер правовой защиты*, обеспечивающих удачный допрос подозреваемого. Некоторые из них уже обсуждались. Помимо них можно назвать следующие дополнительные меры:

- Как правило, сотрудники, ведущие допрос, должны отдыхать столько же, сколько подозреваемый, которого они допрашивают; нельзя, чтобы их подменяли «свежие» коллеги.
- Сотрудники, ведущие допрос, должны фиксировать в протоколе свою фамилию, а также фамилии других лиц, присутствующих на допросе<sup>47</sup>.
- Допрос необходимо полностью записывать на плёнку (на аудиоплёнку или, предпочтительнее, на видео)<sup>48</sup>.
- Допрос, как правило, должны вести два сотрудника полиции. Приём «добрый-злой следователь» больше не считается профессиональным. Оба сотрудника должны вести себя профессионально, что значит доброжелательно, но объективно. Причём оскорбление или озлобление подозреваемого пользы не принесёт. Необходимо усадить его и предложить напитки и угощение, если того требуют местные обычаи.
- Рекомендуется, чтобы при допросе женщин присутствовала хотя бы одна женщина-следователь.
- Время, когда задержанный находится за пределами кабинета, где ведётся допрос, не должно относиться ко «времени допроса». Любые заявления задержанных за пределами кабинета допроса не являются официальными в принципе. Следователям не следует брать показания у подозреваемого за пределами кабинета (например, в камере). Вместе с тем, когда подозреваемый желает

<sup>47</sup> Свод принципов, принцип 23; КПЧ, Замечание общего порядка № 20, параграф 11.

<sup>48</sup> Согласно Правилам процедуры и доказывания Римского статута (принятым 3–10 сентября 2002 г., ICC/ASP1/3. Правило 112), допрос необходимо записывать на аудио- или видеоплёнку.

дать показания по собственной воле и осведомлён о своих правах, следователи, несомненно, воспользуются этой информацией непосредственно в ходе допроса, поскольку она может содержать ценные тактические наводки.

- Рекомендуется, чтобы за благосостояние задержанных и ведение следствия отвечали разные сотрудники полиции.
- Сотрудникам, проводящим допрос и ведущим протокол допроса, также надлежит фиксировать в нём время предоставления подозреваемому питья и пищи, а также время доставки подозреваемого и его возвращения. Аналогично, сотрудникам, отвечающим за содержание под стражей, необходимо вести записи о времени предоставления задержанному пищи и о других потребностях.

Методы профессионального допроса, такие как описанный выше, применимы для взятия показаний у любого подозреваемого, виновного или нет, независимо от характера преступления. Они нейтральны и объективны и могут использоваться в отношении сотрудников полиции, подозреваемых в нарушении прав человека; мужчин, подозреваемых в актах домашнего насилия; в также в отношении лиц, которые якобы совершили преступления, связанные с терроризмом. Профессионализм в ходе допроса требует, чтобы следователь помнил, что допрашиваемый может быть виновен, но также может быть невиновен. Следователю необходима уверенность в себе, но в то же время готовность к альтернативным решениям. Если он постоянно сомневается, допрос подозреваемого станет невозможным.

### **Замечания Европейского комитета по предупреждению пыток, относящиеся к допросу подозреваемого<sup>49</sup>:**

ЕКПП обнаружил в целом ряде случаев и в целом ряде стран **комнаты для допросов** с устрашением: например, комнаты, полностью выкрашенные в чёрный цвет и оборудованные осветительными лампами узконаправленного света, освещающими лишь место допрашиваемого лица. Приспособления такого рода нет места в полицейских участках. Кроме наличия в комнатах для допросов достаточного освещения, отопления и вентиляции, для всех участников процесса допроса должны быть предусмотрены стулья одного стиля и уровня комфорта. Проводящий допрос сотрудник не должен находиться в доминирующей (более высокой) или удалённой позиции по отношению к подозреваемому. Далее, цветовая гамма должна быть нейтральной.

В некоторых странах ЕКПП столкнулся с практикой **завязывания глаз** лицам, содержащимся под стражей в полицейских участках, в частности, в периоды допросов. Делегации ЕКПП получали разные – и часто противоречивые – объяснения от сотрудников полиции в отношении целей подобной практики. Из информации, собранной за последние несколько лет, для ЕКПП стало ясно, что во многих, если не в большинстве, случаях людям завязывают глаза, чтобы не дать им возможности идентифицировать сотрудников правоохранительных органов, производящих над ними насилие. Даже в случаях, когда физического насилия не происходит, завязывание глаз находящемуся в заключении лицу – и особенно подвергающемуся допросу – является формой жестокого обращения, эффект которого на данное лицо часто равносителен жестокому психологическому воздействию. ЕКПП рекомендует

<sup>49</sup> ЕКПП, 2002 г., двенадцатый Общий доклад о деятельности ЕКПП, параграфы 37–39.

в прямо выраженной форме запретить завязывание глаз находящимся под стражей лицам.

Для ЕКПП стало привычным находить **подозрительные предметы** в зданиях полиции, такие как деревянные палки, черенки для мётел, бейсбольные биты, металлические пруты, отрезки толстых электрических кабелей, поддельное огнестрельное оружие или ножи. Наличие таких предметов в ряде случаев подтверждало утверждения, полученные делегациями ЕКПП, в том, что лицам, содержащимся в данных учреждениях, угрожали и/или подвергали избиениям с помощью этих предметов.

Обычным объяснением сотрудников полиции по поводу вышеперечисленных предметов было то, что они конфискованы у подозреваемых и будут использованы в качестве доказательств. Тот факт, что упомянутые предметы неизменно оказывались без бирок и зачастую были разбросаны по помещениям (иногда помещены за занавески и шкафы), может вызвать только недоверие к подобным объяснениям. Чтобы развеять сомнения о неподобающем поведении части сотрудников полиции и устранить потенциальные источники опасности для персонала и содержащихся под стражей лиц, изъятые предметы, с целью их дальнейшего использования в качестве доказательств, должны всегда маркироваться в установленном порядке, переписываться и храниться в специально отведённом хранилище. Все другие, аналогичные вышеперечисленным, предметы из полицейских участков должны быть удалены.

## 7.6. Резюме

В настоящей главе подробнее рассматривался процесс уголовного расследования – одна из основополагающих функций полиции. Уголовное расследование, направленное на установление истины, является сложным делом, требующим профессиональных, социальных, тактических и технических навыков со стороны сотрудников полиции, а также глубокого понимания ими связанных с этим уголовных процедур. Презумпция невиновности лежит в основе принципов защиты подозреваемых. Полиции следует уважать этот принцип до тех пор, пока независимый судья не признает подозреваемого виновным. Более того, подозреваемые имеют право на справедливое судебное разбирательство, а запрет на применение пыток является абсолютным и не подлежит ограничениям.

В распоряжении полиции имеется множество методов расследования. Их применение зависит от навыков, тактических соображений и правовых рамок. Важным и нередко недооцениваемым аспектом являются вещественные доказательства, то есть любая материальная информация, для получения которой не требуется проводить допрос (подозреваемого, свидетеля или потерпевшего). Тем не менее областью, которую чаще всего обходят вниманием, остаётся подготовка к допросу подозреваемого, которая должна составлять неотъемлемую часть расследования. Слишком часто полиция приступает к допросу подозреваемого, не располагая достаточной информацией, которую можно ему предъявить, что ведёт к использованию незаконных методов давления на подозреваемого, вместо предъявления ему результатов законного расследования.

Принципы и методы расследования преступлений будут одними и теми же независимо от вида преступления: будь подозреваемый предполагаемым вором, жестоким мужем или сотрудником полиции, подозреваемым в нарушениях прав человека. В сущности, вопросы, затронутые в настоящей главе, могут оказаться полезным ориентиром для правозащитников, комментирующих расследования противоправных действий полиции, а также её халатность при расследовании преступлений и возмещении ущерба пострадавшим в результате уголовных преступлений.





© REUTERS / Тьерри Роже

#### Часть IV. Повышение профессионализма полиции

## Повышение профессионализма полиции: Введение

Главная идея настоящего методического пособия состоит в том, что для осуществления эффективной работы по вопросам деятельности полиции и обеспечения соблюдения полицией стандартов в области прав человека, необходимо понять, в чём заключается суть деятельности полиции. Какая роль отводится полиции в государственной системе? Как деятельность полиции соотносится с работой других институтов системы органов безопасности и юстиции? Каковы их задачи и как они выполняются? Арсенал этих фоновых знаний и инструменты их применения к работе полиции в любой данной стране, по мнению авторов, призваны облегчить разработку стратегии воздействия, направленную на повышение профессионализма с учётом условий жизни и особенностей профессиональной деятельности полиции.

Многие авторы, международные донорские программы и правозащитники, которые стремятся улучшить соблюдение прав человека полицией, подчёркивают важность совершенствования и усиления ряда механизмов подотчётности. Как правило, при этом особое внимание уделяется независимому надзору и механизмам подачи и рассмотрения жалоб. «Подотчётность», похоже, стала модным словом: каждый понимает её важность и соглашается с её потенциальной эффективностью. Тем не менее немногие по-настоящему понимают, что в действительности представляет собой подотчётность и как её можно добиться на практике. Возможно, причиной тому — чрезвычайная неточность понятия, которое охватывает целый ряд различных вопросов и подменяет собой совершенно разные представления о полиции и её роли в государстве.

Ещё одно модное слово, употребляемое применительно к улучшению качества работы полиции, — это «подготовка». О ней зачастую говорят как о ключевом факторе успеха. «Если бы полиция знала, что такое права человека и как ей следует работать, соблюдая принципы прав человека! Если бы у полиции была соответствующая подготовка, то нарушения прав человека бы не происходили!» Действительно, данные многих докладов Amnesty International подчёркивают значение подготовки сотрудников полиции.

В этой части «Принципов деятельности полиции» подробнее и критичнее рассматриваются две концепции, являющиеся ключевыми для многих стратегий воздействия. Авторы подробно изучили их и постарались выявить их недостатки, с тем чтобы улучшить эффективность этих концепций в качестве стратегий воздействия на будущее.

В заключительной главе настоящего пособия рассматривается вопрос о том, каким образом правозащитные НПО — как международные (подобные Amnesty International), так и местные, — могут работать по проблемам, касающимся деятельности полиции. Материалы главы дополняют некоторые темы, которые уже обсуждались в главе 1. Кроме того, авторы постарались предложить решения проблем, неразрывно связанных с взаимодействием между НПО и государственными органами, такими как полиция. В заключительной части главы представлен трёхшаговый подход, цель которого — помочь правозащитникам, желающим заниматься вопросами деятельности полиции, выработать эффективную и реалистичную стратегию воздействия.



**Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективные средства судебной-правовой защиты (...)**

Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 2(3)

**Каждый орган охраны правопорядка должен представлять общественность в целом (...) и быть ей подотчётным**

Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, 17 декабря 1979 г.

**Создаются эффективные механизмы для обеспечения внутренней дисциплины и внешнего контроля, а также для надзора за должностными лицами по поддержанию правопорядка. Предусматриваются особые положения (...) для приёма и рассмотрения жалоб на должностных лиц по поддержанию правопорядка от представителей общественности, а о существовании таких положений доводится до сведения общественности**

Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка

## 8. Подотчётность полиции

### 8.1. Введение

Отдельные сотрудники полиции, как правило, располагают свободой действий в том, как они используют полицейские полномочия: когда и сколько силы можно применить, когда произвести арест, кого следует обыскать, а кого нет и т.п. Свобода действий на индивидуальном уровне и оперативная независимость на ведомственном являются основополагающими условиями справедливой и эффективной работы полиции (как обсуждалось в главе 4). Для достижения равновесия этих полномочий и предупреждения злоупотреблений ими (например, использования в личных или других корыстных интересах, а не в интересах общественности), полиция в обязательном порядке должна нести ответственность перед законом, государством и его гражданами.

Самое простое определение **подотчётности** — это «обязанность отчитываться»<sup>1</sup>. Подотчётность предусматривает *«свод нормативных предписаний о том, кто должен отчитываться, кому, когда, как и о чём»*<sup>2</sup>. Подотчётность тесно связана с такими понятиями как ответственность и обязательство, поскольку подразумевает обязанность отчитываться о каком-либо действии (или бездействии) перед лицом или ведомством. Более того, подотчётность предполагает необходимость корректировки неподобающего поведения. Эффективная подотчётность требует наличия действенных процедур подачи жалоб и возмещения ущерба гражданам, которые пострадали в результате злоупотреблений со стороны полиции или её халатности.

### Слово о терминологии

Слово «подотчётность» (accountability) происходит из финансовой сферы; ранее оно относилось к финансовой отчётности. Лишь относительно недавно оно стало употребляться применительно к области прав человека. Необходимо отметить, что на многие языки это слово вообще не переводится либо перевод относится к финансовой сфере. На многие языки это слово переводится как «ответственность», однако это не то же самое, что подотчётность. В результате, например, в франкоязычных странах люди не всегда понимают, для чего необходимы меры подотчётности, и, возможно, неохотно будут обсуждать вопросы, связанные с их реализацией. Об этом следует помнить, употребляя понятие, и всегда проверять, что именно подразумевают другие под этим термином.

Подотчётность и прозрачность тесно взаимосвязаны: *«Деятельность полиции должна быть открыта наблюдению и о её ходе следует регулярно отчитываться перед сторонними лицами или организациями. Это требование относится к информации о поведении отдельных сотрудников, а также к деятельности ведомства в целом, особенно в части того, достигает ли полиция результатов экономически целесообразным путём»*<sup>3</sup>. Такого рода прозрачность, проводимая в жизнь посредством процедур отчётности, должна распространяться за пределы полицейского ведомства. Подотчётность перед органами надзора, независимыми от правящих режимов, в числе которых могут быть суды, законодательные органы, СМИ и комиссии по рассмотрению жалоб, является важной

<sup>1</sup> Ожегов С.И., Словарь русского языка, 1989 г.

<sup>2</sup> Stenning, цитируется по: Bruce, D. and R. Nield, 2004, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, с. 18.

<sup>3</sup> Bayley, D., 2001, *Democratising the police abroad: What to do and how to do it*, с. 14–15.

<sup>4</sup> Lewis, W. and E. Marks, 1997, *Civilian police and multi-national Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing.*

<sup>5</sup> Bayley, D.H., 1997, "The contemporary practices of Policing: A contemporary view".

<sup>6</sup> См. Европейский кодекс полицейской этики, статья 60.

основой демократической работы полиции<sup>4</sup>. Деятельность полиции, ориентированная на права человека, требует, чтобы полиция, как на уровне сотрудников, так и на уровне ведомства, признавала значение наблюдения и интереса к своей деятельности со стороны сторонних лиц; не обязательно, чтобы процесс контроля нравился полиции, однако она должна понимать его как непереносимое условие легитимности<sup>5</sup>.

Подотчётность полиции предполагает следующие аспекты:

- *Каждый сотрудник* на любом уровне субординации лично отчитывается перед вышестоящим лицом за своё поведение. Его действия должны соответствовать нормам внутреннего права и требованиям профессионального кодекса этики и дисциплины. В случае уголовно наказуемых действий любой сотрудник полиции несёт ответственность перед судом.
- *Старшие по званию сотрудники* посредством рапортов, надзора и дисциплинарных процедур подотчётны за поведение сотрудников, находящихся у них в подчинении.
- *Орган полиции* подотчётен обществу в целом за успех в деле поддержания порядка и безопасности, а также контроля преступности. Как организация полиция подотчётна независимым органам надзора, учреждённым законодательно и открытым контролю общественности, в том числе демократически избранным её представителям, неправительственным организациям и СМИ.

В узком смысле подотчётность обычно понимается как ответственность полиции за какое-либо неподобающее поведение после того, как оно имело место. В Европейском кодексе полицейской этики это называется контроль *a posteriori* (последующая подотчётность). Рекомендации, сформулированные Amnesty International в докладах о ситуациях в различных странах, почти неизменно направлены на решение проблемы неспособности полиции нести ответственность за свои действия, что в результате ведёт к фактической безнаказанности. В то же время, чтобы оценить меру ответственности после совершения какого-либо действия, необходимо знать, каковы были указания, данные до этих действий. Почему, совершив какое-либо действие, сотрудник полиции поступил именно так, а не иначе? Как можно было это предотвратить? Действительно, подотчётность подразумевает руководство, контроль или должное усердие перед проведением операции или во время неё, с тем чтобы обеспечить её соответствие действующим законодательным нормам и политике, а также уважению к правам человека. Это называется контроль *a priori* (предварительная подотчётность)<sup>6</sup>. **Надзор** подразумевает непрерывную подотчётность, то есть до, во время и после проведения операций. Он может осуществляться напрямую либо на расстоянии, его процедуры могут опираться на выборку случаев или (теоретически) охватывать каждое действие полиции. Кроме того, по отношению к организации надзор бывает независимым или внутренним.

Подотчётны:	полицейское ведомство и отдельные сотрудники.
Подотчётны перед кем:	перед государством, законом и гражданами, которым они служат.
Подотчётны за что:	за действия и бездействие.
Подотчётны каким образом:	посредством указаний и превентивных мер, процедур надзора, санкций за нарушения и компенсации пострадавшим.

Эффективная подотчётность требует наличия многосторонней системы субъектов, которые осуществляют пристальный взаимоконтроль. Внутренние субъекты этой системы (то есть принадлежащие к полицейскому ведомству), как правило, не пользуются особым вниманием правозащитников. Тем не менее внутренний элемент имеет решающее значение в деле обеспечения подотчётности, поскольку каждый внешний механизм требует внутриведомственной приверженности поддержанию эффективности. Если руководители полиции смотрят сквозь пальцы на неподобающие действия сотрудников, внешние меры борьбы с подобным поведением будут недостаточно эффективны из-за препятствий на этапе расследования или выполнения рекомендаций. В документе, содержащем рекомендации по реформе полиции в Мексике, отмечалось: *«Истина о гражданских механизмах надзора заключается в том, что они сами по себе оказались недостаточны для того, чтобы способствовать необходимым ведомственным преобразованиям. (...) Необходимость создания бюро по рассмотрению жалоб практически не подлежит сомнению (...) однако его рекомендации принесут гораздо большую пользу, если при этом будут действовать и внутренние системы по их рассмотрению (...)»*<sup>7</sup>. За эффективной внутренней системой должна стоять компетентная судебно-правовая система, а также, по крайней мере, политическая обстановка терпимости, а ещё лучше — поддержки. Кроме того, такой системе необходимы механизмы обеспечения подотчётности перед общественностью (в том числе процедуры получения жалоб от граждан), независимые органы надзора и полицейские комиссии. Внутренние и внешние аспекты структур подотчётности должны действовать по принципу взаимной поддержки для обеспечения максимальной отдачи.

Главная цель настоящей главы заключается в том, чтобы улучшить понимание механизмов подотчётности полиции в любых аспектах. А именно:

- действия и бездействие отдельных сотрудников и качество работы органа полиции в целом;
- элементы *a priori* и *a posteriori*;
- внутренние и внешние механизмы;
- а также их соотношение.

По сути дела, в настоящей главе авторы опираются на широкое толкование понятия подотчётности в отличие от более узкой интерпретации, принятой среди многих правозащитников.

Раздел 8.2 открывает подробное обсуждение подотчётности как сложной системы взаимопроверок, предполагающей участие разнообразных и многочисленных сторон. В разделе 8.3 представлен обзор предписаний международных стандартов, касающихся подотчётности, а также того, что в них не упомянуто. Затем в разделе 8.4 будут рассмотрены различные практические инструменты подотчётности полиции, разбитые по четырём различным областям. В разделе 8.5 приводится таблица для оценки подотчётности полиции, в которой сгруппированы различные механизмы, обсуждавшиеся в пособии. Подотчётность — это вопрос установления надлежащего равновесия между различными ведомствами сферы. Таблица поможет оценить это соотношение и выявить пробелы и слабые места. Главу завершает резюме.

<sup>7</sup> Varenik, R.O., 2003/04, *Exploring roads to police reform: six recommendations*, с. 12.

## Неделя посещений полицейских участков

В ноябре 2006 года «Алтус», глобальный союз шести НПО, действующих на различных континентах, впервые организовал мероприятие под названием «Неделя посещений полицейских участков». Представители общественности посещали местные полицейские участки, чтобы оценить качество предоставляемых ими услуг. В общей сложности свыше 1500 человек посетили более 450 полицейских участков в 23 странах мира (в том числе в Бельгии, Бенине, Бразилии, Венгрии, Гане, Германии, Индии, Канаде, Латвии, Либерии, Малайзии, Мексике, Нигере, Нигерии, Нидерландах, Перу, России, Северной Корее, Соединённом Королевстве, США, Чили, Шри-Ланке и ЮАР). В ходе акции представилась возможность:

- представителям общественности ознакомиться с обстановкой полицейских участков и получить лучшее представление о полиции;
- полиции извлечь уроки из данных визитов и в будущем повысить качество обслуживания населения;
- полиции ознакомиться с передовой практикой работы и сравнить деятельность своего участка с другими как в регионе, так и в мире.

В рамках «Недели посещений полицейских участков» формировались небольшие группы посетителей (от 3 до 8 человек), при этом выбирался глава группы. Они наносили краткие запланированные визиты (не более 1 часа). Далее представителей групп просили поделиться впечатлениями по итогам посещений и заполнить анкету, данные которой загружались и обрабатывались через интернет (через специализированный веб-сайт). Анкета состояла из 20 общих вопросов, направленных на упрощение оценки и разделённых на 5 категорий по следующим темам: ориентированность на нужды населения; физические условия; равное обращение с представителями населения без различия по возрасту, полу, этнической принадлежности, национальности и сексуальной ориентации; прозрачность и подотчётность; а также условия содержания под стражей. «Алтус» планирует проводить «Неделю посещений полицейских участков» ежегодно и надеется расширить географический охват.

В 2005 году «Алтус» организовал международную конференцию «Подотчётность и качество надзора: глобальные тенденции в национальном контексте». Конференция была посвящена изучению норм и стандартов, разрабатываемых на всемирном уровне. В ходе конференции были представлены доклады о ситуации в Бразилии, Индии, Латвии, Мексике, России, Соединённом Королевстве, США и Чили<sup>8</sup>.

## 8.2. «Уравновешенная многосторонняя система»: четыре сферы подотчётности

В главе 4 настоящего пособия обсуждалась тема отношения полиции к своей политической среде и населению, которому она служит. Работа полиции была отнесена к разряду «политической» деятельности в том смысле, что ей необходимо найти правильное соотношение между интересами государства, населения, а также собственными профессиональными интересами. Своими действиями полиция не должна служить личным или другим корыстным интересам, а работать на благо общественности. Аналогично, для обеспечения эффективности механизмов подотчётности необходимо, чтобы полиция несла ответственность перед законом, государством и его гражданами, а также перед *разнообразными*

<sup>8</sup> Дополнительную информацию о «Неделе посещений полицейских участков» можно найти по адресу: [www.altus.org](http://www.altus.org). Там же можно скачать копии лекций и документов, представленных на конференции в 2005 году.

слоями общества через многочисленные механизмы»<sup>9</sup>. Полицию неразумно наделять полной властью и свободой действий, полагаясь целиком на её профессиональное суждение, и столь же неразумно предоставлять все полномочия по контролю за деятельностью полиции одному институту, будь то исполнительная власть, общество или любой другой субъект. В этом случае доверие к другим институтам, ответственным за надзор и контроль, попросту сместится: насколько можно быть уверенным в том, что органы исполнительной власти или политические институты, парламент, общественные организации и т.п. более надёжны, чем полиция (то есть действуют в интересах общественности, а не в интересах корысти, своих собственных или отдельных групп населения)? Поэтому подотчётность всегда требует умения уравнивать власть и влияние различных участников процесса<sup>10</sup>. В сущности, необходима такая система, при которой надзор и контроль распределены между различными группами населения и их представителями, органами исполнительной власти и правовыми институтами, включая закон. Разумеется, все три субъекта взаимосвязаны: население представлено политиками, которые в свою очередь отвечают за законотворческий процесс; правящая политическая партия, как правило, является составляющей исполнительной власти. Следует отметить, что особое внимание надлежит уделить обеспечению подотчётности по отношению к социально изолированным группам населения, которые, как правило, недостаточно хорошо представлены в парламенте и органах исполнительной власти.

## Подотчётность полиции в государствах Содружества

В 2005 году Правозащитная инициатива стран Содружества (ПИС) опубликовала доклад о подотчётности полиции под названием «Police accountability: too important to neglect, too urgent to delay». Помимо описания некоторых проблем, связанных с неподобающим поведением полиции в различных странах Содружества, в докладе содержится сравнительный обзор механизмов подотчётности, приводятся примеры передового опыта и рекомендации реформ в помощь правительствам, сотрудникам полиции и гражданскому обществу в деле развития и повышения эффективности мер подотчётности как шага на пути к истинно демократической полицейской деятельности. В нём приводится довод о том, что эффективная система подотчётности полиции основана на принципе многоуровневой ответственности: перед правительством, народом и независимыми органами надзора с опорой на твёрдую законодательную и политическую основу.

Поскольку системы подотчётности предусматривают многосторонность, для анализа и оценки их эффективности необходима некоторая форма категоризации. В целях настоящего пособия внимание будет сосредоточено на четырёх сферах подотчётности:

1. Внутренняя подотчётность.
2. Подотчётность государству, разделённая на три ветви государственной власти:
  - *Исполнительная власть*: включает подотчётность различным органам правительства, в том числе департаменту, непосредственно отвечающему за работу полиции (как правило, это министерство внутренних дел или министерство юстиции).
  - *Судебная власть* (юридическая ответственность).

<sup>9</sup> Bayley, D.H., 1997, "The contemporary practices of Policing: A Comparative view", с. 5. См. также Stone C. and H.H. Ward, 2000, "Democratic policing: a framework for action".

<sup>10</sup> В связи с расследованием по делу Ипперуош в Канаде в 2004 г. Кент Роуч разработал документ, касающийся этого вопроса, под названием "Four models of police-government relationships".



- *Законодательная власть* (демократическая подотчётность, которая пересекается с подотчётностью перед общественностью).

**3.** Подотчётность перед общественностью.

**4.** Внешняя подотчётность перед независимыми органами и надзор.

Категории различаются по принципу удалённости от полиции как ведомства. Как и в случае любой классификации, её следует рассматривать как полезное вспомогательное средство, а не устойчивое отражение действительности. Различные категории пересекаются: границы между внутренней подотчётностью и подотчётностью перед исполнительной властью не всегда прослеживаются чётко, поскольку в действительности полиция является составляющей исполнительной власти. В некоторых странах полицию трудно рассматривать отдельно от соответствующего министерства, например, в случаях, когда министерство является работодателем сотрудников полиции либо когда начальник полиции одновременно возглавляет министерство. Эти обстоятельства влияют на распределение ответственности, что иногда приводит к серьёзным проблемам, связанным с оперативной независимостью. Аналогично, законодательная власть отвечает за разработку законов, которым подчинена работа судебной власти и полиции. Более того, законодательная власть представляет граждан и как таковая эта категория тесно переплетается с «подотчётностью перед общественностью». Эту классификацию предлагается использовать в качестве модели при анализе и оценке положения в сложной области подотчётности полиции. Эта тема вновь затрагивается в заключительном разделе настоящей главы.

## **1. Внутренняя подотчётность**

Внутренняя подотчётность включает в себя индивидуальную подотчётность и подотчётность в рамках субординации. Сотрудники полиции на всех уровнях несут личную ответственность за свои действия перед вышестоящими лицами в порядке служебной иерархии.

## **2. Подотчётность государству**

- *Подотчётность перед исполнительной властью:* Руководство конкретного полицейского ведомства и политическое руководство, которым может служить исполнительная ветвь правительства, являются хотя и взаимосвязанными, но в то же время разными понятиями. В большинстве стран полиция находится в ведении министерства внутренних дел или министерства юстиции и подотчётна этим министерствам и их органам инспекции. Начальник полиции страны обычно отчитывается перед министром внутренних дел, который, в свою очередь, отчитывается перед парламентом. В государствах с более децентрализованной системой (местный) комиссар полиции также отчитывается перед гражданской администрацией на местном уровне, например перед мэром или префектом, который является представителем исполнительной власти (должность иногда бывает выборной), а он, в свою очередь, отчитывается перед местным советом. Подобная отчётность включает в себя оценку качества работы полицейского ведомства в целом, а также оценку успехов полиции в деле выполнения основополагающих задач.

- *Подотчётность перед судебной властью* (также называемая «юридическая подотчётность»):  
Полиция должна подчиняться законам и признавать независимость судебной власти. Она обязана действовать в рамках закона, по которому работает, и пользоваться полномочиями согласно положениям закона о полиции и других соответствующих законодательных актов. Полицейские, подозреваемые в совершении преступлений при исполнении служебных обязанностей, несут ответственность за свои действия перед судом. На них также можно подавать иски в гражданские суды.
- *Подотчётность перед законодательной властью* (также называемая демократической или политической подотчётностью):  
Принятие законов является главной обязанностью парламента, и он вправе ставить под вопрос качество работы полиции в целом, а также её конкретные действия.

### 3. Подотчётность перед общественностью

Подотчётность перед общественностью подразумевает подотчётность органов полиции населению, которому она служит, напрямую или через представителей. Учёные, НПО и СМИ вправе выступать за усиление прозрачности и подчинение законам и стандартам, однако полиция им неподотчётна.

### 4. Внешняя подотчётность перед независимыми органами и надзор

Независимые механизмы подотчётности можно разделить на общие (не относящиеся непосредственно к полиции) правозащитные органы и органы, непосредственно относящиеся к полиции. Их, в свою очередь, можно разделить на те, которые занимаются вопросами политики и стратегии деятельности полиции в целом, и те, которые рассматривают конкретные жалобы. Кроме того, существуют различные временные и систематические механизмы надзора за работой полиции.

## Структуры подотчётности в Африке

Интересный веб-сайт, посвящённый подотчётности полиции и надзору в 16 африканских странах, можно найти по адресу: <http://www.policeaccountability.co.za/Organograms/>. Там приводятся схемы организации органов полиции в этих странах, а также соответствующие структуры подотчётности. В центре внимания при этом находится подотчётность в рамках исполнительной ветви власти, однако приводятся и независимые механизмы, там, где они существуют.

## 8.3. Стандарты о подотчётности

### 8.3.1. Подотчётность и право на возмещение ущерба

Как таковая подотчётность не упоминается в имеющих обязательную юридическую силу международных соглашениях. В то же время основной идеей, задающей основу международной правовой базы, является право на возмещение ущерба в случае нарушений прав человека, предусмотренное МПГПП и другими соглашениями. В статье 2(3) МПГПП говорится: «*Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется:*

- a) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;
- b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развить возможности судебной защиты;
- c) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются».

## Региональная юриспруденция

Следует отметить, что существует великое множество примеров из судебной практики европейских и межамериканских судов касательно обеспечения индивидуальной ответственности государственных субъектов (в большинстве случаев — сотрудников полиции) за жестокое обращение и незаконные убийства, а также ответственности за надлежащее планирование и контроль отдельных операций и соответствующие правовые рамки, регулирующие применение силы и огнестрельного оружия.

### 8.3.2. Кодекс поведения и Основные принципы

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Кодекса поведения) подчёркивает подотчётность общественности в целом, закону, внутренней дисциплине и необходимость тщательного самоконтроля. Она гласит<sup>11</sup>:

*«... как и все другие учреждения системы уголовного правосудия, каждый орган охраны порядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчётным; ... эффективное поддержание этических норм среди должностных лиц по поддержанию правопорядка зависит от хорошо продуманной, повсеместно принятой и гуманной системы законов;*

*... от каждого органа по охране правопорядка ... необходимо требовать осуществления самоконтроля в соответствии с принципами и нормами, изложенными в настоящем документе, и что действия должностных лиц по поддержанию правопорядка должны подвергаться тщательной проверке со стороны общественности, которая может осуществляться либо советом, министерством, прокуратурой, судом, омбудсменом, комитетом граждан, либо любым сочетанием этих органов или любым другим органом по надзору;*

*... нормы, как таковые, не будут иметь практической ценности до тех пор, пока их содержание и значение посредством обучения и подготовки и осуществления контроля не станут частью кредо каждого должностного лица по поддержанию правопорядка...»*

Кроме того, статьи 7 и 8 Кодекса поведения требуют от полиции препятствовать и бороться с актами коррупции, а также препятствовать и сообщать о любых нарушениях Кодекса поведения вышестоящим инстанциям или «другим соответствующим инстанциям или органам, обладающим полномочиями по надзору или правовому контролю».

<sup>11</sup> Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятая 17 декабря 1979 г.

В комментарии к статье 8 говорится о необходимости сообщать о нарушениях по инстанциям и предпринимать иные правовые действия за пределами инстанций лишь в том случае, когда все остальные возможности отсутствуют или неэффективны, и в качестве крайней меры обратиться в средства массовой информации.

### **«Представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчётным»<sup>12</sup>**

Способность реагировать на потребности населения и подотчётность в целом считаются двумя важнейшими составляющими демократической работы полиции во всём мире<sup>13</sup>. Они также являются основополагающим принципом работы полиции, ориентированной на права человека.

Орган полиции, способный реагировать на нужды населения, является общедоступным и оказывает помощь гражданам. Способность реагировать требует от полиции действий в ответ на потребности населения, а не исключительно на пожелания государства и правительства<sup>14</sup>. Способность реагировать также предполагает ответные действия на меняющиеся условия и требования общества, а также на новые формы преступлений и преступности в целом. В Миланском плане действий Седьмого Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями говорится: «Система уголовного правосудия должна в полной мере учитывать ... постоянно изменяющиеся условия общества»<sup>15</sup>. Более того, способность реагировать делает работу полиции эффективнее, поскольку способствует сбору информации о преступлениях и других необходимых вопросах, которую можно получить у населения.

Способность реагировать также способствует тому, что население охотнее признаёт полномочия полиции. Необходимо отметить, что существует и противоположное мнение: полиция должна держаться на расстоянии от населения, которому служит, и выполнять свои функции объективно и беспристрастно, действуя как нейтральный представитель государства.

Орган полиции рискует в меньшей мере «представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчётным», если он состоит лишь из одной социальной или политической группы. Кадровый состав представительного органа полиции набирается из общества, и потому полиция должна стремиться представлять женщин и мужчин из любых регионов и социальных групп. В любом случае он должен обладать способностью реагировать на потребности всех слоёв населения, а также активно отчитываться за свои действия перед всеми кругами общества. Следует отметить, что для способности реагировать на потребности всех слоёв населения представительность не требуется по определению, и при этом отнюдь не обязательно будет достаточной. Сотрудникам полиции необходимо проявить способность и желание профессионально (то есть беспристрастно и объективно) применять закон, который сам по себе должен соответствовать стандартам в области прав человека. Опять же, есть мнение, что представительность является устаревшим требованием, поскольку государство должно беспристрастно и объективно выполнять свои обязательства, причём (этническая, половая, религиозная и прочая) принадлежность представителя государства не имеет значения. См. также главы 3 и 9.

Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (Основные принципы) включают несколько принципов, касающихся подотчётности при применении силы и огнестрельного оружия:

<sup>12</sup> Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятая 17 декабря 1979 г.

<sup>13</sup> Bayley, D. N., 1997, "The contemporary practices of Policing: A comparative view".

<sup>14</sup> Там же. «Демократическая работа полиции организуется по принципу реакции сверху вниз; недемократическая полиция организована по принципу способности реагировать снизу вверх». с. 4.

<sup>15</sup> План действий призывает государства совершенствовать «системы уголовного правосудия в целях укрепления их способности реагировать на изменения общественных условий и потребностей, а также на новые формы преступлений и преступности...». Принят Резолюцией 40/32 Генеральной Ассамблеи ООН 29 ноября 1985 г., параграфы 4–5.

- Принцип 22 призывает к «*эффективному процессу разбора*» и возможности осуществления при надлежащих обстоятельствах юрисдикции независимыми административными органами. В случае смерти и серьёзного ранения или других тяжёлых последствий немедленно направляется рапорт «*компетентным органам, ответственным за независимый административный разбор дела и судебный контроль*».
- Принцип 23 предусматривает, что лица, пострадавшие от применения силы и огнестрельного оружия, или их законные представители имеют доступ к независимому процессу, включая судебный процесс.
- Принцип 24 предусматривает привлечение к ответственности старших должностных лиц, «*если им известно или должно было быть известно об имевшихся или имеющихся случаях незаконного применения силы или огнестрельного оружия находящимися в их подчинении должностными лицами по поддержанию правопорядка и они не предприняли всех имеющихся в их распоряжении мер для предотвращения, пресечения таких случаев или сообщения о них*».
- Принцип 25 требует, чтобы в отношении должностных лиц по поддержанию правопорядка, которые отказываются выполнять незаконный приказ о применении силы и огнестрельного оружия или которые сообщают о таком применении, не применялись никакие уголовные или дисциплинарные меры.
- В принципе 26 говорится, что исполнение приказов вышестоящих должностных лиц не является оправданием, если должностные лица по поддержанию правопорядка знали о явной незаконности приказа о применении силы и огнестрельного оружия и имели разумную возможность отказаться от его исполнения. В любом случае ответственность возлагается также на вышестоящих должностных лиц, отдавших незаконные приказы.

### 8.3.3. Европейский кодекс полицейской этики

Двадцать три из шестидесяти шести статей Европейского кодекса полицейской этики непосредственно относятся к подотчётности. Несмотря на то что Кодекс был разработан для стран, подпадающих под юрисдикцию Совета Европы, читателям рекомендуется ознакомиться с полным текстом документа. Ниже приводится его краткое изложение.

Глава II, статьи 3–5: полиция должна учреждаться законом. Регулирующее полицию законодательство должно соответствовать тем международным стандартам, с которыми страна согласилась, быть доступным для граждан и достаточно ясным и конкретным. Сотрудники полиции подпадают под действие тех же законов, что и обычные граждане.

Глава III, статья 8: «*[в]сегда должна существовать возможность опротестовать в суде любое действие, решение или бездействие полиции в отношении прав граждан*».

В главе IV статьи с 12 по 17 требуют организации полиции таким образом, чтобы она пользовалась уважением населения; действовала под ответственным руководством гражданских властей; была легко узнаваемой; пользовалась «*достаточной оперативной независимостью*» и несла при этом полную ответственность; сотрудники полиции на всех уровнях «*должны лично отвечать за свои действия, бездействие или за*

*отдаваемые подчинённым приказы»; организация полиции должна включать чётко определённую субординацию и «во всех случаях должно быть возможным установление начальника, ответственного за действия или бездействие сотрудника полиции».*

В статьях с 19 по 21 говорится, что службы полиции должны быть готовы предоставлять населению объективную информацию о своей деятельности; организация полицейских служб *«должна предусматривать эффективные меры для обеспечения неподкупности сотрудников полиции и соответствующего их поведения при исполнении ими своих служебных обязанностей – в особенности в отношении соблюдения основных прав и свобод человека»;* в полиции должны действовать эффективные меры по борьбе с коррупцией.

В статьях 33 и 34 говорится, что любые дисциплинарные меры в отношении сотрудников полиции должны подлежать контролю со стороны независимого органа или суда, а государственная власть должна поддерживать сотрудников полиции в случае необоснованных обвинений против них в связи с исполнением ими их функций.

Глава V, статьи 38, 39 и 46 касаются обязанности полиции проверять законность планируемых ей операций, воздерживаться от выполнения приказов, которые явно являются незаконными, и докладывать о них, *«не опасаясь в подобных случаях никаких санкций».* Сотрудники полиции должны информировать своих начальников и другие компетентные органы о любых случаях коррупции.

В главе VI речь идёт, в частности, о подотчётности. Статьи 59–63 содержат требование о том, что полиция должна отвечать перед государством, гражданами и их представителями; быть объектом эффективного внешнего контроля; контроль государства над полицией должен быть распределён между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти (см. вставку ниже); органы государственной власти должны разработать эффективные и беспристрастные процедуры обжалования действий полиции; следует поощрять создание механизмов ответственности, основанных на контактах и взаимопонимании между населением и полицией; в государствах-членах должны быть выработаны деонтологические кодексы полиции, а соответствующие органы должны следить за их соблюдением.

И, наконец, согласно статье 66, соблюдение Кодекса *«должно быть предметом пристального внимания со стороны Совета Европы».*

Статья 60 **Европейского кодекса полицейской этики** гласит: *«Контроль государства над полицией должен быть распределён между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти».*

В комментарии к ней говорится:

«Для максимально эффективного контроля над полицией полиция должна отчитываться перед различными независимыми органами демократического государства, а именно, перед законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. По упрощённой модели законодательная власть (Парламент) осуществляет контроль a priori, принимая законы, регламентирующие деятельность полиции и её полномочия. Бывает, что законодательная власть осуществляет контроль a posteriori через «комиссию по судебным и внутренним делам» или через «парламентских посредников», которые могут открывать расследования –

либо по собственной инициативе, либо в результате мотивированных жалоб на должностные нарушения от населения. Исполнительная власть (правительство; центральные, региональные или местные органы власти), перед которой полиция отвечает во всех государствах, осуществляет прямой контроль над полицией, поскольку та от неё зависит. Полиция получает бюджетное кредитование, размер которого устанавливается правительством (и иногда утверждается Парламентом). Кроме того, правительство принимает директивы об общих приоритетах деятельности полиции, а также подробные регламенты, регулирующие эту деятельность. Важно подчеркнуть, что полиция должна пользоваться оперативной независимостью от исполнительной власти при исполнении своих специфических функций (см. также статью 15). На судебную власть (в этом контексте — прокуратуру и суды) возлагается постоянный контроль над тем, как полиция выполняет свои функции как элемент системы уголовного производства. Судебная власть (в данном случае — суды первой инстанции) осуществляет также контроль *a posteriori* над полицией через гражданские и уголовные дела, возбуждаемые другими государственными органами, а также гражданами. Крайне важно следить за тем, чтобы эти три ветви власти участвовали в контроле над полицией на сбалансированной основе».

#### 8.3.4. О чём не упомянуто в стандартах

Международные стандарты уделяют основное внимание принципам контроля *a posteriori*, в которых аспект *a priori* предполагается, но явно не выражается (за единственным исключением Европейского кодекса полицейской этики). Amnesty International в своих рекомендациях также, как правило, делает упор на аспект подотчётности *a posteriori*. Такой подход слишком узок. Для осуществления более целостного подхода в механизмы необходимо включить выраженные превентивные элементы подотчётности *a priori*.

В стандартах не упоминается никаких конкретных методов или структур для обеспечения подотчётности. Юрисдикциям предоставляется самостоятельно выработать регламент и рабочие процедуры, регулирующие выполнение полицией своих функций в соответствии с принципами уважения и защиты прав человека.

### 8.4. Четыре сферы подотчётности полиции

В разделе 8.2 подчёркивалась важность распределения функций подотчётности между несколькими субъектами с целью предотвращения ситуации, при которой одна из сторон в конечном итоге берёт под свой контроль полицию и её действия. Необходима система, которая позволит различным субъектам и заинтересованным сторонам действовать сбалансировано. В настоящем разделе обсуждаются разнообразные инструменты и механизмы, предусмотренные для этого.

#### 8.4.1. Внутренняя подотчётность

Внутренние структуры подотчётности, в том числе внутреннее иерархическое устройство полиции, играют важнейшую роль в деле достижения уважения к правам человека. Если сотрудники полиции не несут наказания за нарушения прав человека и их начальству это безразлично, то почему не может быть всё равно им самим? Внутренняя подотчётность начинается с надлежащего руководства: руководители следят за работой своих отделов и отдельных сотрудников и проводят

непрерывную оценку их деятельности. Руководителям полицейских структур необходимо знать, чем занимаются их подчинённые, и ясно выражать свою точку зрения на то, как должна работать полиция (заранее) и как была проведена операция (после). Более того, им следует сотрудничать с (внешними) механизмами надзора.

Внутренний надзор, главным образом, предусматривает ответственность в порядке субординации — то есть непрерывный процесс надзора, — который осуществляется по принципу *a priori*, но также несёт в себе элемент *a posteriori*. Для разбора случаев противоправных действий полиции существуют дисциплинарные (или уголовные) процедуры, порядок подачи жалоб (для рассмотрения жалоб населения) и, конечно же, процедуры рапортов. Ниже подробнее обсуждаются некоторые из этих элементов.

#### **8.4.1.a. Ответственность в порядке субординации**

Повседневная дисциплина в полиции поддерживается посредством субординации. Она относится к внутренней иерархической структуре, необходимой для поддержания дисциплины и контроля. В любом органе полиции линии подчинения проходят от начальника полиции через руководителей департаментов и подразделений до вновь набранных рядовых сотрудников. Поскольку полицейские на всех уровнях несут личную ответственность и отвечают за собственные действия и бездействие<sup>16</sup>, следует принять все меры к тому, чтобы в любой момент можно было установить, кто перед кем отчитывается и какое вышестоящее должностное лицо отвечает за действия своих подчинённых<sup>17</sup>. Решающее значение для внутренней подотчётности имеет чёткая субординация, а также эффективное руководство, то есть поддержание дисциплины и контроля и предотвращение безнаказанности. Полицейские должны подчиняться приказам начальников, но также воздерживаться от исполнения незаконных приказов<sup>18</sup>.

Начальники (любые должностные лица, несущие ответственность за подчинённых) отвечают за:

- *руководство отдельными сотрудниками*, в том числе, например, обеспечение благосостояния, инструктирование и поощрение, обеспечение надлежащего соблюдения процедур, а также проведение регулярной оценки качества работы;
- *руководство операциями* посредством отдачи необходимых распоряжений перед операцией и последующей оценки, а также любых необходимых последующих действий;
- *представление рапортов* о собственной работе и работе подчинённых, в том числе о правильном использовании свободы действий, своему руководству в порядке субординации.

Невозможно переоценить значение стиля руководства и управления. Он играет решающую роль в формировании культуры у сотрудников полиции и «этоса» уважения прав человека, а также во введении открытых контактов между сотрудниками, установлении норм и осуществлении постоянного контроля<sup>19</sup>. Качественное управление и надзор в порядке субординации обеспечивает удовлетворение работой, раннее выявление проблем и повышение эффективности. Они являются ключевым фактором действенного функционирования внутренних мер контроля. Профессионализм полиции чаще всего неразрывно связан с пристальным вниманием к вопросам руководства, и таким образом признаётся их

<sup>16</sup> КПП, статья 2(3): «Приказ вышестоящего начальника (...) не может служить оправданием пыток». Хотя личная ответственность однозначно не указана, она подразумевается принципами 10–11 и 24–26 Основных принципов и статьёй 5 Кодекса поведения ООН.

<sup>17</sup> Основные принципы, принцип 24.

<sup>18</sup> Статья 39 Европейского кодекса полицейской этики.

<sup>19</sup> Европейский кодекс полицейской этики, комментарий к статье 20.



значение в деле поддержания ценностей, связанных с правами человека. Любая реформа обречена на провал, если не существует истинной, ясно выраженной приверженности со стороны руководства полиции, передающейся сверху вниз.<sup>20</sup> По этой причине огромное значение имеет процесс назначения: назначения на должность должны быть оправданными и внушать доверие к дисциплинарной системе<sup>21</sup>.

Для эффективности внутренних систем контроля в деле соблюдения этических норм и поддержания дисциплины требуются полномочия, позволяющие в случае необходимости реагировать на противоправное поведение. Передача права определения санкций за противоправное поведение за пределы компетенции полицейского руководства, как предлагается в некоторых рекомендациях и предложениях по введению инструментов надзора, снимает ответственность с руководства полиции, даёт повод для обвинений в бессилии и обеспечивает возможность ухода от ответственности. С другой стороны, предоставление этих полномочий руководству полиции требует неподдельной решимости с его стороны корректировать противоправное поведение и применять санкции по борьбе с ним, в противном случае это может привести к тому, что полиция станет скрывать неправомерные действия собственных сотрудников. Руководителям полиции надлежит предоставлять сведения о жалобах в отношении подчинённых, а также о результатах расследований по этим жалобам. Принимая решения о повышении по службе или переводе, необходимо учитывать любые прошлые дисциплинарные взыскания<sup>22</sup>.

#### **8.4.1.б. Процедуры отчётности**

Работа полиции по определению требует, чтобы отдельные сотрудники в известной степени располагали свободой действий, поскольку большая часть работы проводится без надзора вышестоящих лиц и без возможности просить их распоряжений. Поэтому процедуры отчётности имеют решающее значение в деле обеспечения подотчётности через руководство и системы контроля. Международные стандарты лишь в редких случаях специально упоминают процедуры отчётности<sup>23</sup>. Тем не менее соблюдение многих положений, предусмотренных международными стандартами, можно обеспечить только при наличии процедур отчётности.

Большинство органов полиции требуют от сотрудников заполнения рапортов по выполнению таких действий, как арест и задержание, обыск и применение силы или огнестрельного оружия. Кроме того, в профессиональной полицейской практике принято вести ежедневные записи («журналы») о действиях сотрудников, не требующих полицейских полномочий (например, об обсуждении с представителями населения путей решения определённой проблемы). У вышестоящих должностных лиц не всегда есть возможность убедиться в точности этих рапортов, однако подробные формы служат полицейскому «ориентиром» в процедурах и представляют собой документальную запись, которая позволит обеспечить подотчётность сотрудника за свои действия.

#### **8.4.1.в. Механизмы получения и рассмотрения жалоб населения**

Необходимо наличие стройной и широко известной независимой системы получения жалоб от населения в связи с действиями сотрудников полиции. В разделе 8.4.4 подробнее обсуждаются такие независимые механизмы рассмотрения жалоб. В то же время следует отметить, что иногда из вида

<sup>20</sup> Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it.*

<sup>21</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Internal Controls and Disciplinary Units and External Controls.*

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> К исключениям относятся комментарий с) к статье 3 Кодекса поведения и принципы 6 и 11 (f) Основных принципов, требующие сообщать о каждом случае применения огнестрельного оружия, а также Свод принципов, требующий ведения записей о допросах (принцип 23).

упускается тот факт, что населению также необходимо обеспечить возможность обращаться с жалобами непосредственно в полицейские участки.

Процедуры получения жалоб должны быть понятными и не носить дискриминирующий характер. В то же время они не должны каким-либо образом препятствовать заявителям в подаче жалоб. Для этого помимо прочего необходимо следующее<sup>24</sup>:

- обеспечить возможность подачи жалоб лично и по телефону;
- обеспечить возможность подавать жалобы в любой полицейский участок (то есть не в только в штаб);
- соответствующий сотрудник полиции должен принимать все жалобы (решение о том, принимать жалобу или нет, нельзя оставлять на его усмотрение);
- гарантировать безопасность заявителя; заявителю нельзя угрожать или запугивать его, с тем чтобы он отказался от подачи жалобы.

Более того, необходимо ввести обязательные системы регистрации и контроля за ходом рассмотрения жалоб, чтобы сотрудники полиции не могли отрицать или скрывать факт подачи жалобы.

### «Системы раннего предупреждения»

В некоторых странах полиция использует так называемые «системы раннего предупреждения» (СРП) или «системы раннего вмешательства». Они предусматривают хранение данных о жалобах на действия сотрудников полиции (как об их числе, так и о содержании), с тем чтобы выявлять неблагонадёжных сотрудников, в отношении которых поступают многочисленные жалобы. В некоторых департаментах полиции, например в США, в случае превышения допустимого числа жалоб СРП предусматривают автоматическое направление рапорта начальнику полиции. Даже если они беспочвенны, скопление большого количества жалоб в отношении одного сотрудника полиции, как правило, говорит о проблеме с его индивидуальным стилем работы. Записи чаще всего включают сведения обо всех случаях, когда определённый сотрудник сталкивался с насильственным сопротивлением в ходе ареста, о числе травм в ходе контактов с населением и о числе случаев применения данным сотрудником огнестрельного оружия<sup>25</sup>.

Жалоба может послужить предпосылкой к дисциплинарным или уголовным процедурам. Следует отметить, что не все жалобы требуют тщательного расследования. Иногда достаточно простого извинения со стороны соответствующего сотрудника полиции.

Разумеется, подача жалоб непосредственно в полицию зависит от степени доверия к ней населения. Органы полиции, которые не располагают достаточными ресурсами и сталкиваются с более высоким уровнем преступности и отсутствием надлежащего руководства или подготовки, как правило, неохотно вводят эффективные системы подачи и рассмотрения жалоб. Поэтому столь важно подчеркнуть преимущества этих систем: жалобы позволяют полиции повысить стандарты работы, а сам факт их подачи говорит о доверии общественности к этим системам. В конце концов, если население не доверяет полиции, оно, скорее всего, не станет доверять и системе подачи жалоб и, как следствие, не станет обращаться с претензиями. Напротив, при введении эффективного механизма рассмотрения жалоб их количество прежде всего возрастает, а не сокращается.

<sup>24</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Internal Controls and Disciplinary Units.*

<sup>25</sup> Там же. См. также [www.policaccountability.org](http://www.policaccountability.org), веб-сайт, содержащий информацию о передовом опыте и материалы о комиссиях гражданского контроля, гражданском надзоре над полицией, расовому профилированию и т.п. в США.

## Жалоба или стратегия?

В некоторых случаях причиной жалоб служит отнюдь не стремление восстановить справедливость. Жалобы могут подавать подозреваемые в уголовных преступлениях, стараясь замедлить ход уголовного расследования либо полностью его блокировать; лица, которым назначены штрафы, пытаясь избежать их выплаты; жалобу может направить тот, кто полагает, что полицейский не удовлетворил его просьбу о помощи (например, в случае, когда сотрудник полиции отказался отремонтировать проколотую шину, что, разумеется, не входит в его обязанности). Как ни странно, иногда полиция сама прибегает к подобной тактике, подавая жалобу в отношении гражданина, с тем чтобы не допустить его обращения с жалобой в отношении определённого сотрудника. Расследование жалоб может оказаться делом сложным, затрагивающим множество различных интересов.

Злонамеренные жалобы приводят к тому, что полиция неохотно принимает их, тем самым всё больше дистанцируясь от населения. С другой стороны, большое количество злонамеренных жалоб говорит о необходимости укреплять доверие населения. Подобные случаи иногда встречаются в странах, претерпевающих переход от авторитарного стиля работы полиции к более ориентированному на потребности населения. Они могут свидетельствовать о желании населения проверить действенность системы и добиться максимальной свободы за счёт охраны правопорядка<sup>26</sup>.

Европейский кодекс полицейской этики признаёт тот факт, что полиция сталкивается со злонамеренными жалобами, и призывает органы полиции оказывать поддержку сотрудникам, обвинённым в противоправном поведении, в том числе через судебно-правовую систему<sup>27</sup>.

### 8.4.1.г. Дисциплинарные процедуры

Дисциплинарные процедуры относятся к области административного права и применяются в связи с действиями полицейских как работников. Всякий работодатель, независимо от организации, обладает правом и обязанностью принимать меры во всех случаях противоправного поведения (как при наличии, так и отсутствии жалобы). Это касается и руководящих работников полицейских структур. Неподобающее поведение может быть незначительным, как, например, опоздание на работу, ненадлежащая одежда, курение в запрещённых местах и т.п., но может проявляться и в более серьёзных правонарушениях, в том числе в нарушениях прав человека. В целом незначительные нарушения разбираются в рамках дисциплинарных процедур, а более серьёзные правонарушения (уголовные преступления) предусматривают уголовные процедуры (см. ниже).

Дисциплинарные процедуры должны обеспечивать необходимую беспристрастность, однако во многих полицейских системах этого не происходит. В системах, действующих по принципу беспристрастности, следственные процедуры выполняются сотрудниками из других провинций или районов либо специальным подразделением, таким как отдел этики и дисциплины (нередко называемый бюро внутренних расследований). Как правило, к их помощи прибегают в случае более серьёзных нарушений, тогда как незначительные нарушения (например, грубость, опоздание) разбираются вышестоящим должностным лицом, которому подчинён виновный. Подразделения внутренних расследований должны располагать необходимым числом специально подготовленных следователей. Расследования необходимо проводить сотрудникам,

<sup>26</sup> Uildriks, N. & P. van Reenen, 2003, *Policing post-communist societies. Police-public violence, democratic policing and human rights*.

<sup>27</sup> Европейский кодекс полицейской этики, статья 34: «Государственная власть должна поддерживать сотрудников полиции в случае необоснованных обвинений против них в связи с исполнением ими их функций».

имеющим то же или более высокое звание, что и подследственный<sup>28</sup>. Некоторые системы позволяют старшему по званию назначать временные дисциплинарные комиссии, при этом в некоторых случаях подзащитному предоставляется возможность обжаловать состав такой комиссии.

## Когда серьёзность нарушения требует расследования?

*«Следует крайне осмотрительно проводить различия между незначительными и серьёзными нарушениями, а также тщательно анализировать их, не допуская, чтобы в разряд “незначительных нарушений” в силу расплывчатости и неточности определения попадали любые нарушения, кроме самых тяжких, позволяя избегать формальных дисциплинарных процедур. Например, если сотрудник полиции не проводит надлежащего расследования по делу по причине расовых или политических предубеждений, существует опасность, что такое нарушение могут отнести на счёт некачественной работы, а не противоправной дискриминации»<sup>29</sup>.*

В большинстве систем сотрудникам полиции, в отношении которых применяются дисциплинарные санкции выше определённого уровня, разрешается выбирать себе защитника — коллегу или независимого адвоката. Полицейские профсоюзы (где они существуют) могут предоставить защитника либо финансировать профессиональную юридическую помощь. Системы, не позволяющие обвиняемым выбирать себе защитника, по некоторым мнениям, нарушают право на защиту. Результаты дисциплинарных процедур за нарушения, серьёзность которых превышает определённый уровень, обычно направляются высшему руководству; например, в случаях, когда дисциплинарная комиссия рекомендует временное отстранение или снятие с должности, окончательное решение может зависеть от главнокомандующего. Следует обеспечить возможность обжаловать решение. Несмотря на то что процедуры обжалования могут различаться от страны к стране, как правило, они предусматривают подачу письменного заявления с изложением доводов, оспаривающих заключения дисциплинарных слушаний. Согласно требованиям Европейского кодекса полицейской этики, дисциплинарные меры подлежат контролю со стороны независимого органа или суда<sup>30</sup>.

Защита прав жалобщика или пострадавшего, а также сотрудника полиции требует тщательности и справедливости дисциплинарных процедур. Они должны иметь место в разумные сроки. Верно, что существует множество примеров неэффективности дисциплинарных процедур, при которых руководство полиции позволяет нарушениям прав человека оставаться безнаказанными и потворствует их сокрытию. Вместе с тем верно и обратное: дисциплинарные процедуры иногда бывают несправедливы по отношению к соответствующему сотруднику полиции, что приводит к дисциплинарным взысканиям за предполагаемые действия, которые не подкрепляются достаточными доказательствами. Действительно, права сотрудников полиции нарушаются в ходе многих внутренних дисциплинарных процедур. Множество внутренних систем, являющихся механизмами ведомственного контроля, используются руководящими работниками для наказания подчинённых им сотрудников более низкого звания. В некоторых случаях возникают серьёзные проблемы отказа в правах и наложения взысканий до выявления каких-либо фактов (временное отстранение от служебных обязанностей на период расследования без оплаты, которое, например, может длиться месяцами).

<sup>28</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – internal controls and disciplinary units.*

<sup>29</sup> Там же, с. 4.

<sup>30</sup> В статье 33 Европейского кодекса полицейской этики говорится: «Любые дисциплинарные меры в отношении сотрудника полиции должны подлежать контролю со стороны независимого органа или суда».

## Поддержание порядка в полиции

Важный вопрос, требующий рассмотрения, заключается в том, кто проводит расследования в отношении сотрудника полиции. В большинстве юрисдикций полиция расследует преступления в отношении своих же сотрудников. И уголовное, и дисциплинарное расследование требует специальных навыков, а также опыта, которыми, как правило, обладают сотрудники полиции. Независимые органы расследования также нередко полагаются на экспертные знания бывших полицейских. Это обстоятельство не обязательно способствует малоэффективности расследования и не является фактором, автоматически обуславливающим предвзятость, месть или безнаказанность. Однако он требует необходимых мер ограничения и контроля (то есть санкционирования расследования, уголовного преследования и судебного разбирательства), с тем чтобы гарантировать беспристрастность и объективность.

### 8.4.1.d. Уголовные процедуры

Сотрудники полиции подчиняются законодательным нормам государства. При наличии сведений о том, что совершено нарушение, возможно, равносильно уголовному преступлению, о предполагаемом правонарушении следует незамедлительно сообщать соответствующим следственным и прокурорским органам. Сведения о причастности сотрудника полиции к преступлению могут поступить:

- в ходе дисциплинарных процедур;
- в ходе уголовного расследования по другому делу;
- из рапорта коллеги или жалобы представителя населения.

В случае, если поступила информация о совершении уголовного преступления, но уголовно-следственные органы не обнаружили доказательств, достаточных для предъявления обвинений подозреваемому сотруднику, в отношении его возможно применение дисциплинарных мер.

Сотрудник полиции, обвиняемый в уголовно наказуемом деянии, должен пользоваться теми же правами, что и любой другой гражданин, в том числе правом на презумпцию невиновности, правом на сообщение о выдвинутых против него обвинениях, назначения свидетелей защиты и опроса свидетелей обвинения, а также на помощь защитника и обжалование вердикта или приговора.

## Защита свидетелей

Во многих случаях может возникнуть необходимость в разработке эффективной системы защиты свидетелей в отношении тех, кто обращается с жалобами на действия полиции или выступает в качестве свидетеля при любых других обстоятельствах.

В Бразилии открыто признаётся тот факт, что полиция находится в двусмысленном положении, когда речь идёт о защите свидетелей, дающих показания против полиции. По этой причине в каждом штате действует программа защиты свидетелей (под названием ПРОВИТА), которая реализуется местной НПО (на общегосударственном уровне выполнение программы контролируется национальной НПО). Программы финансируются из бюджетов штатов и федеральной казны. Проект играет важную роль в деле привлечения к судебной ответственности сотрудников полиции, причастных к нарушениям прав человека, примечательнее всего — к внесудебным казням и организованной преступности. В то же

время следует отметить, что цель проекта заключается скорее в защите «доказательств», нежели людей. Таким образом, родственник погибшего от рук полиции, которому может грозить опасность в связи с намерениями восстановить справедливость, не получит защиты, поскольку не может дать нужных показаний. Сотрудничество государства с гражданским обществом стало предметом полемики среди многих НПО.

#### **8.4.1.е. Дисциплинарные или уголовные процедуры?**

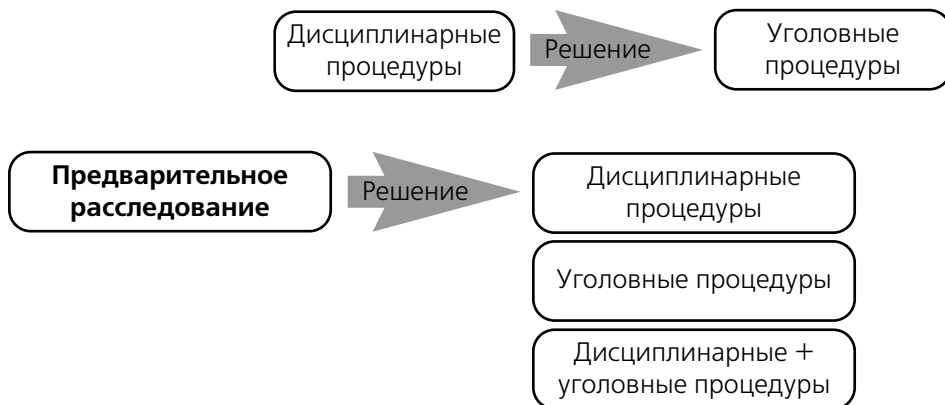
Противоправное поведение, при котором имели место уголовные преступления, должно рассматриваться в рамках уголовного права (но также может повлечь дисциплинарные меры, такие как снятие с должности). Любое другое неподобающее поведение разбирается в рамках дисциплинарных процедур. В случаях, когда в ходе дисциплинарного расследования всплывает информация об уголовном преступлении, следует возбуждать уголовное дело. В некоторых юрисдикциях, например в Нидерландах, дисциплинарные расследования можно вести одновременно с уголовным следствием, тогда как в других – дисциплинарное расследование не может происходить одновременно с уголовным: если дисциплинарное расследование приводит к уголовному, дисциплинарные процедуры следует приостановить до получения результатов следствия по уголовному делу. В любом случае, когда выясняется, что расследуемое правонарушение представляет собой уголовно наказуемое деяние, дело следует передать в уголовный суд.

Как говорилось выше, обеспечение справедливости и тщательности дисциплинарных процедур имеет решающее значение. Дисциплинарные процедуры схожи с процедурами (уголовного) судебного разбирательства, однако правила представления доказательств не так строги, и подозреваемые пользуются меньшими гарантиями защиты прав по сравнению с уголовными процедурами. В соответствии с нормами уголовного права, ответственность за преступление не должна подлежать разумному сомнению, тогда как в рамках дисциплинарных процедур достаточно, чтобы доказательства отвечали принципу «баланса вероятностей»: для установления вины достаточно доказать вероятность того, что преступление имело место и было совершено данным сотрудником. Обвиняемому самому надлежит доказать обратное. Более того, жалоба, обоснованность которой не доказана, также может быть занесена в личное дело сотрудника (хотя иногда лишь на время). Кроме того, у обвиняемого сотрудника полиции нет права хранить молчание. Напротив, вышестоящее должностное лицо вправе приказать подчинённому высказаться, а его личный журнал, например, не является его частной собственностью. Как таковая презумпция невинности может оказаться менее эффективной, и полицейские могут попасть в ситуацию, в которой себя же инкриминируют (по этой причине в некоторых юрисдикциях дисциплинарные и уголовные процедуры не разрешается проводить одновременно). С другой стороны, санкции, применимые в дисциплинарном процессе (от устных предупреждений до снятия с должности) не столь серьёзны, как уголовные меры (хотя некоторые системы дисциплинарных мер позволяют применять административное задержание: например, дисциплинарные правила Анголы разрешают помещение под стражу сроком до 30 дней).

В отдельных случаях некоторые органы полиции проводят так называемые «предварительные расследования», получив сигнал о противоправном

поведении полицейского. Цель предварительных расследований, как правило, проводимых в строжайшей конфиденциальности, заключается в сборе информации о необходимости полного расследования, а также в установлении наиболее уместных процедур: уголовных или дисциплинарных. В рамках розыскных моделей судопроизводства в случае применения уголовных процедур полиции необходимо сообщать об этом прокурору, однако она может провести дисциплинарное взыскание сама. В странах с состязательной моделью судопроизводства полиция вправе самостоятельно проводить оба вида расследований (см. главу 2, где обсуждается разница между состязательной и розыскной моделями судопроизводства). Как правило, нормативы дисциплинарных процедур определяют, кому надлежит принимать решение о передаче информации уголовно-следственным органам. Нередко это лицо, отвечающее за дисциплинарные процедуры.

Преимущество предварительного расследования заключается в том, что его результаты могут служить руководством в принятии решений и предотвратить ущерб сотруднику полиции, которого впоследствии признают невиновным. Вместе с тем такое ограничение ущерба может иметь и прямо противоположный эффект в том смысле, что расследование не будет проводиться вообще, и результатом станет фактическая безнаказанность.



#### 8.4.1.ж. Сигналы о нарушениях

Статья 8 Кодекса поведения гласит: «Должностные лица по поддержанию правопорядка, имеющие основания полагать, что нарушение настоящего Кодекса имело место или будет иметь место, сообщают о случившемся вышестоящим инстанциям и, в случае необходимости, другим соответствующим инстанциям или органам, обладающим полномочиями по надзору или правовому контролю». В комментарии к статье говорится о том, что статья направлена на «сохранение равновесия между, с одной стороны, необходимостью внутренней дисциплины в учреждении, от которого в большой степени зависит общественная безопасность, и, с другой стороны, необходимостью борьбы с нарушениями основных прав человека. Должностные лица по поддержанию правопорядка сообщают о нарушениях по инстанциям и предпринимают иные правовые действия за пределами инстанций лишь в том случае, когда все остальные возможности отсутствуют или неэффективны. Понимается, что

*должностные лица по поддержанию правопорядка не подвергаются административным или иным мерам наказания из-за того, что они сообщили об имевшем место нарушении настоящего Кодекса или о возможности такового». Термин «соответствующие инстанции или органы, обладающие полномочиями по надзору и правовому контролю» включает «любое учреждение или орган, существующий на основании национального права как в рамках учреждения по поддержанию правопорядка, так и независимого от него, со статутными, обычными или другими полномочиями рассматривать жалобы и претензии, возникающие в связи с нарушениями в сфере действия настоящего Кодекса».*

Большинству сотрудников полиции чрезвычайно трудно подать «сигнал о нарушении». Полицейская культура ценит преданность, порой даже за счёт добросовестности по отношению к населению («глухая стена молчания») <sup>31</sup>. Поскольку противоправное поведение, как правило, типично в обстоятельствах неэффективного руководства и как таковое всегда связано с неэффективным управлением, руководящие работники (которые сами являются частью полицейской культуры) нередко скрывают противозаконные действия в личных интересах. Это особенно проблематично, потому что правила обычно требуют от сотрудника, подающего сигнал, в первую очередь рапортовать о незаконных приказах или действиях вышестоящим руководителям, которые нередко являются причиной проблемы, и позволяют сообщать о нарушениях куда-либо дальше только тогда, когда неэффективность внутренних систем жалоб была доказана на деле.

Существуют меры, не допускающие раскрытие конфиденциальной информации государственными должностными лицами. Это признано статьёй 4 Кодекса поведения, в которой говорится: «Сведения конфиденциального характера, получаемые должностными лицами по поддержанию правопорядка, сохраняются в тайне, если исполнение обязанностей или требования правосудия не требуют иного».

В комментарии к этой статье сказано: «(...) Следует проявлять большую осторожность при сохранении и использовании такой информации, которая разглашается только при исполнении обязанностей или в целях правосудия. Любое разглашение такой информации в других целях является полностью неправомерным».

Таким образом, ясно очерчивается проблема: внутренние системы могут помешать сообщениям о нарушениях и позволяют злоупотреблениям продолжаться, поскольку информация на этот счёт относится к разряду конфиденциальной. По этой причине комментарий к статье 8 Кодекса поведения допускает, что государственные должностные лица могут «в качестве крайней меры и в соответствии с законами и обычаями своих собственных стран, а также с положениями статьи 4 настоящего Кодекса обратить на эти нарушения внимание общественности через средства массовой информации».

Чтобы избежать укоренения культуры молчания в рядах полиции и её разрушительного влияния на прозрачность и подотчётность, решающее значение имеет хорошее руководство, независимая внутренняя система рассмотрения жалоб и соответствующие меры, направленные на защиту лиц, сообщающих о нарушениях. Кодекс поведения гласит: «Должностные лица по поддержанию правопорядка, соблюдающие положения настоящего Кодекса, заслуживают уважения, полной поддержки

<sup>31</sup> Reenen, P. van, 1997, "Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma".



и сотрудничества со стороны общества и учреждения по поддержанию правопорядка, в котором они служат, а также лиц, занятых поддержанием правопорядка», что предполагает требование защиты и уважения полицейских, докладывающих о нарушениях.

### Порченное яблоко или порченный сад?<sup>32</sup>

Не всегда ясно, что происходит после внутренних расследований. Подследственное должностное лицо, возможно, понесёт наказание, которое может варьироваться от устного предупреждения (в рамках дисциплинарных процедур) до помещения под стражу (в рамках уголовного права). В большинстве случаев злоупотребления рассматриваются как единичные случаи. Как только этот единичный случай разобран — как только избавляются от порченного яблока, — проблема на этом считается решённой. Такие рассуждения на проверку редко оказываются верными. Во многих ситуациях злоупотребления происходят оттого, что целая система ограничений и контроля, то есть вся (внутренняя) система подотчётности, не сработала должным образом. Отсутствие или неадекватность оперативных или административных процедур, халатное отношение вышестоящих лиц и культура, поощряющая «братство», а не профессионализм, нередко способствуют злоупотреблениям или вызывают их. В ходе расследования нарушений нередко всплывает целая система изъянов, которые привели к постоянным злоупотреблениям. Поэтому важнейшее значение имеет извлечение уроков из расследуемых случаев, что впоследствии может способствовать реформированию и укреплению системы с целью предупреждения дальнейших нарушений, а также прекращению противоправной практики.

Следует отметить, что *«значительная доля правозащитной деятельности сосредоточена на отдельных актах злоупотреблений, а также на стремлении добиться подотчётности виновных должностных лиц в этих случаях. При проведении анализа с позиции прав человека также фиксируются систематические нарушения в отношении политических и этнических слоёв, но вместе с тем правозащитники мало знают о том, какие конкретные аспекты руководства полиции, нормативов, практики и культуры являются наиболее проблематичными факторами, способствующими злоупотреблениям, а потому должны стать отправной точкой для любых преобразований»<sup>33</sup>.*

## 8.4.2. Подотчётность государству

### 8.4.2.а. Исполнительная власть

В большинстве государств начальник полиции страны отчитывается перед министром внутренних дел, который в свою очередь отвечает перед главой государства, а он отчитывается перед парламентом. В децентрализованных системах комиссар региональной или местной полиции подотчётен региональным или местным представителям государства, таким как мэр или префект, которые, в свою очередь, отвечают перед местным советом. Не всегда ясно, кто именно отвечает за назначение начальников полиции и руководство их деятельностью в плане дисциплинарных процедур, направления политики и контроля за её соблюдением. В большинстве стран подобные обязанности возлагаются на соответствующее министерство, при этом полиция отвечает за реализацию политики и отчётность. Надзор со стороны исполнительной власти не должен мешать оперативной независимости, поэтому решающую роль играет чёткое

<sup>32</sup> Punch, M., 2003, "Rotten Orchards: 'Pestilence', Police Misconduct and System Failure".

<sup>33</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Internal controls and disciplinary units.*

распределение ролей, обязанностей и отношений между полицией и министерствами, закреплённое в законодательном порядке<sup>34</sup>.

Исполнительная власть, как правило, направляет политический курс, определяет цели и задачи полиции (которые обычно требуют утверждения парламента). Важная функция исполнительной власти заключается в формулировании (или санкционировании) **кодексов поведения, дисциплинарных кодексов и стандартных рабочих процедур**, которые воплощают в жизнь положения закона (регламентирующую основу подотчётности):

- *Кодексы поведения* обычно включают принципы прав человека, такие как запрет на применение пыток и, как правило, содержат положение о том, что сотрудники полиции не должны подчиняться явно незаконным приказам. Некоторые кодексы поведения очень конкретны, в то время как другие весьма обобщены.

Иногда кодексы поведения считаются конфиденциальными.

В результате НПО и СМИ не знают того, как должна действовать полиция, а также того, отвечают ли эти кодексы международным стандартам в области прав человека. Работа полиции, ориентированная на права человека, требует от государств огласки правил и процедур, регулирующих поведение полиции. Более того, эти кодексы должны иметь обязательную юридическую силу — либо как составляющая закона о полиции, либо в качестве отдельных законодательных актов. В этом случае имеющие законную силу кодексы поведения могут применяться при рассмотрении гражданского или уголовного дела.

Кодексы поведения, иногда называемые **кодексами этики**, могут включать в себя вопросы, не относящиеся напрямую к нарушениям прав человека, такие как одежда сотрудников полиции, подчинение вышестоящим лицам и правила участия в политической или профсоюзной деятельности. Эти нормативы важны для самих сотрудников полиции, поскольку они имеют тенденцию ограничивать права полицейских. Тем, кто занимается правозащитной деятельностью и взаимодействует с полицией, необходимо следить за соблюдением прав её сотрудников: это может способствовать снятию напряжённости в отношениях и выработке взаимной программы действий.

- *Стандартные рабочие процедуры (СРП)*, известные так же как «инструкции», «предписания», «оперативные кодексы» или просто «правила», применяются в различных странах для описания порядка выполнения функций полиции, в частности, касательно ареста и применения силы. Стандартные рабочие процедуры обычно разрабатываются сотрудниками соответствующих министерств, но также могут быть выработаны «снизу» и впоследствии получить утверждение министерства, если их эффективность доказана на практике. СРП должны основываться на законах страны, международных стандартах в области прав человека, национальных кодексах поведения или этики, а также общих концепциях полицейской практики. Например, законы некоторых стран допускают обыск жилища без ордера на обыск, если существует опасность утраты доказательств вследствие задержки. СРП должны содержать точные инструкции касательно условий, при которых

<sup>34</sup> CHRI, 2005, *Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay.*

можно производить такой обыск, а также регламентировать процедуры отчётности. Чаще всего СРП не облечены в форму закона. Вместе с тем их следует учитывать в суде в качестве доказательства того, как надлежит вести себя сотрудникам полиции.

- *Дисциплинарные кодексы* обычно устанавливают:
  - нормы, которые надлежит соблюдать сотрудникам полиции; они, как правило, довольно абстрактны и оговаривают, например, как вести себя «достойно» и действовать «с прилежанием»;
  - формы вознаграждения за качественную работу и поведение, а также санкции за нарушения дисциплинарного кодекса;
  - процедуры сообщения о нарушениях норм дисциплинарного кодекса или закона;
  - должностное лицо, уполномоченное отдавать распоряжение о дисциплинарных процедурах (обычно это руководитель лица, подозреваемого в нарушении дисциплины);
  - различные комиссии и следственные механизмы, учреждённые с целью рассмотрения жалоб;
  - права сотрудников полиции, в отношении которых применяются дисциплинарные процедуры, в том числе право обжалования.

В большинстве стран также действуют инспекции полиции, как правило, при министерстве внутренних дел. Например, во Франции, «от лица Министра внутренних дел, внутренней безопасности и местных свобод и Министра по делам заморских территорий, Генеральный инспектор администрации (ГИА) осуществляет "наивысший уровень надзора" над всеми сотрудниками, департаментами, органами и учреждениями, подчинёнными обоим этим министерствам. Он также проводит дисциплинарные расследования»<sup>35</sup>. Другой пример — Инспекторат полицейских сил Её Величества в Соединённом Королевстве. В его заявлении о цели деятельности говорится: «Укреплять продуктивность и эффективность охраны правопорядка в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии путём проверки полицейских организаций и функций, с тем чтобы обеспечить достижение и поддержание согласованных стандартов; распространять передовую практику и совершенствовать качество работы. Также предоставлять советы и поддержку в рамках трёхстороннего партнёрства (министру внутренних дел, полицейским властям и силам) и играть важную роль в деле развития будущих лидеров»<sup>36</sup>.

Инспекции полиции обычно оценивают качество работы полиции и эффективность стратегий и (внутренней) политики, нередко на ежегодной основе. Некоторые не проводят расследований по отдельным случаям, но ставят целью выявить определённые закономерности в ходе деятельности полиции. Сотрудники инспекций сами нередко являются бывшими полицейскими, поскольку считается, что они лучше понимают условия работы полиции. Это, несомненно, так, однако инспекциям настоятельно рекомендуется иметь в штате как сотрудников полиции, так и гражданских лиц, что будет способствовать прозрачности и подотчётности.

#### **8.4.2.б. Судебная власть: юридическая подотчётность**

Правовые рамки, регулирующие деятельность органа полиции, включают положения конституции, уголовного и уголовно-процессуального кодексов, а также один или несколько уставов, в которых изложены цель,

<sup>35</sup> Цитата с сайта (также на английском языке): <http://www.interieur.gouv.fr/>

<sup>36</sup> Цитата с сайта. См. <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic/>

структура, компетенция и обязанности органа (обычно называемые закон «О полиции»). Как отмечала Правозащитная инициатива стран Содружества в докладе за 2005 год, посвящённом подотчётности полиции, в некоторых случаях такие законы о полиции относятся ко времени задолго до 1948 года, когда была принята ВДПЧ. В подобной ситуации рекомендуется рассмотреть вопрос о соответствии этих законов действующим международным стандартам в области прав человека<sup>37</sup>. Правовые рамки также включают в себя этические и дисциплинарные кодексы и другие установленные законом инструменты. Документы, которые составляют законодательную основу, регулирующие полицейские операции, в том числе этические и дисциплинарные кодексы, должны быть доступны населению как в плане возможности ознакомления, так и ясности<sup>38</sup>. Разумеется, сотрудник полиции также подчинён нормам международного права. Например, запрет на применение пыток является полным, и сотрудник полиции обязан об этом знать. Вместе с тем во многих странах этот абсолютный запрет не имеет значения, если полицейскому неизвестно о существовании норм международного права, и тем более о том, что он связан обязательствами в его рамках. Как правило, сотрудники полиции плохо знакомы с нормами международного права; они руководствуются внутренним правом, поэтому представители законодательной власти данной страны обязаны обеспечить соответствие внутреннего законодательства нормам международного права.

Работа полиции регулируется и другими законодательными актами. Что примечательно, так называемыми законами о безопасности (см. главу 2), которые чаще всего расширяют полномочия полиции и занимают стандарты защиты прав человека в отношении подозреваемых в «терроризме»<sup>39</sup>. Законодательство в области безопасности следует рассматривать в свете того, может ли оно способствовать безнаказанности и созданию препятствий уголовному преследованию или компенсации пострадавшим, а также гражданским искам в связи с противоправными действиями полиции<sup>40</sup>.

Сотрудники полиции, как и другие граждане, подотчётны судебной власти. Полиции следует однозначно признать судебную независимость и подчиняться судебным предписаниям. Во всех юрисдикциях независимая и беспристрастная судебная система является непременным условием обеспечения справедливости судебных процедур, а также разбирательств в случаях противоправных действий полиции. Например, в Индии суды высшей инстанции вынесли целый ряд важных постановлений, устанавливающих гарантии защиты или принципы, регулирующие поведение сотрудников полиции в ходе ареста, допроса и других этапов расследования (см. главу 6).

Роль судебной власти важна не только в тех случаях, когда сама полиция является предметом расследования, но и в деле руководства и надзора за полицейскими расследованиями. Если требуется независимая санкция для применения определённых методов дознания, полиция обязана должным образом подчиниться. Кроме того, полиции следует соблюдать принцип прозрачности, когда речь идёт о порядке проведения расследования, с тем чтобы следственные методы были открыты судебному контролю и пересмотру. И, наконец, полиция подотчётна прокурору (или следственному судье), а в некоторых случаях (в странах с розыскной моделью судопроизводства) работает под его руководством.

<sup>37</sup> CNRI, 2005, *Police accountability; too important to ignore, too urgent to delay*.

<sup>38</sup> Статья 4 Европейского кодекса полицейской этики гласит: «Регулирующее полицию законодательство должно быть доступно для граждан и достаточно ясным и конкретным; при необходимости оно должно дополняться иными нормативными актами – также ясными и доступными для граждан». Также статья 5: «Сотрудники полиции подпадают под действие тех же законов, что и обычные граждане; исключения из этого принципа могут быть оправданы только тогда, когда они направлены на обеспечение нормальной деятельности полиции в демократическом обществе».

<sup>39</sup> AI, 2002, *Rights at risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures*.

<sup>40</sup> CNRI, 2005, *Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay*.

### **8.4.2.в. Законодательная власть: парламентский надзор за деятельностью полиции**

Парламенты принимают законодательные акты, определяющие функции полиции (см. выше). Общество через избранных им представителей обеспечивает, что полиция руководствуется «хорошо продуманной, повсеместно принятой и гуманной»<sup>41</sup> системой законов, что стандарты соблюдаются, а правительство предоставляет полиции достаточные ресурсы.

Парламентский контроль во многих странах включает право депутатов парламента опрашивать членов правительства, в том числе тех, кто отвечает за работу полиции, и пользоваться необходимым содействием государственных органов, которые оказывают им помощь в работе. Иногда в целях расследования скандалов или инцидентов, относящихся к полиции, учреждаются временные парламентские комитеты (см. ниже). При некоторых парламентах действуют комитеты по правам человека, которые рассматривают вопросы, относящиеся к поведению полиции. В некоторых странах с децентрализованной системой существуют городские советы или провинциальные парламента, выполняющие те же функции.

Важнейшая роль парламента заключается в рассмотрении и утверждении бюджета полиции. Тем самым он ежегодно получает возможность задать полиции вопросы, касающиеся целого ряда проблем. К сожалению, зачастую это сводится к формализму, который усугубляет ограниченная информация, предоставляемая полицией, и отсутствие у парламентариев знаний о порядке пересмотра и выяснения того, что означают те или иные данные. Нередко полиции попросту задают вопросы о показателях преступности, полагая, что она в состоянии их контролировать. Политика часто понимается исключительно в свете предоставления дополнительных средств и правовых полномочий, и таким образом политическая показуха превалирует над сутью. Отсутствие у парламентариев специальных знаний иногда компенсируется во время открытых слушаний или в случаях, когда они готовы воспользоваться помощью НПО и независимых экспертов.

В некоторых странах полиция склонна сопротивляться парламентскому надзору: *«Самая распространённая реакция полиции — обвинение парламента, добивающегося реформы законодательства или ужесточения надзора над политикой в области общественной безопасности, в неоправданном политическом вмешательстве»*<sup>42</sup>.

### **Независимые расследования**

Существует множество примеров независимых расследований в связи с противоправными действиями полиции, которые иногда проводятся парламентом, правительством или местными выборными органами.

В качестве примеров можно привести следующие.

- Комиссия Моллена расследовала заявления о коррупции в полиции, а также рассмотрела процедуры по борьбе с коррупцией в нью-йоркском департаменте полиции в США. Её доклад был представлен 7 июля 1994 года<sup>43</sup>.
- В 1994 году в Нидерландах парламентская следственная комиссия приступила к расследованию методов дознания, применяемых полицией в ходе борьбы с организованной преступностью. Комиссия (Комиссия ван Траа) представила доклад в 1996 году,

<sup>41</sup> Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения от 17 декабря 1979 г.

<sup>42</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society, External controls.*

<sup>43</sup> См. <http://www.parc.info/reports/>

в котором пришла к выводу, что полиция должна подчиняться чёткому и эффективному законодательству и что её действия подлежат строгому судебному надзору<sup>44</sup>.

- Парламентская следственная Комиссия Дутру была учреждена в 1996 году в Бельгии в ответ на широкую критику, связанную с порядком проведения уголовных расследований серии похищений и убийств. В 1998 году она опубликовала два доклада: в первом излагались обстоятельства дела, а во втором содержались возможные объяснения изъянов в работе ведомства и рекомендации по реформированию структурной организации полиции и механизмов её подотчётности<sup>45</sup>.
- Сэр Уильям Макфирсон провёл расследование в связи с уголовным расследованием (или скорее отсутствием такового) по факту убийства чернокожего подростка в Лондоне (Великобритания) в 1993 году. В его докладе, опубликованном в 1999 году (известном как «Доклад Макфирсона»), говорилось о ведомственном расизме британской системы уголовного правосудия и приводились многочисленные рекомендации по решению этой проблемы<sup>46</sup>.
- Комиссию Паттена в Северной Ирландии (официальное название – Независимая комиссия по вопросам охраны правопорядка в Северной Ирландии) учредили, предоставив ей широкий мандат, после принятия Белфастского мирного соглашения в 1998 году для рассмотрения роли полиции. Доклад комиссии 1999 года под названием «A new beginning, Policing in Northern Ireland» нередко цитируется в публикациях о полиции и правах человека<sup>47</sup>.

### 8.4.3. Подотчётность перед общественностью

Как отмечалось выше, Кодекс поведения требует ответственности полиции перед обществом, которому она служит, однако в нём не содержится конкретных указаний на то, каким образом достигается эта ответственность. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения гласит: «[О]т каждого органа по охране порядка (...) необходимо требовать осуществления самоконтроля в полном соответствии с принципами и нормами, изложенными в настоящем документе, и что действия должностных лиц по поддержанию правопорядка должны подвергаться тщательной проверке со стороны общественности, которая может осуществляться либо советом, министерством, прокуратурой, судом, омбудсменом, комитетом граждан, либо любым сочетанием этих органов или любым другим органом по надзору»<sup>48</sup>.

В Европейском кодексе полицейской этики говорится, что полиция должна быть «объектом эффективного внешнего контроля»<sup>49</sup>. Подотчётность перед общественностью, как *a priori*, так и *a posteriori*, предполагает, что органы полиции несут ответственность перед населением, которому служат напрямую или через представителей. НПО и СМИ могут усилить прозрачность и улучшить соблюдение законов и стандартов, однако полиция им не подотчётна.

#### 8.4.3.a. Способность реагировать на нужды населения

Укрепление некоторых форм подотчётности полиции перед общественностью нередко связано с полицией на службе общества (community policing), как подробно обсуждалось в главе 3 настоящего пособия. Полиция на службе общества – это концептуальный подход к деятельности полиции, который ставит целью повысить восприимчивость полиции

<sup>44</sup> См.

<http://www.burojansen.nl/traa/e.htm>

<sup>45</sup> См. (также на

французском языке): [http://www.dekamer.be/kvcr/pdf\\_sections/comm/dutroux/49K0713006.pdf](http://www.dekamer.be/kvcr/pdf_sections/comm/dutroux/49K0713006.pdf)

<sup>46</sup> См.

<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/sli-00.htm>

<sup>47</sup> См.

<http://www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf>

<sup>48</sup> Резолюция 34/169

Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения от 17 декабря 1979 г.

<sup>49</sup> Статья 59 Европейского кодекса полицейской этики.

к потребностям граждан и нередко является результатом признания того, что полиции не хватает доверия общественности. Этот принцип предполагает такую форму работы полиции, которая выходит за пределы исключительно ответных действий, и предусматривает работу с населением с целью совместного решения проблем общественной безопасности. Он направлен на то, чтобы сделать полицию более доступной для граждан, а также на поощрение методов работы полиции, позволяющих ей оперативнее реагировать на нужды населения. Как полагают, этот подход укрепит доверие общественности к полиции и поможет содействию со стороны населения. При надлежащем функционировании эти системы обеспечивают эффективность деятельности полиции и её подотчётности. Общество, напрямую или через представителей, должно иметь возможность осуществлять ту или иную форму надзора за деятельностью полиции. Такой общественный надзор является важным инструментом подотчётности.

Полиция напрямую подотчётна населению, которому служит. Граждане обращаются в полицию с различными проблемами, направляют жалобы сотрудникам полиции в связи с тем, что видится им как проявление несправедливости, и сообщают своё мнение относительно работы полиции в целом и её конкретных действий. Разумеется, эти случайные контакты населения с полицией имеют место только в том случае, когда население доверяет органу полиции в целом и считает поддержание безопасности совместным делом, за которое несёт ответственность каждый. Подобного рода подотчётность иногда называют «неофициальной подотчётностью». Читателям рекомендуется избегать этого понятия, поскольку оно может восприниматься как менее важное по сравнению с «официальными» видами подотчётности. Необходимо уяснить, что прямые контакты полиции с населением имеют решающее значение для эффективной работы полиции и являются первостепенным показателем доверия общественности.

#### **8.4.3.б. Средства массовой информации, НПО и учёные**

В некоторых странах одним из самых бдительных наблюдателей за работой полиции являются СМИ<sup>50</sup>. В государствах, где средства массовой информации пользуются широкой свободой, они могут обладать особенно сильным влиянием и охватом. Население может в считанные минуты узнать о любом нарушении прав человека, где бы оно ни происходило, если информация о нём попадёт в руки СМИ. Более того, некоторые источники, особенно современные электронные СМИ, иногда используют спецоперации, заставляя сотрудников полиции за получением взяток или иными недопустимыми действиями. Тем не менее происходит и обратное: в некоторых случаях СМИ освещают проблемы недостаточно подробно и избирательно, руководствуясь исключительно собственной выгодой. Кроме того, предвзятость и отсутствие понимания затрагиваемых вопросов влияет на качество освещения, выбор тем и содержание. Влияние СМИ может быть двояким. Они *способны* внести важный вклад в дело подотчётности, но для этого необходима независимая, профессиональная пресса, в которой работают журналисты, хорошо осведомлённые в вопросах полицейской этики и функций полиции. Только в этом случае сообщения СМИ о нарушениях прав человека со стороны полиции станут важным источником информации для внутренних и независимых органов, занимающихся рассмотрением жалоб, а также для НПО. Согласно Кодексу

<sup>50</sup> Из личной переписки с г-ном Г.П. Джоши, координатором полицейской программы, CNRI (Индия).

поведения, СМИ можно рассматривать как институт, выполняющий функции рассмотрения жалоб (см. раздел 8.4.1.ж).

НПО, занимающиеся вопросами нарушений прав человека со стороны полиции, также могут внести значительный вклад в дело укрепления подотчётности. Глава 10 посвящена обсуждению того, как правозащитные НПО могут влиять на линию поведения полиции. В то же время отношения между полицией, СМИ и правозащитными организациями далеко не просты (см. главы 1 и 10). Например, в условиях роста преступности, что нередко широко освещается (местными) СМИ, общественность, как правило, принимает сторону политиков и СМИ, выступающих за жёсткую политику борьбы с преступностью, даже если отдельные её меры снижают стандарты в области прав человека. Возникающий в результате раскол между правами человека с одной стороны и безопасностью — с другой может усложнить требования к работе полиции, ориентированной на права человека<sup>51</sup>. Следует ещё раз подчеркнуть, что концепция полиции, способной реагировать на нужды населения и укрепляющей эту способность через механизмы подотчётности перед общественностью, вовсе не предполагает, что полиция делает всё, что требует от неё население.

В некоторых странах, таких как США и Великобритания, учёные часто проводят исследования, связанные с работой полиции, а также с доверием общественности, методами и концептуальными подходами, которые при этом используются. Предоставление учёным, исследующим работу полиции, информации о её деятельности, само по себе является важным показателем прозрачности полиции.

В некоторых случаях полиция прилагает немало усилий к созданию отделов по связям с общественностью, которые могут способствовать укреплению подотчётности. Помимо ответов на запросы СМИ, некоторые отделы регулярно публикуют отчёты о тенденциях преступности, а также рекомендации по предупреждению преступлений. Некоторые органы полиции допускают большую прозрачность в отношении своих внутренних дисциплинарных процедур и охотно делятся данными о внутренних расследованиях и их результатах. Это говорит об их приверженности к противодействию незитичному поведению. Более того, в этом случае правозащитные организации или СМИ получают возможность подвергнуть сомнению заявления полиции. К сожалению, наблюдается и противоположная линия поведения: отделы по связям с общественностью, в первую очередь, стараются избегать раскрытия любой информации и держат на расстоянии как общественность, так и СМИ.

#### **8.4.4. Внешняя подотчётность независимым механизмам**

В разделе 8.4.1.г упоминался тот факт, что представителям населения следует предоставить возможность обращаться с жалобой непосредственно в полицию. Кроме того, необходимы независимые механизмы, которые позволяют населению подавать жалобы, а также расследуют и контролируют действия полиции. Разумеется, такие независимые механизмы нужны, когда население недостаточно доверяет полиции, но даже при наличии доверия они играют решающую роль в деле обеспечения надзора за деятельностью полиции (и более широких исполнительных полномочий). Принципы, предусматривающие подачу жалоб непосредственно в полицию, упомянутые в разделе 8.4.1.в, в равной степени применимы и к независимым механизмам рассмотрения жалоб.

<sup>51</sup> Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights*.



Независимые механизмы подотчётности можно разделить на те, что рассматривают институт в целом, в том числе общую политику и стратегию полиции, и те, что занимаются отдельными жалобами. Независимые механизмы включают установленные законом органы, например, национальную комиссию по правам человека. Они обычно занимаются проблемами противоправного поведения любого государственного должностного лица (к которым относятся и сотрудники полиции), но также могут рассматривать вопросы, связанные исключительно с деятельностью полиции, то есть получать жалобы только по поводу действий полиции. Цель независимых механизмов – служить голосом общественности, обеспечивая способность полиции реагировать на её потребности и нести ответственность за свою деятельность. Несмотря на то что все эти органы получают финансирование от исполнительной власти и санкционируются законом, им надлежит быть независимыми и беспристрастными. Им требуются соответствующие полномочия, чтобы вести расследования по жалобам и следить за тем, что предпринимаются необходимые судебно-правовые действия. Кроме того, подобным учреждениям требуются достаточные ресурсы и кадры, обладающие безукоризненной репутацией как в части навыков, так и специальных знаний.

#### **8.4.4.a. Национальные учреждения, занимающиеся защитой прав человека (НУЗПЧ)**

**Национальные учреждения, занимающиеся защитой прав человека**, в том числе такие институты, как **омбудсмены** по защите прав человека, отличаются от неправительственных правозащитных организаций тем, что учреждаются в качестве квазиправительственных органов, которые занимают уникальное место между судебной и исполнительной функцией государства, и избранными представителями народа (при их наличии). Цель их существования заключается в укреплении и защите прав человека путём эффективного расследования общих вызывающих тревогу вопросов прав человека и жалоб частных лиц в связи с нарушениями, которым они подверглись, а также путём представления соответствующих рекомендаций. Тем не менее создание НУЗПЧ нельзя рассматривать как самоцель: о них необходимо судить в соответствии с результатами работы по улучшению ситуации в области прав человека в стране и тем, как они осуществляют расследования и судебно-правовую защиту в каждом отдельном случае.

Так называемые Парижские принципы регулируют статус и работу НУЗПЧ. В них говорится, что эти учреждения следует наделить *«как можно более широкими»* полномочиями<sup>52</sup>. НУЗПЧ, как правило, занимаются проблемами, связанными с противоправным поведением всех государственных должностных лиц, и их работа охватывает не только полицию. Согласно Парижским принципам, обязанности национального учреждения включают предоставление, по просьбе заинтересованного органа или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; любые законодательные или административные положения, а также положения, касающиеся судебных органов и направленные на обеспечение и усиление защиты прав человека; любой случай нарушения прав человека, который оно решает рассмотреть; подготовку докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах; привлечение

<sup>52</sup> Приняты Резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН 20 декабря 1993 г.

<sup>53</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society, External controls*. В этом номере издания проводится оценка механизмов

контроля, применяемых в Сальвадоре, Бразилии и Колумбии.

<sup>54</sup> AI, 2001, *Amnesty International's recommendations on national human rights institutions*.

внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства. Состав НУЗПЧ должен отражать плюрализм и гарантировать независимость. Учреждения свободно рассматривают любые вопросы, относящиеся к сфере их ведения, заслушивают любое лицо, получают любую информацию и документы, необходимые для оценки ситуации, и предадут гласности свои мнения и рекомендации.

Национальное учреждение, занимающееся защитой прав человека, может быть уполномочено заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Материалы могут передаваться ему отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями профсоюзов или любыми другими представительными организациями. Национальное учреждение может достичь полюбовного урегулирования путём примирения или уведомить сторону, представившую заявление, о дальнейших возможных действиях. Более того, оно может представлять рекомендации компетентным органам, в частности, путём предложения поправок или изменений к законам, правилам и административной практике, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми столкнулись лица, представившие заявления, в целях отстаивания их прав.

В качестве примера можно привести Управление Уполномоченного по правам человека в Сальвадоре, отделения которого расположены в различных частях страны, куда население может обратиться с жалобой. Они определяют возможность рассмотрения жалобы, проводят расследования и публикуют их результаты. Управление вправе запрашивать и получать любую необходимую документацию от обвиняемых властных органов, причём отказ в предоставлении запрашиваемых документов позволяет омбудсменам считать утверждения заявителей соответствующими действительности. Применительно к каждому случаю омбудсмен может сформулировать рекомендации касательно того, как избежать дальнейших нарушений прав человека<sup>53</sup>.

## Форум национальных учреждений по защите прав человека

Международный форум для исследователей и практиков, работающих в сфере национальных учреждений по защите прав человека. На его сайте <http://www.nhri.net> можно найти:

- ключевые глобальные и региональные документы;
- документацию о работе глобальных и региональных форумов;
- информацию о национальных учреждениях по защите прав человека, а также их материалы;
- библиографию и материалы исследований;
- ресурсы по расширению потенциала и подготовке.

В 2001 году Amnesty International опубликовала рекомендации относительно национальных учреждений, занимающихся защитой прав человека, основанные на Парижских принципах<sup>54</sup>. Читателям настоящего пособия рекомендуется ознакомиться с содержанием этого доклада.

## Рекомендации Amnesty International относительно национальных учреждений, занимающихся защитой прав человека (НУЗПЧ)<sup>55</sup>

Чаще всего НУЗПЧ обладают широким кругом полномочий и скудными ресурсами. Поэтому важно провести оценку приоритетных направлений путём консультаций с заинтересованными сторонами, а также вести стратегическую работу по приоритетным направлениям, делая всё возможное для достижения целей до окончания работы по проблеме. В число приоритетных вопросов следует включать грубые нарушения прав человека согласно нормам международного права, такие как внесудебные и другие незаконные убийства, пытки, «исчезновения», военные преступления и преступления против человечности. В то же время НУЗПЧ необходимо предоставить полномочия принимать меры в связи с нарушениями других прав, в частности, социальных, культурных и экономических. Как таковые в своей работе НУЗПЧ должны опираться на нормы международного, а не внутреннего права.

Расследования необходимо сосредоточить как на отдельных случаях, так и на систематических явлениях, задавшись целью раскрыть их первопричины и вызывающие их проблемы. Результаты следует выносить на суд общественности. Проводя расследования, НУЗПЧ должны пользоваться любыми доступными источниками информации. К ним относятся показания пострадавших, свидетелей и предполагаемых виновных; медицинские заключения; материалы следствий, проводимых полицией; материалы суда; сообщения СМИ; информация НПО, родственников пострадавших и адвокатов. Это особенно важно, поскольку расследование, которое заключается, например, в простом рассмотрении существующих материалов следствия, проводимого полицией, может привести к повторению следственных изъянов и таким образом укрепить безнаказанность или способствовать её сохранению. НУЗПЧ должны иметь возможность и разрешение пользоваться дополнительной помощью (судебной) экспертизы. Кроме того, им необходимо обеспечить полноценные и эффективные возможности пользоваться механизмами, направленными на надлежащую защиту свидетелей, заявителей либо других лиц, предоставляющих информацию НУЗПЧ. Расследования проводятся по собственной инициативе или по получении жалоб от граждан. Тот факт, что заявителю предъявлены обвинения и в отношении него ведётся уголовное расследование, не должен служить предлогом для прекращения действий по жалобе либо других действий в рамках мандата по рассмотрению проблем, связанных с нарушениями прав человека.

Следует чётко разграничить соответствующие роли НУЗПЧ и судебной власти. Национальные учреждения должны обладать правом расследования, но не должны иметь судебных полномочий. Результаты расследований следует незамедлительно направлять в соответствующие судебные органы, с тем чтобы они могли предпринять необходимые действия. В случае обнаружения НУЗПЧ фактов, свидетельствующих о том, что полиция провела неполное или неудовлетворительное расследование (не защитила права человека) либо что отдельные лица, возможно, виновны в совершении нарушений прав человека или в отдаче приказа, поощрении или разрешении подобных действий (не проявили уважения к правам человека), органам, уполномоченным вести уголовное судопроизводство, надлежит провести незамедлительное, эффективное, тщательное и беспристрастное расследование обстоятельств такого дела и при необходимости привлечь виновных к судебной ответственности с соблюдением международно признанных стандартов справедливого судебного разбирательства. Национальные учреждения должны обладать полномочиями, позволяющими им давать рекомендации о привлечении

<sup>55</sup> В основу фрагмента положен текст AI, 2001, *AI's recommendations on NHRIs*.

к уголовной ответственности вышестоящих должностных лиц за действия, совершённые по их распоряжению. При этом мандат НУЗПЧ должен позволять им пристально следить за ходом последующих судебных процедур по делу, наблюдая за процессом судебного разбирательства, или при необходимости выступать с показаниями в суде, добиваясь надлежащих правовых действий в разумные сроки. Если в ходе своей деятельности национальное учреждение выявило недоработки в законах, не позволяющие привлечь к ответу этих должностных лиц, ему следует представить рекомендации по проведению правовой реформы, которая гарантировала бы, что внутреннее законодательство не способствует безнаказанности.

Несмотря на важность сохранения независимости функции судебной власти и национального учреждения, НУЗПЧ надлежит следить за ходом выполнения своих рекомендаций. Оно не должно отмалчиваться и оставаться в стороне, если его рекомендации по расследованию и привлечению к уголовной ответственности остаются без внимания. В таких случаях НУЗПЧ следует настаивать на том, чтобы власти занялись этим делом, при необходимости привлекая внимание местной и мировой общественности, либо, по возможности, направить иск о судебном пересмотре дела, оспорив решение органов, ведущих уголовное дело. Национальные учреждения не должны быть соучастниками безнаказанности. Правительству надлежит взять на себя обязательство реагировать в разумные сроки на результаты, касающиеся конкретных дел, а также на более общие заключения и рекомендации, представленные национальными учреждениями. Реакцию правительства необходимо предавать огласке.

#### **8.4.4.б. Органы надзора, непосредственно относящиеся к полиции**

В пункте «Жалобы представителей общественности» Руководящих принципов для эффективного осуществления кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка говорится: *«Предусматриваются особые положения в рамках механизмов [дисциплины и надзора] для приёма и рассмотрения жалоб на должностных лиц по поддержанию правопорядка от представителей общественности, а о существовании таких положений доводится до сведения общественности»*<sup>56</sup>. Во многих странах существуют специальные независимые органы по рассмотрению жалоб в отношении полиции, действующие параллельно с НУЗПЧ, а также возможности обращения с жалобой непосредственно в полицию. Системы, используемые в различных странах, включают бесплатные или недорогие телефонные номера, а также ящики для писем в полицейских участках. Некоторые системы предусматривают существование специальных офисов, куда можно обратиться с жалобой лично. В любом случае, необходимо принять меры к тому, чтобы заявителю *не приходилось* подавать жалобу в тот полицейский участок, где работает предполагаемый нарушитель; при любых обстоятельствах следует обеспечивать возможность направить жалобу куда-либо ещё. Кроме того, за подачу жалобы нельзя требовать плату. Например, в Судане жалобу следует подавать через адвоката и за её регистрацию взимается плата.

В целом принципы, обсуждавшиеся в предыдущем разделе, в равной степени применимы к специальным органам, рассматривающим жалобы на действия полиции. Для эффективности любой системы необходимо следующее:

<sup>56</sup> Резолюция 1989/61, принятая Экономическим и социальным советом 24 мая 1989 г., утверждённая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН.

- информацию о процедурах органов по рассмотрению жалоб следует придавать широкой огласке;
- процедуры подачи жалоб должны быть доступными;
- заявители не должны чувствовать себя под угрозой;
- заявителю следует сообщать о том, что ему ожидать и как следить за ходом рассмотрения жалобы (для этого можно предоставить заявителю регистрационный номер жалобы и фамилию сотрудника, который ею занимается);
- при необходимости предоставлять заявителю защиту в качестве свидетеля;
- необходимо, чтобы система предусматривала возможности неформального урегулирования разногласий между полицией и гражданами (нередко для урегулирования споров достаточно просто принести извинения);
- доверие к системе со стороны граждан.

Доверие можно укреплять путём публикации докладов, которые содержат статистические данные и информацию о действиях, предпринятых в отношении сотрудников полиции, нарушивших права человека (при этом сведения о пострадавших не разглашаются). Другой метод заключается в обеспечении мер независимого надзора, например, предоставив одному или нескольким авторитетным представителям общественности возможность ознакомиться с материалами дел и полномочия оспаривать любой аспект рассмотрения жалобы, а также доводить проблемы до сведения начальника полиции.

### Два часто приводимых примера: Великобритания и ЮАР

О независимых механизмах подачи и рассмотрения жалоб, действующих в Великобритании и ЮАР, нередко упоминается в докладах о подотчётности полиции. Информация ниже получена с сайтов соответствующих учреждений этих стран.

Независимая комиссия по жалобам в отношении полиции (НКЖП) Соединённого Королевства была учреждена в 2004 году. Она является вневедомственным общественным органом, финансируемым Министерством внутренних дел, однако по закону полностью независимым от полиции, заинтересованных групп и политических партий. Её решения по делам не подвержены вмешательству государства<sup>57</sup>. НКЖП контролирует всю систему жалоб в связи с действиями полиции. Она по своему усмотрению осуществляет руководство или надзор за полицейским расследованием по какому-либо делу, а в наиболее серьезных случаях проводит собственное независимое расследование. Гражданин может обратиться с жалобой в случае, если он:

- Пострадал в результате противоправных действий сотрудника полиции. К таким действиям относится грубое обращение или применение чрезмерной силы со стороны полицейского или работника полиции. К ним также может относиться незаконный арест или нарушение чьих-либо прав.
- Присутствовал в момент предполагаемого противоправного поведения либо находился поблизости и видел или слышал проявления такого поведения и, как следствие, понёс убытки, ущерб, испытал страдание или неудобство либо подвергся опасности или риску.

<sup>57</sup> Дополнительную информацию см.: [www.ipcc.gov.uk](http://www.ipcc.gov.uk)

- Является другом или родственником пострадавшего в результате предполагаемых противоправных действий и испытал страдания вследствие инцидента с потерпевшим.
- Стал очевидцем предполагаемого противоправного поведения.
- Действует от имени любого из вышеперечисленных лиц.

Поскольку НКЖП учреждена лишь недавно, в настоящий момент судить о её эффективности было бы слишком рано. В то же время качество её работы, связанной с нашумевшим случаем применения огнестрельного оружия полицией в июле 2005 года, несомненно, станет предметом пристального внимания. На момент выхода настоящего пособия в печать, НКПЖ продолжала принимать участие в данном деле.

Южноафриканское независимое управление по рассмотрению жалоб (УРЖ) – это правительственный орган, учреждённый в апреле 1997 года с целью расследования жалоб, связанных с жестокостью, преступными действиями и противоправным поведением сотрудников Южноафриканской полицейской службы (ЮПС) и муниципальной службы полиции<sup>58</sup>. Управление работает независимо от ЮПС, проводя эффективные и действенные расследования по фактам предполагаемого противоправного поведения и преступных действий сотрудников ЮПС. Её цель заключается в поощрении достойного поведения полиции. УРЖ расследует следующие случаи:

- гибель под стражей в полиции либо в результате действий полиции (как, например, стрельба, нападение);
- причастность сотрудников ЮПС к преступной деятельности, такой как нападения, кражи, коррупция, ограбления, изнасилования, и другим уголовным преступлениям;
- поведение или действия сотрудников полиции, запрещённые положениями устава ЮПС или правилами работы полиции, такие как невыполнение служебных обязанностей или нарушение Кодекса поведения полиции;
- недовольство или жалобы по поводу некачественных услуг полиции;
- неоказание помощи или защиты пострадавшим от домашнего насилия в нарушение положений закона «О домашнем насилии»;
- противоправное поведение или правонарушения, совершённые сотрудниками муниципальной службы полиции.

Amnesty International сформулировала комментарии относительно УРЖ. Несмотря на несомненное наличие положительных моментов, его эффективность и независимость подрываются значительными недоработками. Эти недоработки связаны с тем, что УРЖ находится в ведении Министерства защиты и безопасности, а не отчитывается непосредственно парламенту; оно располагает ограниченными ресурсами, к тому же сотрудники полиции не обязаны сообщать УРЖ о случаях пыток<sup>59</sup>. В 2006 году деятельность УРЖ стала предметом независимого пересмотра. По данным доклада, УРЖ едва справлялось с работой в условиях ограниченного бюджета и управленческих проблем, и ему не удавалось справиться с количеством дел, находящихся на его рассмотрении. В документе поднимается вопрос о необходимости определения приоритетов. Более того, выявлено отсутствие содействия со стороны ЮПС. В резюме доклада говорится: «*Содействие полиции в вопросах расследований УРЖ и соблюдения ею рекомендаций касательно дисциплинарных процедур или мер по возмещению ущерба является проблематичным. Ситуация усложняется отсутствием санкций в отношении полиции за невыполнение требований и слабостью существующих мер, позволяющих УРЖ предпринимать ответные действия в случае несодействия*»<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Дополнительную информацию см.: [www.icd.gov.za](http://www.icd.gov.za)

<sup>59</sup> AI, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997–2002*, с. 60–61.

<sup>60</sup> Mystry, D. and M. Lue-Dugmore, 2006, *An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to restructure the directorate*, с. 5.

Вопрос о круге обязанностей УРЖ (в 2006 году) находился на совместном рассмотрении министра защиты и безопасности (также отвечающего за полицию) и специального парламентского комитета. В мае 2006 года в ходе заседания парламентского комитета, Национальный комиссар полиции выступил с критикой в адрес УРЖ, заявив о том, что оно «больше не служит полезной цели или задаче, с которой не могло бы справиться подразделение оценочной службы самой полиции». В этом выступлении явно прослеживается уязвимость положения УРЖ как законодательно учреждённого органа в рамках закона «О Южноафриканской полицейской службе», который отвечает перед тем же министром, что и полиция. Министр не выступил с каким-либо публичным заявлением в защиту УРЖ (насколько известно Amnesty International).

Следует отметить, что в некоторых странах, особенно в англосаксонском контексте, нередко действуют независимые органы надзора за действиями полиции, которые не занимаются рассмотрением жалоб. Например, по рекомендации Комиссии Паттена в Северной Ирландии было решено учредить Совет по охране правопорядка в Северной Ирландии. Совет не занимается жалобами; для этого существует специальный омбудсмен полиции по Северной Ирландии. Вместе с тем Совет по охране правопорядка не имеет широких полномочий, в которые бы входил общий надзор. Действительно, существует мнение, что на сегодняшний день полиция Северной Ирландии находится под самым строгим надзором из всех существующих в мире полицейских органов. Согласно информации на веб-сайте Совета, он существует для того, чтобы *«гарантировать качественную работу и эффективность полиции Северной Ирландии»*. Совет вправе призвать к ответу начальника полиции за его собственные действия и действия его подчинённых, устанавливает цели и задачи работы полиции (при консультации с начальником полиции) и следит за их выполнением, а также ведёт мониторинг тенденций и характера преступлений, совершаемых в Северной Ирландии, и принимает меры к укреплению содействия со стороны населения в профилактике преступлений. Совет следит за тем, чтобы системы (включая внутренние дисциплинарные процедуры) работали надлежащим образом, а также контролирует соблюдение закона о правах человека и этического кодекса. Он также назначает независимых посетителей мест лишения свободы и управляет программой независимых посещений. Кроме того, Совет обладает рядом полномочий в области набора, отбора и подготовки сотрудников полиции<sup>61</sup>.

#### **8.4.4.в. Другие формы независимого надзора**

Некоторые органы полиции проверяют независимые инспекторы, которые следят за некоторыми аспектами деятельности полиции с целью улучшения политики и общего качества её работы (в отличие от качества работы отдельных сотрудников). Инспекторы беседуют с представителями целевых групп, таких как задержанные, беспризорные и сотрудники полиции, которые предоставляют информацию на основе строгой конфиденциальности.

Другие системы подотчётности перед общественностью включают «программы посещения камер гражданами», согласно которым группа гражданских лиц или представителей НПО получает доступ в камеры полицейских участков без предварительного уведомления. Цель подобных визитов заключается в том, чтобы убедиться, что с задержанными

<sup>61</sup> Дополнительную информацию о Совете по охране правопорядка в Северной Ирландии см. [www.nipolicingboard.org.uk](http://www.nipolicingboard.org.uk).  
Дополнительные сведения об омбудсмене полиции Северной Ирландии см. [www.policeombudsman.org](http://www.policeombudsman.org).

обращаются надлежащим образом. Как правило, в таких программах участвуют простые граждане, обладающие профессиональной компетенцией в определённых вопросах, например, медики, работники строительной отрасли и социальные работники. Разумеется, для эффективности подобных мер от принимающего сотрудника полиции требуется соблюдение обязательств по обеспечению беспрепятственного доступа посетителям, однако получить его не всегда легко. В главе 6 подробнее обсуждается проблема надзора в отношении задержания.

## 8.5. Подотчётность полиции: полное представление

Цель настоящей главы заключалась в обзорном рассмотрении различных механизмов, участвующих в подотчётности полиции. Как утверждалось, для эффективности подотчётности необходима система, предусматривающая взаимный контроль различных сторон. Для того чтобы в наглядной и доступной форме представить эту сложную тему, авторы предложили классификацию. Она отчасти произвольна (есть и другие способы наглядного представления разнообразия участвующих в подотчётности сторон), однако она соответствует категоризации, с которой, как надеются авторы, знакомы многие правозащитники.

В таблице, представленной на страницах 232 и 233 суммированы различные аспекты подотчётности полиции, которые обсуждались в предыдущих разделах настоящей главы.

Четыре колонки соответствуют четырём сферам подотчётности, как указывалось в разделе 8.4:

1. Внутренняя подотчётность.
2. Подотчётность государству (исполнительной, судебной и законодательной ветвям власти).
3. Подотчётность перед общественностью.
4. Независимый внешний надзор.

В каждой колонке **жирным шрифтом** отмечены учреждения, занимающиеся четырьмя соответствующими сферами. Эти учреждения включают:

1. Непосредственно орган полиции.
2. Министерства, отвечающие за работу полиции; закон и судебную власть, а также уголовное преследование; законодательные органы, такие как парламент и городские советы.
3. Представителей общественности; СМИ; НПО и учёных.
4. Независимые органы внешнего контроля, такие как НУЗПЧ.

Под названиями этих учреждений помещены относящиеся к ним отдельные органы. Они выделены подчёркиванием. Под названиями этих учреждений и органов их обязанности по отношению к операциям полиции *курсивом* поделены на элементы *a priori* и *a posteriori*. Где необходимо, также указано, чем занимаются учреждения в ходе операций, например, осуществляют надзор за действиями полиции.

### **Пример:**

Под заголовком «Подотчётность государству» помещена подотчётность перед исполнительной властью. Под ней жирным шрифтом значится



**министерство внутренних дел**, а ниже помещено управление по разработке политики и инспекция. Курсивом выделена их деятельность; чем занимаются эти учреждения и как их работа относится к подотчётности. Таким образом, под исполнительной властью указывается министерство внутренних дел, которое *определяет стратегические задачи полиции и принимает решения относительно выделения средств*. Эти действия имеют место до осуществления полицейских операций, а потому являются действиями *a priori*. Министерство также осуществляет функцию непрерывного надзора (*мониторинг*) в ходе операций, а его инспекция уполномочена *рассматривать политику и управление*. И, наконец, министерство вправе *проводить оценку, предпринимать корректирующие действия, вносить изменения в бюджет, менять правила и выступать с законодательными инициативами* после осуществления полицейских операций (*a posteriori*).

Аналогичным образом описываются все учреждения, играющие роль в подотчётности полиции. Для полного понимания работы полиции как в части функций, так и в части деятельности отдельных сотрудников, необходимо осознание того, что она осуществляется в рамках большой и сложной системы, в которой задействовано много сторон и различные интересы. Другими словами, поведение полиции или результаты её деятельности далеко не всегда можно оценивать изолированно – всесторонний анализ деятельности этих и других учреждений, а также то, как они выполняют свои задачи, имеет решающее значение в деле установления того, кто несёт полную или частичную ответственность и в каких ситуациях можно получить максимальную отдачу от коррективных мер.

Вкратце: таблица поможет правозащитникам установить рамки, в которых полиция осуществляет свою деятельность; действительно ли они представляют собой «уравновешенную многостороннюю систему» и участвуют ли органы этой системы в функциях надзора *a priori*, *a posteriori* или *непрерывного контроля*. Кроме того, таблица поможет выявить слабые места, если система недостаточно уравновешена (то есть кому принадлежат наибольшие властные полномочия над полицией). После «заполнения» таблицы по рассматриваемой стране (то есть проверки наличия описанных учреждений, например, существуют ли НУЗПЧ) её можно использовать для качественной оценки работы этих учреждений и сторон. Сведения, представленные в настоящей главе, послужат необходимой справочной информацией при проведении такой качественной оценки.

## 8.6. Резюме

Противоправное поведение полиции, варьирующееся от незначительных правонарушений до грубых нарушений прав человека, ни в коем случае нельзя оставлять безнаказанным. Подотчётность полиции может быть эффективной только при наличии выраженной политической воли и приверженности со стороны правительства. Установление эффективных механизмов подотчётности играет решающую роль. Вместе с тем, для того чтобы обеспечить эффективность таких механизмов и не допустить смещения полномочий к другому учреждению, необходима структура, включающая в себя целый спектр механизмов подотчётности и отражающая ряд ценностей: способность реагировать на нужды населения; соблюдение требований политики, правил и законов; уважение к судебной

власти; прозрачность по отношению к СМИ, учёным и НПО, а также открытость и готовность к сотрудничеству с независимыми органами надзора. Более того, все эти меры требуют поддержки, как в теории, так и на практике, со стороны руководства полиции. Эффективная субординация и руководство, решительно настроенное на установление культуры уважения к правам человека, является неременным и основополагающим условием соблюдения стандартов в области прав человека. Кроме того, необходима оценка распоряжений и инструкций, отданных до и после события: подотчётность должна включать в себя элементы *a priori* и *a posteriori*.

1. Внутренняя подотчётность	2. Подотчётность государству	
	ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОДОТЧЁТНОСТЬ
<p><b>Орган полиции</b> <u>Управление (субординация)</u></p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>вносит предложения относительно правил работы и ресурсов;</li> <li>ставит оперативные задачи / планирует операции;</li> <li>обеспечивает дисциплинарные основы работы полиции и процедуры рапортов в порядке субординации.</li> </ul> <p><i>Непрерывный контроль:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>обеспечивает оперативную независимость осуществления полномочий полиции;</li> <li>интерпретирует и выполняет политику правительства;</li> <li>ведёт надзор за соблюдением субординации;</li> <li>отслеживает качество оперативной работы и поведение отдельных сотрудников.</li> </ul> <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>оценивает качество работы полиции;</li> <li>осуществляет реформы, направленные на борьбу с нарушениями прав человека, а также предпринимает коррективные действия в отдельных случаях;</li> <li>обеспечивает коррективные действия в рамках дисциплинарных (или уголовных) процедур.</li> </ul> <p><u>Орган внутреннего расследования</u></p> <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>проводит внутренние расследования по жалобам в отношении полиции и предоставляет рекомендации относительно коррективных действий.</li> </ul> <p><u>Отдел полиции по регистрации и рассмотрению жалоб</u></p> <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>является первой инстанцией для заявителей; рассматривает незначительные жалобы в отношении полиции и направляет их в другие органы.</li> </ul> <p><u>Отдел полиции по связям с общественностью</u></p> <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>публикует информацию о качестве работы полиции и о конкретных её действиях, а также об инцидентах.</li> </ul>	<p><b>Соответствующее министерство (внутренних дел / юстиции)</b></p> <p>Может включать <u>управление по выработке политики</u> или <u>инспекцию</u>. В некоторых странах полиция (также) отчитывается перед <u>мэром</u> или <u>префектом</u>.</p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ставит стратегические задачи полиции;</li> <li>выделяет средства;</li> <li>формулирует кодекс поведения, СРП, дисциплинарные кодексы.</li> </ul> <p><i>Непрерывный контроль:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>следит за качеством работы полиции;</li> <li>ведёт надзор за стратегическим и административным управлением полицией.</li> </ul> <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>оценивает общее качество работы полиции;</li> <li>проводит необходимые правовые или административные реформы, вносит поправки в бюджет;</li> <li>предпринимает коррективные действия.</li> </ul>	<p><b>Закон</b></p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>устанавливает правовые рамки и руководящие принципы, которым подчинена работа полиции (закон «О полиции», Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, законодательство в области безопасности).</li> </ul> <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>действия в рамках гражданских и уголовных процедур, предпринимаемые другими государственными органами и общественностью.</li> </ul> <p><b>Судебная власть</b></p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>требует подчинения полиции судебным постановлениям, относящимся к полицейским операциям.</li> </ul> <p><i>Непрерывный контроль:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>независимый надзор над полицейскими операциями, требующими значительных полномочий (в том числе арест, задержание, определённые следственные методы, определённые средства применения силы).</li> </ul> <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>проводит судебные следствия;</li> <li>оценивает соблюдение законов и правил в ходе уголовных, гражданских и административных процедур.</li> </ul> <p><b>Международные правовые обязательства</b></p> <p><i>A priori</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>обеспечивает соответствие законов и правил международным правовым обязательствам.</li> </ul>
	<p><b>Уголовное преследование</b></p> <p><i>Непрерывный контроль:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>независимый надзор над полицейскими операциями, требующими значительных полномочий (в том числе арест, задержание, определённые следственные методы, определённые средства применения силы).</li> </ul>	

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ****Законодательные / выборные органы**

Национальный парламент, провинциальный / местный совет

*A priori:*

- принимает законодательные акты;
- определяет задачи полиции;
- утверждает ресурсы.

*Непрерывный контроль:*

- следит за качеством работы полиции;
- опрашивает соответствующих членов правительства, отвечающих за полицию.

*A posteriori:*

- оценивает качество работы полиции;
- представляет рекомендации (о внесении изменений в законодательство или бюджет).

Соответствующий комитет парламента / совета

*Непрерывный контроль:*

- следит за качеством работы полиции.

*A posteriori:*

- оценивает качество работы полиции;
- представляет рекомендации (о внесении изменений в бюджет или законодательство).

**3. Подотчётность перед общественностью****НПО, граждане**

*A priori:*

- формулируют требования к полиции.

*Непрерывный контроль:*

- ведут прямой диалог с полицией о тревожащих вопросах;
- следят за качеством работы полиции.

*A posteriori:*

- рассматривают жалобы в отношении полиции.

**Средства массовой информации**

*A priori:*

- отражают и представляют требования и ожидания, относящиеся к работе полиции.

*Непрерывный контроль:*

- следят за качеством работы полиции.

*A posteriori:*

- сообщают о качестве работы полиции, в том числе о нарушениях прав человека.

**Учёные**

*A posteriori:*

- сообщают о качестве работы полиции и оценивают его.

**4. Внешняя подотчётность независимым органам****Учреждённые законом независимые органы надзора**

НУЗПЧ (в том числе омбудсмен), независимые механизмы по рассмотрению жалоб в отношении полиции, независимые инспекторы и т.п.

*Непрерывный контроль:*

- отслеживают и анализируют действия полиции и её политику.

*A posteriori:*

- расследуют отдельные случаи и систематические нарушения прав человека;
- рекомендуют средства судебной правовой защиты.



© Hollandse Hoogte / Sasse / Laif

**Чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путём просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод (...)**

Всеобщая декларация прав человека, преамбула

## 9. Набор, отбор и подготовка

### 9.1. Введение

Многие склонны утверждать, что деятельность полиции, направленная на соблюдение и защиту прав человека, начинается с отбора людей, подходящих для работы в полиции, и отсева тех, кто не способен соблюдать права человека и разделять связанные с ними ценности. Решения о том, кто может, и кто не может стать полицейским, принимаются на основе критериев набора и отбора кадров. Подбор и подготовка кадров – две стороны одной медали; их цель – обеспечить, чтобы службу в органах полиции несли люди, способные и готовые уважать и защищать права человека. Некоторые качества, изначально не заложенные в человеке, воспитать трудно, а другим можно легко обучить. Задача кадровых органов – учитывать эту разницу. Программа подготовки разрабатывается таким образом, чтобы обеспечить приобретение недостающих профессиональных навыков и знаний и заложить основу поведения в будущем.

Набор, отбор и подготовку нередко рассматривают в широком смысле как важные средства укрепления уважения к правам человека<sup>1</sup>. Тем не менее на практике эти процедуры зачастую недостаточно отлажены либо вообще отсутствуют по многим причинам, но главным образом – из-за недостатка материальных ресурсов и непонимания их значения. Действительно, в некоторых странах нет отработанных процедур набора и отбора кадров, а подготовка сотрудников сведена к минимуму. Неграмотные сотрудники полиции тоже не являются исключением.

Вместе с тем даже там, где эти процедуры достаточно отлажены, их влияние нередко оказывается незначительным. Полиция склонна противиться переменам в своей практической деятельности и настороженно относится к нововведениям (которые, как правило, неразрывно связаны с подготовкой). Более того, многие нарушения прав человека вызваны не собственно плохим набором, отбором и подготовкой кадров, а несовершенством политики и процедур, положенных в их основу. Другими словами, проблема обычно заключается не столько в недостаточной подготовке, сколько в незнании *чему* учить, и её необходимо решать не полицейским училищам, а руководству полиции.

В разделе 9.2 в первую очередь изучаются стандарты ООН, относящиеся к набору, отбору и подготовке кадров. Далее в разделе 9.3 рассматриваются вопросы набора и отбора сотрудников, а в разделе 9.4 – подготовка кадров. В данных разделах описывается практическое использование кадровых процедур, а также общие принципы их применения как средства, позволяющего улучшить соблюдение стандартов в области прав человека. Раздел 9.5 посвящён критической оценке практических результатов набора, отбора и подготовки кадров. Главу завершает резюме в разделе 9.6. Следует отметить, что в этой связи международные секции Amnesty International и местные НПО при взаимодействии с полицией нередко делают упор на программы подготовки в области прав человека. Эта проблема рассматривается отдельно в главе 10, поскольку настоящая глава посвящена базовой подготовке, проводимой самой полицией.

<sup>1</sup> См., например, O'Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*; WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Training*.

## Терминология

Термины «набор» и «отбор» нередко используются параллельно и иногда считаются синонимами, хотя таковыми не являются. Набор – это привлечение граждан, желающих трудоустроиться в полиции, и его цель заключается в создании представительного резерва для последующего отбора кандидатов на полицейскую службу. Следующий этап – этап отбора должен быть прозрачным и справедливым. Необходимо, чтобы в основе критериев отбора лежало стремление к созданию представительного органа полиции высокой профессиональной честности, сотрудники которого отвечают установленным требованиям.

Под «подготовкой полицейских» одни подразумевают базовую профессиональную подготовку (овладение необходимыми полицейскими навыками), а другие – любую образовательную деятельность, которую ведёт полиция. Термин «образование» иногда противопоставляется термину «подготовка». Первый относится к теоретической подготовке, а второй – к обучению практическим навыкам. Аналогично употребляются термины «преподаватель» и «инструктор». Вместе с тем в настоящее время понятие инструктор всё чаще используется применительно к любой образовательной деятельности, как теоретической, так и направленной на формирование определённых навыков. По этой причине в настоящем пособии употребляется термин инструктор, который относится как теоретической, так и к практической подготовке. В этой связи в пособии будет указано, когда речь идёт о базовой подготовке новичков или о повышении квалификации несущих службу сотрудников.

## 9.2. Стандарты о наборе, отборе и подготовке кадров

Принцип недопустимости дискриминации заложен международных стандартах – как обязательных к выполнению, так не имеющих обязательной юридической силы. Из него следует, что методы набора, отбора и подготовки полицейских кадров должны исключать всякую дискриминацию: любое лицо, отвечающее основным требованиям, вправе претендовать на трудоустройство в полиции и участвовать в проверке на профессиональную пригодность. Резолюция ООН о принятии Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Кодекса поведения) содержит следующее указание: *«Как и все другие учреждения системы уголовного правосудия, каждый орган охраны порядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчётным»*.

В преамбуле к ВДПЧ говорится о необходимости того, чтобы каждый человек и каждый орган общества *«стремились путём просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод»*. Данное положение применимо и к подготовке сотрудников полиции. Им следует не столько знать содержание конкретных статей в области прав человека, относящихся к их деятельности, сколько понять в процессе обучения суть этих статей, то есть их значение для полицейской практики. Резолюция о принятии Кодекса поведения гласит: *«Нормы как таковые не будут иметь практической ценности до тех пор, пока их содержание и значение посредством обучения и подготовки и путём осуществления контроля не станут частью кредо каждого должностного лица по поддержанию правопорядка»*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи 34/169 о принятии Кодекса поведения ООН от 17 декабря 1979 г.

Статья 10 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания требует от каждого государства-участника обеспечивать, чтобы «учебные материалы и информации относительно запрещения пыток в полной мере включались в программы подготовки персонала правоприменительных органов, гражданского или военного, медицинского персонала, государственных должностных лиц и других лиц, которые могут иметь отношение к содержанию под стражей и допросам лиц, подвергнутых любой форме ареста, задержания или тюремного заключения, или обращению с ними». Кроме того, согласно требованиям статьи 11, каждое государство «систематически рассматривает правила, инструкции, методы и практику, касающиеся допроса, а также условия содержания под стражей и обращения с лицами, подвергнутыми любой форме ареста, задержания или тюремного заключения на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, с тем чтобы не допускать каких-либо случаев пыток». Важно, чтобы результаты подобного рассмотрения учитывались при подготовке кадров в качестве меры предотвращения нарушений прав человека.

В Руководящих принципах для эффективного осуществления кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка<sup>3</sup> сформулированы общие принципы, в том числе:

- «Первостепенное значение придается отбору, обучению и подготовке должностных лиц по поддержанию правопорядка. Правительства содействуют также обучению и подготовке путём плодотворного обмена опытом на региональном и межрегиональном уровнях».
- «Правительства принимают необходимые меры для ознакомления должностных лиц по поддержанию правопорядка в ходе основного обучения и на всех последующих курсах переподготовки и повышения квалификации с положениями национального законодательства, связанного с Кодексом, а также с другими основополагающими документами по вопросам о правах человека».

В Основных принципах применения силы и огнестрельного оружия есть глава 10, озаглавленная «Квалификация и подготовка», которая включает следующие статьи:

- Статья 18: «Правительства и правоохранительные органы обеспечивают, чтобы все должностные лица по поддержанию правопорядка отбирались с помощью надлежащих процедур отбора, обладали соответствующими моральными, психологическими и физическими качествами для эффективного выполнения своих функций и проходили непрерывную и тщательную профессиональную подготовку. Необходимо периодически осуществлять проверку их пригодности для исполнения таких функций».
- Статья 19: «Правительства и правоохранительные органы обеспечивают, чтобы все должностные лица по поддержанию правопорядка проходили подготовку и проверялись в соответствии с надлежащей специальной подготовкой к действиям в условиях применения силы. Должностные лица по поддержанию правопорядка, которые должны носить огнестрельное оружие, получают соответствующие разрешения лишь по завершении специального курса обучения их применению».

<sup>3</sup> Резолюция 1989/61, принятая Экономическим и социальным советом ЭКОСОС 24 мая 1989 г., утверждённая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 44/162 от 16 декабря 1989 г.



- Статья 20: *«При подготовке должностных лиц по поддержанию правопорядка правительства и правоохранительные органы обращают особое внимание на вопросы полицейской этики и прав человека, особенно в процессе ведения расследований, на альтернативы применению силы и огнестрельного оружия, включая мирное урегулирование конфликта, понимание поведения больших масс людей и методы убеждения, ведения переговоров и посредничества, а также технические средства с целью ограничения применения силы или огнестрельного оружия. Правоохранительным органам следует пересматривать свои учебные программы и оперативные процедуры в свете конкретных инцидентов».*

Следует отметить, что вышеуказанные принципы можно также рассматривать как формулировку права сотрудников полиции на надлежащую подготовку в области применения огнестрельного оружия. Из-за недостаточной подготовки и экипировки сотрудники полиции не только могут нарушить право на жизнь других лиц, но и рискуют лишиться собственной.

### 9.3. Набор и отбор

#### 9.3.1. Введение

Качественная работа полиции начинается с людей, способных хорошо её выполнять. Для этого необходимы эффективные процедуры набора и отбора кандидатов, которые предусматривают осведомленность граждан об имеющихся вакансиях, а также желание и возможность с их стороны подать заявление о трудоустройстве. Безусловно, набор и отбор тесно связаны, поскольку цель набора заключается в привлечении (потенциальных) кандидатов, которые, как ожидается, отвечают критериям отбора. Вместе с тем набор и отбор являются самостоятельными этапами в процессе найма новых сотрудников, поэтому в настоящем пособии они обсуждаются по отдельности.

#### 9.3.2. Набор

##### 9.3.2.а. Общие принципы

Набор – это процесс привлечения новых кадров для работы в полиции. Организация процесса набора (или отсутствие таковой) нередко отражает внутреннюю ценность, на которые ориентирована данная структура. Например, объявление о вакансиях, подчёркивающее полномочия полиции применять силу (в частности, изображения вооружённых полицейских в боевой экипировке) создаёт совершенно иной образ полиции, нежели фотография сотрудника в гражданской одежде, беседующего с маленькими детьми. Действительно, процедуры набора нередко служат укреплению полицейской культуры и сложившейся практики, нежели стремлению что-либо изменить.

Необходимо, чтобы процедуры набора демонстрировали приверженность деятельности полиции, ориентированной на права человека: *«то есть в ходе набора следует опираться на критерии, направленные на создание гражданской, профессиональной полицейской структуры, ориентированной на соблюдение прав граждан, которая была бы эффективной и добросовестной. В условиях различных государств важное*

значение могут иметь и другие критерии, например, обеспечение представительности»<sup>4</sup>. На практике основное внимание зачастую уделяется физической подготовленности кандидатов к выполнению своих обязанностей, нежели их отношению (критериям отбора посвящён следующий раздел).

В некоторых странах набор в полицию основан по большей части на самоотборе, например по признаку этнической или религиозной принадлежности (иногда служба в полиции является семейной традицией), а не на стремлении привлечь в полицию как можно более широкие слои населения. Во многих государствах в рядах полиции преимущественно служат представители определённого класса, социальной или этнической группы данного общества. Процедуры набора зачастую не достаточно продуманы из-за отсутствия средств или из-за того, что набор не считается приоритетом, либо по обеим причинам. Кроме того, серьёзной проблемой в процессе набора является коррупция.

Органам полиции необходимо знать о потребностях и настроениях всех слоёв общества и должным образом откликаться на них. Основным принципом, лежащим в основе процедур набора, должен стать охват всех групп населения. Тем не менее на деле состав общества по-настоящему отражают лишь немногие полицейские органы, а возможно – никакие вообще. Как правило, в полиции служат в основном мужчины – представители доминирующих этнических и социальных групп. Разумеется, последнее вовсе не значит, что полиция всегда будет невосприимчивой к нуждам других слоёв общества. Работа над укреплением сознания многообразия на деле может оказаться столь же действенным, а возможно, и более эффективным способом улучшить способность реагировать на нужды населения, нежели борьба за численную представительность. Проблема представительности также рассматривается в главах 3 и 8.

Вместе с тем представительный орган полиции фактически является частью общества, и население, вероятнее всего, будет относиться к нему как к таковому<sup>5</sup>. Amnesty International и другие организации достаточно последовательно призывают органы полиции проследить за тем, что в них были представлены религиозные и иные меньшинства, а также лица обоёго пола, как средство борьбы с дискриминацией<sup>6</sup>. Для того чтобы создать по-настоящему представительную полицейскую структуру, о наборе на службу в полицию необходимо объявлять по самым разнообразным каналам, в том числе по радио, в газетах, на плакатах и т.п., которые нацелены на широкую аудиторию. Кроме того, следует использовать те средства коммуникации, целевой аудиторией которых являются определённые группы населения, например, газеты, ориентированные на отдельные сообщества, и рекламу по радио. Информацию о наборе надлежит доносить до всех групп и слоёв общества. А именно, процесс должен отвечать следующим требованиям:

- Орган полиции должен быть представительным на всех уровнях.
- Набор представителей этнических групп, меньшинств и женщин осуществляется за счёт постановки целей, которые следует достигать.

<sup>4</sup> WOLA, Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Recruitment, с. 1.

<sup>5</sup> Статья 25 Европейского кодекса полицейской этики гласит: «Процедуры приёма на службу должны быть основаны на объективных и недискриминационных критериях, приём должен осуществляться после необходимой проверки кандидатур. Кроме того, следует применять политику набора мужчин и женщин, представляющих различные составляющие общества, в том числе этнические меньшинства, так как конечной целью является такой состав сотрудников полиции, который отражает то общество, на службе которого они находятся».

<sup>6</sup> AI – Netherlands, 2004, Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide. В данном документе приводятся примеры многих рекомендаций Amnesty International по данному вопросу.

- В случае низких показателей привлечения кандидатов из числа представителей меньшинств и женщин необходимо проанализировать причины.
- Для привлечения кандидатов из разнообразных слоёв общества следует принять меры по деполитизации культуры и символики полиции.
- Пункты набора кандидатов должны быть легко доступны: следует обеспечить возможность привлечения кандидатов из сельской местности.
- Процесс подачи заявления о трудоустройстве не должен быть дорогостоящим (в некоторых странах требуются различные медицинские справки и официальные документы (например, справка о месте жительства), которые выдаются за плату).
- Кадровую политику в части набора кандидатов и критериев их отбора необходимо регулярно пересматривать.

При анализе кадровой политики и практики в части набора и отбора следует оценивать её воздействие на определённые группы населения с точки зрения дискриминации, а также оценивать влияние этих её аспектов на осуществление полицейских функций. Например, во многих странах законы, а также официальные директивные и другие документы публикуются на государственном языке. Поэтому представляется логичным требовать от новичков знания этого языка, даже если такие требования приведут к дискриминации определённых (этнических) групп: если оставить без внимания языковой критерий, следствием, вероятнее всего, станет то, что сотрудники полиции не смогут ознакомиться со служебными инструкциями и стандартами, а значит, не будут их соблюдать.

### Пример Гаити

На Гаити всем гражданам, поступающим на службу в полицию, необходимо знание французского языка, что лишает 80% населения возможности участвовать в процессе набора. Вместе с тем языком правосудия в стране по-прежнему является французский, и сотрудники полиции, которым не хватает знания этого языка, создали бы серьёзные проблемы. Необходимость владения французским языком способствовала возникновению определённого классового неравенства и предубеждённости в пользу городских назначений среди сотрудников полиции (которые не хотят служить в сельских районах и считают себя выше «крестьян», что также является проблемой). В стране обсуждалась возможность введения должности «сельских агентов», однако идея создания «второсортной» полиции для «второсортных» граждан вызвала разногласия<sup>7</sup>.

В конечном счёте, занижением стандартов проблему не решить. Необходимо найти способ охватить проблемные группы и провести работу, с тем чтобы помочь их представителям выполнить предъявляемые требования. Разумеется, в процессе набора дискриминация в пользу или против какой-либо группы общества недопустима; отбирать следует лучших из имеющихся кандидатов. Более того, как говорилось выше, сотрудники полиции должны выполнять свои функции, соблюдая нейтралитет и беспристрастность. Этого можно добиться при наличии представительного органа полиции, однако на деле его наличие не является абсолютной необходимостью.

<sup>7</sup> Этот пример взят из личной переписки с Рейчел Нилд (Правовая Инициатива Открытого Общества, США).

## Служит ли многообразие улучшению отношений в обществе?

Правозащитники склонны подчёркивать важность представительности органа полиции. Существует ряд дополнительных требований (в том числе в рамках международных стандартов), согласно которым некоторые действия следует выполнять определённым сотрудникам полиции. Например, личный досмотр по возможности должен производиться сотрудниками одного пола с обыскиваемым. Аналогично, у женщин, переживших сексуальное насилие, должна быть возможность заявить о нём и о других формах насилия женщинам-полицейским. Кроме того, существует мнение, что для укрепления связей с местным населением полезно иметь в полиции его представителей, которые отвечали бы за связь с ним. В то же время широко обсуждается вопрос о том, действительно ли представителям меньшинств и уязвимых групп, принятым на службу в полицию, следует выполнять конкретные полицейские функции, которые связаны с опеределённым полом или проблемами местного населения. Не стоит принимать подобную идею за общее правило, поскольку на деле она не даст желаемых результатов и даже может привести к созданию специализированных подразделений, которые заняты болезненными проблемами, в то время как в остальных подразделениях продолжает доминировать дискриминирующая полицейская культура. Более того, это может привести к возникновению стереотипов в отношении отдельных сотрудников, которых сослуживцы начнут воспринимать как представителей определённых «групп», нежели коллег, стремящихся удовлетворить свои профессиональные устремления.

### 9.3.2.б. Подбор руководящих кадров полиции

Подбор руководства полиции – непростая задача. Как уже говорилось в главе 8, посвящённой подотчётности, влияние руководства на практику и служебную этику организации невозможно переоценить. В большинстве стран руководящие кадры полиции формируются по одному приведённых ниже принципов:

- начинают службу в ведомстве с нижних чинов и постепенно продвигаются по служебной лестнице;
- набираются посредством специальных процедур набора и отбора, предусматривающих повышенные требования к кандидатам, и проходят более серьёзную подготовку (иногда в университетах, поскольку считается, что люди с высшим образованием глубже понимают устройство общества и его проблемы).

В некоторых случаях руководство привлекается со стороны, хотя происходит это достаточно редко. Действительно, руководство скорее склонно укреплять сложившуюся систему ценностей и методы работы, нежели выступать с инициативами перемен.

### 9.3.2.в. Набор сотрудников в период преобразований

Существует несколько специфических проблем, относящихся к набору кадров в период реформирования полицейских структур после перехода от военного или иного режима к демократическому правлению<sup>8</sup>. Первая связана с тем, как определить критерии набора и следует ли (и на каких условиях) допускать к службе в новых органах полиции бывших военных и сотрудников служб безопасности (в особенности тех, кто служил интересам прежней правящей элиты в таких органах, как «Секуритате», «Штази» или прежняя полиция ЮАР). В частности, при организации

<sup>8</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Recruitment.*

гражданской полицейской службы привлечение большого числа военных может помешать процессу демократизации и вызвать недоверие общества к органу полиции, связанному с бывшими военными и прежней властью. По этой причине политика привлечения бывших военнослужащих и других «бывших должностных лиц» в полицию должна быть справедливой и прозрачной. Есть мнение, что в некоторых ситуациях наилучшим выходом станет полное обновление прежних структур безопасности, включая полицию. Однако, как правило, это попросту невозможно, поскольку может привести к возникновению вакуума в сфере безопасности. Действительно, времена политических преобразований нередко характеризуются ростом преступности, который требует быстрой и эффективной реакции полиции. Нередко при этом существует необходимость принять на службу в полицию бывших военных и других должностных лиц, хотя и на жёстких условиях (см. также раздел 9.3.3.б).

Вторая проблема касается подбора квалифицированных руководящих кадров полиции, способных и готовых выполнять задачи реформирования. В переходный период «старое руководство» (выше определённого звания) нередко полностью смещают. Привлечение новых руководителей может оказаться основополагающим фактором успешности реформ, поскольку старое руководство часто характеризуется коррупцией, авторитарным подходом и политической пристрастностью. При создании новых органов полиции их руководство привлекается со стороны и, как следствие, не обладает практическим опытом и знаниями. Подобное положение дел может поставить перед необходимостью пригласить на руководящие посты бывших военачальников, обладающих необходимым опытом. Если же ситуация действительно не позволяет исключить бывших военных из новых органов полиции, Вашингтонское бюро по Латинской Америке (правозащитная НПО, которая занимается проблемами латиноамериканских государств) рекомендует придерживаться следующих принципов<sup>9</sup>:

- руководящие кадры следует привлекать на индивидуальной основе;
- военнослужащие должны отвечать тем же критериям, что и невоенные;
- каждый военный должен пройти строгую проверку на предмет нарушений прав человека;
- всем бывшим военным следует пройти тщательную подготовку с упором на методы и практику деятельности гражданской полиции.

Третья проблема касается разработки стандартов и процедур набора, которые должны отражать различные устремления и приоритеты полиции. При создании кардинально нового органа полиции это становится задачей огромной сложности, особенно учитывая необходимость привлечения большого количества кандидатов и соблюдения требований качества и профессионализма.

### 9.3.3. Отбор

#### 9.3.3.а. Общие принципы

Цель набора заключается в создании представительного резерва для последующего отбора кандидатов на службу в полицию. Следующий этап – этап отбора должен быть справедливым и прозрачным. Критерии отбора должны способствовать созданию представительного органа полиции

<sup>9</sup> TWOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Recruitment.*

высокой профессиональной честности, сотрудники которого отвечают установленным требованиям. Используемые при этом критерии во многом зависят от ресурсов, которыми располагает та или иная страна. Разработка надёжных методов тестирования – длительный и дорогостоящий процесс, который могут позволить себе не многие государства. Более того, не во всех странах существует возможность выбора кандидатов из-за малочисленности заявлений.

Отбор, цель которого, по сути, заключается в прогнозировании возможного поведения кандидатов, представляет собой сложный процесс, на который влияют многие факторы. Последнее справедливо в отношении технической стороны отбора, процедуры которого нередко осложняются различными политическими интересами, обусловленными стремлением повлиять на формируемые полицейские структуры. Разумеется, в основе отбора прежде всего должны лежать достоинства кандидатов, а не политические пристрастия или заплаченные взятки. Процесс отбора должен быть беспристрастным и объективным, направленным на создание умелых, профессиональных и представительных органов полиции, сотрудники которых соблюдают права человека.

Между тем в большинстве стран реальная ситуация отлична от данных требований. Основным и практически единственным критерием отбора полицейских являются их физические данные, как правило, включающие рост и вес, а также способность пройти практические испытания. Чаще всего отбираются сотрудники определённого возраста (например, от 17 до 30 лет). В большинстве стран от кандидатов требуют наличия минимального уровня образования (например, как минимум 10 лет). В некоторых странах используются более сложные методы тестирования, направленные на выявление умственных способностей и личных качеств кандидатов. Как правило в тестах основное внимание уделяется таким личностным качествам, как стрессоустойчивость и эмоциональная уравновешенность.

Правозащитники нередко подчёркивают необходимость оценивать отношение будущих полицейских к правам человека. От них требуется наличие «надлежащих моральных качеств». Чаще всего при этом не оговаривается чёткое определение указанных качеств и не предлагается практических способов их оценки. В некоторых странах ведётся работа по разработке и опробованию тестов, позволяющих оценить профессиональную честность кандидатов. Между тем провести сколько-нибудь надёжную оценку данного качества оказалось чрезвычайно сложно. Гораздо чаще кандидатам задают вопросы на собеседованиях, с тем чтобы получить представление об их этических убеждениях и прошлом поведении. Таким образом, оценить профессиональную честность с помощью тестирования может быть затруднительно, однако можно узнать, с какими этическими проблемами сталкивался кандидат за последние шесть месяцев и как он их решал.

Критерии отбора отдельных сотрудников должны включать как минимум:

- проверку на наличие судимости (лиц, осуждённых за уголовные преступления, как правило, отсеивают, особенно, если речь о насильственных преступлениях; мелкие правонарушения, например, превышение скорости, иногда во внимание не принимают);

- проверку на нарушение прав человека (лица, совершавшие подобные нарушения, подлежат обязательному отсеву);
- проверку на активные проявления дискриминации (отсев в обязательном порядке); кроме того, кандидатов следует проверять на восприимчивость к проблемам дискриминации;
- физическую подготовку (это особенно важно для кандидатов, призванных выполнять основные полицейские функции);
- грамотность (минимальный уровень школьного образования, необходимый для понимания полицейских функций);
- владение языком (способность говорить на основном языке страны и понимать его); следует приветствовать владение языками меньшинств; в каждом органе полиции необходимы сотрудники, владеющие такими языками;
- готовность принять «присягу», предусматривающую, как минимум, обязательство следовать принципам прав человека и не допускать коррупции.

Следует отметить, что критерии отбора сами по себе могут быть дискриминирующими. Например, необходимым физическим требованиям, таким как рост, сила и спортивная форма (например, способность пробежать стометровку за определённое время) чаще отвечают мужчины, нежели женщины. К тому же, образовательные критерии могут оказаться дискриминирующими в отношении слоёв населения, лишённых возможности получить образование. В некоторых случаях приходится снижать требования для отдельных групп населения, чтобы обеспечить их представительство в полиции, хотя это может обернуться против сотрудников из их числа («её взяли только потому, что она женщина»). Поэтому остальным сотрудникам полиции и общественности в целом следует дипломатично разъяснить, чем обусловлена такая необходимость. По этой причине некоторые органы полиции организуют дополнительное обучение для кандидатов, не отвечающих определённым требованиям, например языковые курсы, позволяющие им приобрести необходимые навыки.

## «Летуны»

Дополнительным критерием отбора кандидатов, поступающих на службу из других полицейских структур, должен стать допустимый порог дисциплинарных взысканий. В некоторых странах сотрудники полиции, осуждённые за нарушения прав человека или другие правонарушения, вновь устраиваются на аналогичную работу в другом полицейском органе. Следует сохранять личные дела сотрудников (осуждённых за уголовные преступления и дисциплинарные нарушения), которые следует принимать во внимание при переводе и повышении по службе.

### 9.3.3.б. Проверка

В процессе набора и отбора новых сотрудников полиции, особенно в период политических перемен, может встать вопрос том, как не допустить к службе в полиции лиц, замеченных в коррупции, нарушении прав человека либо иначе проявивших недобросовестность. Процесс отбора, позволяющий «отсеять» подобных кандидатов, называется «проверкой» (определяемой как «оценка профессиональной честности с целью определения пригодности для государственной службы»<sup>10</sup>). «Обычно проверка предполагает

<sup>10</sup> International Centre for Transitional Justice in collaboration with UNDP, 2004, *Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework*.

официальный процесс выявления и устранения лиц, ответственных за злоупотребления, особенно в органах полиции, тюремной службе, армии и судебных органах»<sup>11</sup>. Комитет по вопросам отправления правосудия (Северной Ирландии) отметил, что «(...) тогда как нарушения, ранее имевшие место в полиции, можно исправить с помощью переподготовки, консультаций и систем раннего предупреждения, необходимо принимать меры к тому, чтобы виновные в нарушениях прав человека не оставались безнаказанными»<sup>12</sup>. Помимо предотвращения безнаказанности вторая причина проведения проверки заключается в том, чтобы добиться устойчивых перемен в полиции и сформировать новую служебную этику, основанную на уважении к правам человека, а для этого иногда совершенно необходимо создать новый полицейский аппарат (который исключает сотрудников, совершавших правонарушения в прошлом).

В целях проведения справедливой и эффективной проверки необходимо принять во внимание следующие факторы:

- Проверка должна проводиться независимым органом. Организация Human Rights Watch сформулировала следующие принципы относительно проверки сотрудников полиции в Северной Ирландии<sup>13</sup>:
- создание эффективного и надёжного проверяющего органа;
- введение проверки как обязательного условия приёма на службу в полиции;
- соблюдение в процессе проверки процедурных гарантий прав всех сотрудников на надлежащий процесс, включая право на обжалование и т.п.;
- обеспечение открытости процедуры проверки, при которой процесс подробно разъясняется общественности, а также разрабатываются и широко публикуются методы привлечения общественности к участию в проверке.

Надёжность источников и достоверность информации, используемой в процессе проверки: тщательность проверки зависит от наличия полной и достоверной информации, а также готовности применить её для отсева лиц, обвинённых в противоправной деятельности<sup>14</sup>. Human Rights Watch предлагает использовать следующие источники информации: секретные государственные архивы; материалы гражданских исков, включая внесудебное урегулирование дел о злоупотреблениях полиции; свидетельства о получении признательных показаний незаконным путём; свидетельские показания, приобщённые к материалам дознаний; официальные жалобы; материалы расследований генерального прокурора; личные дела сотрудников; консультации с представителями общественности; информация местных и международных НПО, занимающихся подобными вопросами<sup>15</sup>.

Требования к доказательствам непригодности: если требования к надёжности доказательств слишком высоки, нарушители прав человека вполне могут оказаться в составе новой полиции, в то же время, если эти требования низки, отдельные лица могут быть отсеяны на основании слухов или косвенных доказательств, которые не выдержат юридической проверки<sup>16</sup>.

Кроме того, рекомендуется установить для сотрудников испытательный срок, в течение которого они могут быть уволены в случае, если окажутся неспособны справиться с работой, либо если представители общественности

<sup>11</sup> Доклад Генерального секретаря ООН «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», 2004 г.

<sup>12</sup> O'Rawe, M. and L. Moore, 1997, *Human rights on duty*, с. 245.

<sup>13</sup> HRW, 1999, *Briefing Paper for the Independent Commission on Policing for Northern Ireland: Recommendations for Vetting the Police Force in Northern Ireland*.

<sup>14</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Recruitment*.

<sup>15</sup> См. примечание 13.

<sup>16</sup> См. примечание 14.



<sup>17</sup> O'Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*.

предъявят достоверную информацию о ранее допущенных или допускаемых ими злоупотреблениях. Последнее особенно важно в постконфликтных обществах, когда проверку бывает весьма трудно осуществить на практике.

### 9.3.4. Продвижение по службе и карьерный рост

Набор (и подготовка) новых сотрудников, безусловно, представляют собой весьма важный, но не единственный аспект формирования кадрового состава. Существуют и другие существенные кадровые вопросы, такие как назначение, перевод, вознаграждение, взыскания и т.п. Во многих странах перевод сотрудников полиции является своеобразным «оружием» в руках политиков, которое они нередко используют для того, чтобы побудить полицейских выполнять свои требования. В таких странах вознаграждения и взыскания также нередко используются в качестве поощрения или сдерживающего фактора для «своих людей» и способа обойти добросовестных сотрудников.

Политическое влияние на назначение высшего полицейского руководства – реальность большинства стран, отражающая качество демократического контроля над исполнительной властью (включая полицию). Вместе с тем оно может говорить о недостаточной оперативной независимости. Как минимум, кадровая политика в части набора, назначения на должность, увольнения, перевода и пребывания в должности должна быть прозрачной, объективной и беспристрастной. Внимание к проблемам прав человека и соблюдение принципов прав человека в процессе исполнения служебных обязанностей должны стать важными аспектами аттестации каждого сотрудника полиции. Контроль за качеством работы, то есть его оценка, должен осуществляться регулярно, с тем чтобы обеспечить продвижение по службе на основе достоинств сотрудников, а не политического или экономического влияния, равно как и других факторов, не имеющих отношения к компетентности полиции.

## Стратегии набора, удержания сотрудников и повышения по службе

В 1997 году северо-ирландская НПО – «Комитет по вопросам отправления правосудия» (КОС) – опубликовала доклад под названием «Human rights on duty: International lessons for Northern Ireland»<sup>17</sup>. В докладе рассматриваются результаты исследования проблем, связанных с переходом к новым формам организации полиции и управления переменами в полицейских ведомствах Канады, Бельгии, Нидерландов, Австралии, Испании, Сальвадора и ЮАР. Документ содержит главы, посвящённые представительности полиции и подготовке сотрудников. Касательно представительности, в нём рассматриваются различные стратегии набора, удержания сотрудников и продвижения по службе, используемые в различных странах, в том числе:

- информационная кампания с использованием разнообразных каналов и материалов о трудоустройстве в органах полиции;
- программы предварительной подготовки, помогающие лицам из малообеспеченных слоёв населения достичь установленных стандартов;
- постановка целей;
- программы дополнительного приёма, позволяющие квалифицированным представителям групп, недостаточно представленных в полиции, изначально занимать более высокие ступени служебной лестницы;

- программы наставничества: их цель заключается в выявлении потенциальных кандидатов из недостаточно представленных групп населения, которым наставник помогает достичь стандартов, необходимых для занятия должностей различного уровня;
- программа ускоренного продвижения: выявление и повышение в должности кандидатов из недостаточно представленных групп, которые достигли высоких результатов в работе;
- независимый контроль над процедурами отбора (например, осуществляемый специальными учебными центрами, а не полицией);
- программа, при которой в случае равенства двух кандидатов предпочтение отдаётся представителю недостаточно представленной группы;
- проверка на уважительное отношение к различным культурам и т.п.;
- квотирование.

Кроме того, в докладе отмечается, что символика и наименования, используемые в полиции, должны отражать приверженность принципу представительности и восприимчивости к нуждам общества. Вместе с тем КОС подчёркивает, что одного изменения правил и реализации подобных стратегий будет недостаточно. Необходимо уделить внимание культуре, сложившейся в ведомстве, а также законодательству, регулиющему деятельность полиции, которое само по себе должно исключать всякую дискриминацию и предвзятость.

## 9.4. Подготовка полицейских кадров

### 9.4.1. Введение

В настоящем разделе рассматриваются вопросы базовой подготовки новичков. На деле существует множество самых различных подходов к подготовке сотрудников полиции. В некоторых странах обучение вообще не предусмотрено или охватывает не всех сотрудников. Например, в Коста-Рике в 2003 году лишь треть сотрудников полиции прошла курс базовой полицейской подготовки<sup>18</sup>. В отдельных странах, где не хватает минимальных ресурсов, на службу в полицию принимают неграмотных людей, а также лиц, не обладающих базовыми навыками и знаниями, необходимыми для работы в полиции в соответствии с какими бы то ни было стандартами. В начале настоящего раздела рассматриваются подходы к подготовке сотрудников полиции, применяемые в различных странах. При этом особое место отводится подготовке в части применения силы и огнестрельного оружия, а также обучению следственным навыкам, поскольку этим аспектам нередко уделяют лишь минимум внимания в процессе подготовки. Затем обсуждаются некоторые критерии оценки: каковы показатели эффективности программы подготовки сотрудников полиции?

<sup>18</sup> Eijkman, Q., 2006, *Around here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica*.

<sup>19</sup> См., например: AI, 2003, *The democratic republic of Timor Leste. A new police service, a new beginning*; AI, 2003, *Afghanistan. Police reconstruction essential for the protection of human rights*; WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Recruitment*.

### 9.4.2. Практика подготовки сотрудников полиции

#### 9.4.2.а. Практика базовой подготовки

В большинстве стран существует согласие по поводу того, что подготовка полицейских должна охватывать как теорию, так и практику. Как правило, подготовка сначала ведётся в учебном центре и длится от 3 до 18 месяцев, а затем следует стажировка под руководством старшего сотрудника<sup>19</sup>. При этом желательно, чтобы старший сотрудник был специально подготовлен

к обучению новичков, однако на практике это не всегда так. В большинстве случаев основное внимание в процессе стажировки уделяется усвоению того, как опытные сотрудники выполняют свою работу. Таким образом, обучение нередко сводится к подражанию. (Отчасти) по этой причине полицейскую культуру и практику бывает сложно изменить, поскольку программа наставничества затрудняет привитие новых навыков и формирование отношения, необходимых для введения новых методов работы. В такой учебной обстановке нелегко отказаться от старых привычек. Полиция, как правило, довольно цинично относится к подготовке и учебным центрам, поскольку считает, что теория не имеет никакого отношения к практике. Новички, приступающие к работе в полиции, чаще всего слышат: «Забудьте всё, чему вас учили в училище». Вместе с тем необходимо отметить, что за последнее десятилетие подготовка полицейских кадров во многих странах претерпела значительные изменения по мере того, как обучение всё чаще стало отражать усилия по внедрению полиции на службе общества<sup>20</sup>.

Во многих государствах теоретическая подготовка включает такие предметы, как право, уголовная статистика, криминология, делопроизводство в органах полиции, принципы сдерживания толпы, коммуникативные стратегии, конфликтология, общественные беспорядки и прочее. В то же время теоретический аспект базовой подготовки полицейских нередко ограничивается знакомством с правовыми нормами, которое в свою очередь сводится к заучиванию наизусть статей национального закона о полиции, положений уголовного права и уголовно-процессуального кодекса. К сожалению, при этом студентам зачастую не разъясняют, как выражаются положения законов в полицейской практике, не говоря уже о «духе закона». Точно так же теоретическая подготовка во многих странах является односторонним, а не интерактивным процессом, при котором инструктор даёт объяснения, а студенты «сидят и слушают».

В ряде государств основное внимание в ходе практического обучения уделяется спортивной подготовке, вождению, строевой подготовке и владению огнестрельным оружием. Причём подготовка в части применения силы и огнестрельного оружия чаще всего ограничивается техническими навыками без внимания к аспектам, которые следует учитывать в случае применения силы в конкретных обстоятельствах. Более того, практическая подготовка полицейских нередко направлена на обучение поведению в конкретных правоприменительных ситуациях, таких как назначение штрафа, регулирование дорожного движения, приказы гражданам воздержаться от каких-либо действий и т.п.

Аспектом подготовки, которому порой не уделяют должного внимания, является укрепление культурного сознания.<sup>21</sup> Общество во многих странах многонационально и неоднородно, и его состав характеризуется этническим и культурным многообразием. Несмотря на то что теоретически полицейские обязаны равно обращаться со всеми гражданами, на деле дискриминация всё же имеет место. Поэтому важно выработать такую учебную стратегию, которая поможет развить у сотрудников полиции понимание и отношение, необходимые для профессионального осуществления полицейской деятельности в условиях культурного многообразия. Полицейским следует хорошо знать культурные особенности сообществ, к которым они не принадлежат, но с которыми им предстоит работать. Они должны не просто обладать культурным сознанием, а хорошо понимать тот факт, что всем людям присущи равные

<sup>20</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Training*; AI, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997–2002*.

<sup>21</sup> В основу данного текста положены сведения, полученные из личной переписки с г-ном Г. П. Джоши, координатором полицейской программы CNRI (Индия).

права, и любая форма дискриминации, будь то по цвету кожи, кастовой или религиозной принадлежности и т.п., недопустима.

## Рекомендуемые цели подготовки в части культурного сознания

Совет Европы разработал Практическое руководство по подготовке полиции в области культурного сознания<sup>22</sup>. В Руководстве определены шесть основных задач такой подготовки:

- совершенствовать знания сотрудников полиции в области человеческих отношений и понимание их аспектов;
- развивать коммуникативные навыки, особенно в условиях культурного многообразия (то есть способность избегать недоразумений в ситуациях межкультурного общения);
- повышать профессионализм полиции в части предоставления качественных услуг населению;
- воспитывать уважение ко всем гражданам независимо от их происхождения;
- укреплять компетентность полиции в части выполнения своих функций в многокультурном обществе;
- совершенствовать знания сотрудников полиции, относящиеся к законам и нормам, которые касаются иммигрантов и расовой дискриминации.

Некоторые из перечисленных целей необходимо иметь в виду при разработке программ по подготовке сотрудников к полицейской работе в многонациональном обществе.

Большинство инструкторов, готовящих полицейских, сами являются сотрудниками полиции. В некоторых случаях, хотя и необязательно, они проходят дополнительную подготовку по методике обучения. Помимо полицейских инструкторов к процессу обучения всё чаще привлекают социологов для подготовки по таким аспектам, как коммуникативные навыки, психология толпы и личные переживания. Более того, в результате усилий по внедрению полиции на службе общества всё большее число учебных заведений приглашает к участию в подготовке представителей общественности.

В некоторых странах учебные заведения являются частью системы органов полиции и подчиняются одному с ней руководству. Однако в некоторых случаях они находятся в ведении министерства образования. Несмотря на то, что во многих странах учебные центры стараются приблизить к местным сообществам в рамках реализации программ по внедрению полиции на службе общества, в ряде государств центры подготовки остаются изолированными от «реального мира». Зачастую обучение ведётся в пределах огороженных территорий, где курсанты не только учатся, но и живут. Их скорее муштруют, нежели учат мыслить самостоятельно. Действительно, в подобных центрах львиная доля времени посвящается строевой подготовке. В целом, подготовка будущих полицейских редко отражает то, что от них ожидается по окончании курса обучения. Например, полиция наделена свободой действий и должна пользоваться ей в огромном множестве ситуаций, однако данный аспект лишь в редких случаях учитывается в учебных программах. Гораздо чаще курсантам говорят, что им следует поступать так, как приказывает начальство и как учат преподаватели. Подобное положение вещей отражает реальность тех стран, где используется авторитарный подход к работе полиции, в рамках

<sup>22</sup> Oakley, R., 1998, *Police training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines.*

которого свобода действий рядовых сотрудников весьма ограничена. Вместе с тем в подобных ситуациях не учитывается тот факт, что определённая свобода действий у полицейского есть всегда, поскольку она является неотъемлемой частью его работы.

В некоторых странах существует разница между базовой подготовкой в полицейских училищах и подготовкой руководящих кадров. Во многих государствах старшим сотрудникам полиции обязательно требуется юридическое образование. В других – любой новичок начинает службу в полиции с рядового уровня.

По окончании курса базовой подготовки сотрудникам полиции нередко предлагают пройти дополнительную подготовку по целому ряду аспектов, включая права человека. Как правило, международные донорские организации, а также местные и международные НПО, предлагают целый спектр различных курсов для сотрудников полиции по таким проблемам, как насилие в отношении женщин, профессиональная честность и этика, управление и т.п. Чаще всего подобные курсы представляют собой разовые и разрозненные мероприятия и не учитываются в более широких планах и политике. Поэтому эти курсы, как правило, не дают ощутимого эффекта, даже при участии большого количества слушателей (подробнее эта проблема рассматривается в главе 10).

### **Недостатки традиционных методов обучения**

В докладе «*Human rights on duty*» (см. раздел 9.3.4) перечислены пять проблем, связанных с традиционной системой подготовки:

1. Закрытость институтов профессиональной подготовки;
2. Недостаточное участие общественности или полное отсутствие такового;
3. Расхождения между теорией и практикой;
4. Остаточный принцип в подходе к подготовке по вопросам прав человека и культурного сознания;
5. Ограниченные возможности оценки и внешнего контроля.

#### **9.4.2.б. Подготовка в части применения силы**

На практике подготовка в части применения силы и огнестрельного оружия нередко сводится к обучению навыкам использования оружия (практическим навыкам стрельбы и обращения с оружием). При этом аспект предотвращения их применения нередко обходят стороной. Такой подготовки явно недостаточно. Принципы соразмерности и необходимости следует не просто обсуждать, а хорошо отрабатывать на практике, поскольку они задают основу действиям, позволяющим предотвратить эскалацию насилия, и помогают избежать применения (смертельной) силы.

Как отмечалось выше, Принципы применения силы и огнестрельного оружия включают в себя право сотрудников полиции на надлежащую подготовку в части применения огнестрельного оружия, поскольку полицейские могут не только нарушить право на жизнь других лиц, но и лишиться собственной из-за недостаточной подготовки и плохой экипировки. В процессе обучения необходимо уделять особое внимание альтернативным методам, позволяющим не прибегать к силе и оружию, таким как мирное урегулирование конфликтов, понимание психологии толпы, а также методам убеждения, ведения переговоров

и посредничества наряду с техническими средствами, которые помогают ограничить применение силы и огнестрельного оружия. Кроме того, в рамках подготовки необходимо уделять внимание проблеме безопасности сотрудников, поскольку ощущение опасности с наибольшей вероятностью вынудит полицейского прибегнуть к силе. Полиции и учебным заведениям надлежит пересматривать программы подготовки с учётом конкретных случаев применения силы.

Важно включать в программы подготовки в части применения силы и огнестрельного оружия, а также в программы обучения методам поддержания общественного порядка ролевые игры и иные методические приёмы, основанные на изучении практического опыта деятельности полиции. Курсантам нужно научиться принимать решение о необходимости применения силы и о том, какие силовые средства использовать, а также обосновывать своё решение. Оценивая процесс подготовки полицейских кадров, важно учитывать, уделяется ли внимание принципам СЛОН (они обсуждались в главе 5), а также альтернативным методам воздействия.

## **Обучение применению огнестрельного оружия**

Обучение применению огнестрельного оружия должно быть максимально приближено к реальности. Инструкторы в ряде стран используют следующую методику. Курсант получает оружие, которое соединено с экраном с помощью лазера. На экране демонстрируется видеозапись инцидента, на который должен отреагировать курсант. Ему, как сотруднику полиции в данной ситуации, необходимо решить, что следует предпринять, а затем обосновать своё решение. Например, на экране происходит драка между двумя вооружёнными людьми, у одного из которых нож, а у другого пистолет. Скажем, курсант выхватит пистолет, наведёт его на дерущихся и выстрелит. Инструктор обсуждает с обучаемым каждое совершённое им действие (достал оружие, прицелился, выстрелил) и выясняет, почему он принял именно такое решение и каким образом оно соотносится с национальными и международными стандартами соразмерности, необходимости и легальности. Кроме того, видеофильм отражает последствия принятых решений. В частности, если курсант решает открыть огонь (и поражает цель) на экране можно будет увидеть раненого или даже убитого человека. С другой стороны, если курсант решит не стрелять, то также увидит последствия своего решения: возможно, что под огонь попадёт он сам.

Ни один сотрудник полиции не имеет права носить оружие, если он не прошёл необходимой подготовки в части его применения и не сдал надлежащих испытательных экзаменов. Каждый раз при поступлении новых видов оружия полицейским надлежит проходить соответствующую переподготовку. Их пригодность для выполнения этих функций должна периодически проверяться.

## **Учебные городки**

Аналогично методике обучения применению огнестрельного оружия, которая описывалась выше, некоторые полицейские учебные центры используют учебные городки. Там можно имитировать различные ситуации, связанные с поддержанием общественного порядка, такие как мирные демонстрации, действия футбольных болельщиков и беспорядки. При симуляции подобных ситуаций может понадобиться участие конной полиции, подразделений по контролю за общественным порядком, кинологовических подразделений и т.п. Как правило, такие имитации записывают на видео и затем анализируют на занятиях.

Ещё одной темой, которая чаще всего остаётся без особого внимания, особенно в данном контексте, является подготовка сотрудников полиции в части управления конфликтными ситуациями. По большей части работа полиции связана с участием в разрешении (крупных и мелких) конфликтов по вызову граждан. В случаях, когда ситуация выходит из-под контроля, иногда требуется применить силу для восстановления спокойствия и порядка. Вместе с тем применения силы во многих ситуациях можно было бы избежать, если бы полицейские понимали, как можно справиться с эмоциональным состоянием людей и что способствует эскалации конфликта. Развитие коммуникативных навыков и навыков управления конфликтными ситуациями может способствовать решению данной задачи.

#### **9.4.2.в. Обучение следственным навыкам**

Вопреки требованиям статьи 10 Конвенции против пыток в большинстве стран программы обучения следственным навыкам, и в частности, методам допроса подозреваемого, развиты слабо. Нередко этим обстоятельством оправдывают пытки, будто бы полицейские применяют насилие оттого, что не знают никаких иных способов заставить подозреваемого сообщить им известные ему сведения. Отнюдь не в поддержку подобного оправдания следует отметить, что одним из путей избежать применения пыток действительно является обучение сотрудников полиции профессиональным методам ведения следствия (в том числе допроса подозреваемых), основанным на соблюдении прав человека. Для того чтобы разработать и предложить полиции подобную программу подготовки, необходимо обладать соответствующими знаниями (о них говорилось в главе 7).

### **Формирование следственных навыков**

Для обучения курсантов следственным методам, некоторые полицейские училища прибегают к помощи профессиональных актёров. Курсанты получают задание подготовиться к допросу подозреваемого на занятии или самостоятельно, а затем им предъявляют «настоящего подозреваемого» (актёра), которого им надлежит как можно более полно допросить. Происходящее записывается на плёнку для последующего обсуждения с точки зрения коммуникации, тактики и законности.

Аналогичным образом курсантам можно попрактиковаться в любых других следственных методах. При этом можно имитировать домашние обыски и с помощью актёров опрашивать потерпевших и свидетелей. Данные навыки можно отрабатывать, воспроизводя воображаемые или реальные жизненные ситуации, а затем, опираясь на замечания инструкторов и актёров, анализировать практическое применение различных методов.

В процессе обучения следственным методам необходимо однозначно заявить об абсолютном запрете на применение пыток, а также о том, что сотрудники полиции имеют не только право, но и обязательство не подчиняться приказу вышестоящего лица о применении пыток. При этом следует обсудить с обучаемыми вопрос о том, что такое пытка и какие методы давления на подозреваемого допустимо применять (они рассматривались в главе 7). Методику допроса подозреваемого, применяемую на практике, необходимо постоянно анализировать и учитывать результаты анализа при разработке учебных программ.

Вместе с тем в ходе подготовки в части ведения расследований следует подчеркнуть, что допрос подозреваемого является лишь одним из многих

следственных методов. Курсантов необходимо ознакомить с другими существующими методами расследования, чтобы избежать излишнего упора на показания подозреваемого как основного способа сбора информации. Новичков следует научить проведению домашнего обыска и личного досмотра, поиску свидетелей и их опросу, процедуре опознания, быстрой реакции и безотлагательному расследованию на месте преступления, использованию вещественных доказательств и данных судебной экспертизы (см. главу 7).

Ещё один аспект, которому зачастую не уделяют должного внимания в процессе подготовки и который имеет решающее значение для успешного уголовного преследования, касается того, каким образом протоколируются следственные процедуры и результаты расследования. Действительно, документальное оформление результатов расследования в соответствии с требованиями закона, с тем чтобы зафиксированные данные можно было использовать в суде, играет жизненно важную роль в деле соблюдения стандартов справедливого судопроизводства и гарантии подотчётности полиции в целом.

Разумеется, подготовка не является единственно возможным способом предотвратить нарушения прав человека в ходе уголовного расследования. Многие нарушения прав человека происходят по другим причинам, таким как несовершенство судебной и правовой систем, а также отсутствие возможности провести судебную экспертизу. Подобные вопросы не связаны с подготовкой. Ими прежде всего должно заниматься руководство полиции и другие властные структуры. Действительно, в обеспечении по-настоящему эффективной подготовки полицейских важнейшую роль играет внутриведомственная приверженность, особенно со стороны руководства полиции. Такая приверженность предполагает гарантии поощрения новичков и содействия им в практическом применении методов и навыков, которые они усвоили в процессе подготовки. Зачастую новички не получают возможности применить приобретённые знания и навыки на практике. Им попросту советуют: «делай, как все», а это препятствует переменам.

### **9.4.3. Оценка подготовки сотрудников полиции с точки зрения прав человека**

Во многих странах подготовка в области прав человека, если проводится вообще, составляет изолированный аспект базовой подготовки сотрудников, на который чаще всего отводится очень мало времени. Курсантам нередко предлагается отдельный курс по правам человека, который во многих случаях строится вокруг международных стандартов. При этом, как правило, их попросту заучивают наизусть, нежели обсуждают их значение и пути воплощения в полицейской практике. Подобные курсы по правам человека чаще всего никак не связаны с другими прикладными дисциплинами. Это создаёт у курсантов впечатление, будто между ними нет связи, и изучение прав человека нужно просто «перетерпеть», чтобы стать сотрудником полиции. Кроме того, права человека нередко изучают как академическую дисциплину, не выполняя практических заданий, причём в некоторых случаях их преподают инструкторы, а не полицейские, что также способствует отношению к ним как к изолированной дисциплине.



Между тем изучение прав человека нельзя рассматривать просто как довесок к существующему учебному плану; они должны служить основой программ подготовки сотрудников любого уровня. Среди сотрудников полиции бытует представление о правах человека как об обузе, препятствующей эффективной работе полиции. Важным направлением программ подготовки должна стать цель изменить это представление<sup>23</sup>. Необходимо отметить, что в главе 10 обсуждается вопрос обучения правам человека, которое проводят НПО. В настоящем разделе права человека рассматриваются как составляющая учебного плана базовой подготовки сотрудников полиции и их применение в процессе стажировки.

В 1998 году Amnesty International опубликовала «AI's 12 Point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials» (Руководство из 12 пунктов по добросовестной практике подготовки и образования в области прав человека для государственных должностных лиц)<sup>24</sup>. В данном руководстве, которое касается всех государственных служащих, а не только сотрудников полиции, обобщаются существенные принципы подготовки в области прав человека, направленные на повышение правосознания у государственных должностных лиц, а также соблюдение ими прав человека. Возможно, основным положением, лежащим в основе всех 12 принципов, является то, что изучение прав человека не должно сводиться к разовым, изолированным мероприятиям. Его следует учитывать в ситуационном (в том числе в организационном) контексте, включать в учебную программу, соотносить с оперативной практикой, и главное – оно должно получить практическое продолжение. Читателям рекомендуется обратить внимание на эти принципы.

## **Руководство из 12 пунктов по добросовестной практике подготовки и образования в области прав человека для государственных должностных лиц**

1. Оценка положения в области прав человека имеет жизненно важное значение.
2. Образование в области прав человека должно стать одним из шагов на пути повышения подотчётности.
3. Должностным лицам надлежит взять на себя обязательство по реализации программ подготовки как неотъемлемой составляющей их профессии.
4. Учебные программы необходимо согласовывать с другой правозащитной деятельностью, осуществляемой в ведомстве и обществе.
5. Неправительственным организациям следует отвести ключевую роль на всех этапах программы подготовки.
6. Целевые группы для подготовки и цель курса необходимо определять тщательным образом.
7. Инструкторы должны иметь определённую связь с целевой группой.
8. В используемых методах обучения следует учитывать особенности местной культуры и верований, а также правозащитную направленность подготовки.
9. Подготовка должна иметь практическую направленность, а в процессе обучения следует использовать интерактивные приёмы.
10. Учебные материалы необходимо ориентировать на решение практических задач.

<sup>23</sup> Из личной переписки с г-ном Г. П. Джоши, координатором полицейской программы CHRI (Индия).

<sup>24</sup> AI, 1998, *AI's 12 Point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials*. Следует отметить, что НПО должны играть важную роль на каждом этапе программ подготовки, однако это отнюдь не значит, что проводить её следует именно им.

11. Закрепление и дальнейшие действия необходимо включить в программу подготовки с начальных этапов.
  12. Результаты осуществления программы надлежит постоянно анализировать и при этом пересматривать её содержание в свете выявленных недостатков и новых возможностей.
- В 2004 году нидерландская секция Amnesty International пересмотрела рекомендации организации, касающиеся работы полиции, и предложила добавить к существующим 12 пунктам ещё три<sup>25</sup>:
13. В программах подготовки в области прав человека следует учитывать международные, региональные и национальные стандарты в этой сфере и соотносить подобную информацию с ситуацией в области прав человека в стране.
  14. Права человека необходимо включать в каждый этап программы подготовки.
  15. Подготовку и оценку надлежит сделать непрерывным процессом.

Включение прав человека в каждый аспект программы подготовки полицейских следует принять за общее правило. Самыми важными словами здесь являются «включение» и «каждый». Полицейские инструкторы расходятся во мнении о том, следует ли изучать права человека и полицейскую этику в рамках отдельного курса, что позволит уделить существенное внимание данным проблемам, либо включить эти темы в планы занятий, посвящённых таким аспектам работы полиции как общественный порядок, расследование, роль полиции и т.п. В последнем случае права человека займут не столь видное место в учебной программе, однако их изучение будет в большей степени ориентировано на практику и даст лучшие результаты. Например, подготовку по правам человека можно включить в занятия, посвящённые применению силы. При этом, ведя речь о принципах соразмерности и необходимости, упомянуть слова «права человека» отнюдь не обязательно. Безусловно, обсуждение этого вопроса продолжится (одна из проблем заключается в том, что в случае включения прав человека в другие темы полицию могут обвинить в недостатке внимания к правам человека). Оптимальным решением, возможно, станет сочетание обоих подходов: полицейских необходимо знакомить с нормами международного права в области прав человека и его основополагающими принципами, а также с тем, как оно соотносится с нормами внутреннего законодательства. В то же время полицейским необходимо овладеть практическими навыками и поведенческими моделями, позволяющими на деле защищать права человека и обеспечивать их соблюдение. В этой связи может быть и не обязательно постоянно употреблять термин «права человека», однако важно, чтобы всё полицейское ведомство – начиная с высшего руководства – отдавало себе отчёт в том, что права человека являются краеугольным камнем работы полиции, и чётко усвоило эту мысль. Суть в том, что видное место прав человека и полицейской этики в учебной программе отнюдь не является показателем её ценности или эффективности. Во многих странах права человека включены в учебные программы, что создаёт впечатление, будто этой теме уделяется много времени. Между тем об эффективности подготовки такой подход ничего не говорит.

В некоторых странах подготовку в области прав человека проходят только новички, но не старшие офицеры и руководящие работники.<sup>26</sup> Разумеется, результаты такой подготовки могут сойти на нет, если новички замечают, что их старшие коллеги и руководители обходятся без подобной

<sup>25</sup> AI – Netherlands, 2004, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide.*

<sup>26</sup> AI, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997–2002.*

подготовки и к тому же, по-видимому, не придают ей значения и не соблюдают принципы прав человека на практике.

Содержание подготовки полицейских кадров должно отражать представление о той полиции, которую хотело бы получить данное общество. Если от полиции требуют способности реагировать на нужды населения, сотрудникам необходимо поддерживать связь с ним через инструкторов и консультантов; кроме того, полицейские могут находиться в постоянном контакте с населением просто потому, что сами живут в том же районе. Если предполагается, что сотрудники полиции должны ответственно пользоваться предоставленной свободой действий, то им следует обеспечить такую возможность в процессе подготовки. Если кадровый состав полиции должен отражать состав общества, его должны отражать и инструкторы. Если от полиции требуют подотчётности за свои действия, полицейским учебным заведениям необходимо отчитываться о качестве подготовки полицейских кадров.

Ниже приводится перечень вопросов, которые помогут оценить качество базовой подготовки полицейских с точки зрения прав человека. Они сформулированы как открытые вопросы.

### **1. Кто получает базовую полицейскую подготовку?**

Такую подготовку должны проходить все без исключения сотрудники полиции выполняющие полицейские функции.

### **2. Какова продолжительность базовой подготовки?**

В принципе, ответ таков: чем дольше, тем лучше. Разумеется, этот ответ слишком прост. Продолжительность подготовки варьируется от пары недель до четырёх лет. Есть мнение, что для достижения профессионализма достаточно 12 месяцев<sup>27</sup>. Будет резонно ожидать, что более длительная подготовка создаёт больше возможностей для достижения целей, к которым стремятся правозащитники, но только в том случае, если в процессе обучения учитываются принципы прав человека. Действительно, можно посвятить четыре года совершенствованию технических навыков, при этом обходя вниманием основополагающие принципы и ценности. Поэтому ответ на вопрос о продолжительности подготовки неразрывно связан с ответами на нижеследующие вопросы касательно содержания и методики обучения, а также квалификации и подготовки инструкторов.

### **3. Кто готовит полицейские кадры?**

Необходимо найти оптимальное соотношение между инструкторами из полицейской среды и теми, кто не связан с полицией, поскольку последние помогают предотвратить укоренение полицейской культуры, полностью обращённой внутрь ведомства. Такие «неполицейские» инструкторы могут приходить как из научной, так и из другой среды (например, они могут быть спортивными тренерами). Более того, к преподаванию следует привлекать различных людей, поскольку это позволит отразить в процессе обучения многообразие общества, которому будущим полицейским предстоит служить<sup>28</sup>. Инструкторам, обучающим сотрудников полиции, необходимо иметь соответствующую квалификацию, из какой бы среды они ни пришли. Они должны владеть методикой преподавания и знать, как способствовать применению знаний и навыков на практике.

<sup>27</sup> WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Recruitment.*

<sup>28</sup> O'Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty.*

#### **4. Какова доля участия представителей общественности либо их вклад в подготовку полиции?**

Представители общественности могут участвовать в подготовке полиции в разном качестве: как инструкторы и консультанты по определённым аспектам, а также в составе групп общественных наблюдателей, комментирующих процесс подготовки кадров и т.п. Подготовка должна быть организована таким образом, чтобы отвечать принципам восприимчивости, представительности и подотчётности. Её не следует проводить на закрытых огороженных территориях, где кроме сотрудников полиции никто не бывает.

#### **5. Качественная подготовка всегда охватывает знания, навыки и отношение.**

Работа полиции – работа практическая, но это не значит, что теоретическую подготовку можно опустить. Напротив, необходимо постоянно разьяснять, как теория (в том числе законодательные нормы) соотносится с практикой. В ролевых играх и отработке навыков теория и практика идут рука об руку. Зазубренное знание законов без соотнесения их с практикой лишает законы эффективности. Положения закона необходимо применять к примерам из жизни. При этом следует использовать интерактивные методы обучения, поскольку они способствуют запоминанию (включая преобразование полученных знаний и навыков в практическое владение профессией). Более того, подготовка полицейских кадров не должна сводиться к изучению законов (которые неизменно касаются полномочий полиции). Она должна охватывать те аспекты работы полиции, которые не требуют полицейских полномочий либо направлены на то, чтобы избежать их применения. Важной темой, значение которой зачастую недооценивают, является формирование коммуникативных навыков, поскольку именно они помогают разрядить ситуацию и обойтись без применения силы.

#### **6. Какие темы должна охватывать программа подготовки?**

В качестве примера мы предлагаем включить в учебный план следующие темы (в произвольном порядке)<sup>29</sup>:

- а)** значение беспристрастности действий полиции;
- б)** недопустимость дискриминации;
- в)** значение способности реагировать на нужды населения;
- г)** осознание культурных и гендерных различий и восприимчивость к ним;
- д)** соблюдение надлежащих процедур, касающихся применения силы, ареста и задержания, то есть принципов соразмерности, легальности, ответственности и необходимости (СЛОН);
- е)** применение несиловых методов прежде прочих;
- ж)** следственные навыки, в том числе методы допроса (включая допрос подозреваемого);
- з)** права задержанных и подозреваемых, в том числе право на презумпцию невиновности;
- и)** потерпевшие (тему насилия в отношении женщин необходимо включить в программу базовой подготовки полиции для более

<sup>29</sup> См. также AI, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997–2002.*

чуткого подхода в целом. Вместе с тем возможно имеются специализированные подразделения, занимающиеся подобными видами насилия);

- к) уязвимые группы и их особые права (в частности, женщины, дети, представители меньшинств);
- л) абсолютный запрет на применение пыток и право не подчиняться приказу об их применении, также в контексте законодательства о борьбе с терроризмом (где это уместно);
- м) значение надзора и подотчётности, в том числе дисциплинарных процедур.

Дополнительно для руководящего состава полиции следует включить темы:

- н) влияние руководства полиции на укрепление духа уважения к правам человека;
- о) оперативная независимость и демократический надзор, а также связанные с этим проблемы выбора;
- п) показатели качества руководства, оценки и работы.

### **7. Следует ли за базовой подготовкой последующее повышение квалификации? Предусмотрено ли повышение квалификации «без отрыва от работы»? По каким аспектам предлагается дальнейшее обучение?**

Согласно рекомендации КОС, «подготовка не должна сводиться исключительно к обучению новичков, а сопровождать сотрудников полиции на всём протяжении их карьеры. Высшему руководству полиции следует всячески поддерживать успешные методы обучения и придерживаться философии и практики непрерывного совершенствования»<sup>30</sup>.

### **8. Существует ли процедура (непрерывной) аттестации, направленная на поддержание на должном уровне технических и других навыков?**

В большинстве стран сотрудники полиции, успешно прошедшие курс подготовки, получают «пожизненный» диплом. Вместе с тем применительно к некоторым аспектам работы полиции, особенно что касается использования силы и огнестрельного оружия, вместо дипломов следует выдавать сертификаты, подлежащие периодическому подтверждению. Сотрудника, не прошедшего испытание, следует лишить соответствующих полномочий и права пользования спецсредствами, до тех пор пока он не продемонстрирует умения, навыков и отношения, требуемых для восстановления утраченных полномочий. В частности, статья 18 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка требует «периодически осуществлять проверку их пригодности для исполнения таких функций».

### **9. Существует ли механизм оценки эффективности подготовки?**

Эффективность подготовки подлежит систематической оценке. Для того чтобы оценка была по-настоящему действенной, к ней следует привлекать лиц, не связанных с полицией»<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> O'Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*, с. 93.

<sup>31</sup> Там же.

## Приобретение компетенции для проведения подготовки в области прав человека

Для того чтобы знакомить других с принципами прав человека, необходимы соответствующие знания. Реализация многих программ донорских организаций, посвящённых вопросам подготовки, начинается с программ подготовки инструкторов, в рамках которых полицейские инструкторы (как правило, иностранные) обучают инструкторов местной полиции формированию навыков и преподаванию методов работы полиции. Иногда местных инструкторов приглашают в полицейские академии, спонсирующие учебные программы, для ознакомления с процессом подготовки в них. В ходе любой программы подготовки инструкторов возникает проблема её адаптации к условиям страны, в которой она осуществляется. Инструкторы из стран-доноров, как правило, являются выходцами из совершенно иной культурной среды, по-другому относятся к полиции и её деятельности, а также располагают лучшими ресурсами. Вместе с тем знакомство с иной реальностью может оказаться полезным.

### 9.4.4. Дальнейшая подготовка сотрудников

Как упоминалось выше, подготовка сотрудников не должна сводиться только к обучению новичков. Необходимо обратить внимание на то, охватывает ли права человека подготовка полицейских кадров всех уровней, в том числе курсы для начинающих полицейских, недавно приступивших к работе, и для сотрудников, какое-то время проработавших в полиции. Дальнейшая подготовка включает обучение новым методам применения силы, дополнительную подготовку, связанную с внедрением новых концептуальных подходов к деятельности полиции и методов полицейской работы, а также подготовку для сотрудников, готовящихся к повышению по службе. В процессе подготовки руководящих кадров, безусловно, необходимо уделять внимание роли руководства, которую оно способно сыграть в установлении духа уважения к правам человека. Принципам прав человека следует уделять внимание в процессе подготовки на любом уровне и включать их во все учебные программы.

## 9.5. Результаты набора, отбора и подготовки кадров

Нельзя недооценивать важность и потенциальное воздействие процедур набора, охватывающих все слои общества, критериев отбора, отражающих принципы прав человека, и подготовки, включающей приобретение навыков, теоретических знаний и формирование отношения, которые ориентированы на права человека. Вместе с тем эти факторы не следует переоценивать. Международные доноры и правозащитники склонны придавать излишне важное значение влиянию набора, отбора и подготовки для решения проблем в области прав человека, при этом упуская из вида трудности, неразрывно связанные с разработкой эффективных механизмов отбора и подготовки, и обходя вниманием организационные причины нарушений прав человека. Выявить и устранить эти организационные причины намного сложнее, чем провести подготовку. Это требует длительных усилий, в то время как подготовка представляется быстрым решением проблемы, которое можно легко осуществить. Есть мнение, что международные донорские организации отдают предпочтение подготовке, поскольку её можно проводить практически где угодно, при этом не слишком ломая существующий порядок вещей. Такой подход не

<sup>32</sup> AI, 2002, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997–2002*.

<sup>33</sup> Существует множество статей и докладов, в которых описывается полицейская культура. См., например, Доклад Комиссии Моллена, которая занималась расследованием коррупции в Нью-Йоркском департаменте полиции. В докладе 1994 года описывается полицейская культура и то, каким образом она способствовала коррупции внутри ведомства. С текстом доклада на английском языке можно ознакомиться по адресу: <http://www.parc.info/reports/>

<sup>34</sup> Crow, M., e.a., 2004, "Czech police officers. An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy".

<sup>35</sup> Reenen, P. van, 1997, "Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma."

вызывает возражений с точки зрения политики именно потому, что отнюдь не обязательно что-либо изменит.

Разработка эффективной методики набора и отбора кадров, не говоря уже о количественной оценке результатов её применения, – задача не из лёгких. Более того, результаты подготовки зависят от её подкрепления практикой. Если подготовка используется как способ изменить поведение и при этом не подкреплена практикой, не занимает прочного места в более широкой политике и лишена всецелой поддержки полицейского руководства, которая «отражается в полицейском регламенте и текущих распоряжениях, получаемых руководителями подразделений»<sup>32</sup>, то она неизбежно обречена на неудачу и по сути является бессмысленной тратой средств. Во многих случаях, когда сотрудники полиции нарушают права человека, возникает вопрос, является ли подготовка наиболее действенной отправной точкой для перемен. Например, если причина нарушений прав человека кроется в несоответствии законодательных норм международным стандартам, борьба за реформу законодательства может оказаться более действенным средством, нежели выступление за улучшение подготовки полиции. Решение о том, станет ли подготовка кадров наилучшей отправной точкой, можно принять лишь на основании тщательного анализа конкретной ситуации.

Руководство полиции может поддаться искушению и сделать упор на важность подготовки кадров для достижения перемен. При подобном подходе его собственная роль в процессе преобразований упускается из вида, а ответственность остаётся за пределами его ведения и обязанностей. Поэтому правозащитникам будет целесообразнее выступать за улучшение подготовки руководящих кадров, поскольку такой подход может оказаться более действенным средством обеспечить соблюдение принципов прав человека на уровне руководства, нежели кампании за совершенствование подготовки рядовых сотрудников.

## Полицейская культура

Одно дело набрать кандидатов и отобрать сотрудников из всех слоёв общества, обеспечив представленность в полиции общества, которому она служит, а другое – сохранить кадровый состав. Не следует недооценивать влияние полицейской культуры, в которой (нередко) преобладают мужчины и доминируют группы большинства. В подавляющей части полицейских органов различных стран мира наиболее выражено проявляются три аспекта полицейской культуры: «глухая стена молчания», «мы против них» и полицейский цинизм<sup>33</sup>. Эти три отличительные черты, а также тот факт, что полиция нередко достаточно консервативна<sup>34</sup>, делают её необычайно устойчивой к переменам и позволяют противодействовать усилиям по улучшению отношений полиции и общества, а также интеграции представителей меньшинств и женщин внутри ведомства.

«Не предавай коллег». «Глухая стена молчания» относится к неписаному закону молчания, которому нередко следует полиция. Он возник оттого, что работа полиции считается опасной, и полицейским необходимо полностью полагаться на коллег, чтобы выжить (в буквальном смысле). Таким образом, преданность в полиции ценится превыше всего. В свою очередь, она может поставить сотрудника перед нравственной дилеммой, если придётся выбирать между преданностью и профессиональной честностью: например, рассказать о поступке, который был явно неправильным, или сохранить верность коллегам<sup>35</sup>.

«Они нас не понимают». Ещё одна отличительная черта полицейской культуры известна как «мы против них», то есть «мы» – это полиция, а «они» – граждане. Полиция на службе общества является одним из новых концептуальных подходов к деятельности полиции, который поможет сблизить полицию и граждан и будет способствовать их взаимопониманию.

«Всё впустую». Полицейские ежедневно сталкиваются с трудными проблемами и ситуациями сложного выбора. Более того, они видят лишь незначительные результаты и ограниченный эффект своей работы. Преступность сохраняется, некоторых лиц так и не удаётся привлечь к ответу, а полицейское руководство, как порой кажется, больше занято собственной карьерой, нежели поддержкой подчинённых. В результате после нескольких лет работы многие полицейские становятся циничными<sup>36</sup>.

## 9.6. Резюме

Процедура набора с охватом кандидатов, представляющих состав общества, и последующий отбор лиц, обладающих высокими моральными качествами и системой ценностей, являются одной из основных и трудных задач, стоящих перед полицейскими ведомствами. Некоторым аспектам работы полиции нельзя научить: необходимые качества должны быть заложены в человеке изначально, а другие, в частности, практические навыки и знания, можно сформировать в процессе обучения. Набор, отбор и подготовка одинаково важны в деле создания органа полиции, который уважает и защищает права человека. Вместе с тем, являясь обязательным условием, они сами по себе не достаточны. Если подготовка используется как способ изменить поведение и при этом не подкреплена практикой, не занимает прочного места в более широкой политике и лишена всецелой поддержки полицейского руководства, то она неизбежно обречена на неудачу и по сути является бессмысленной тратой средств. Для того чтобы хорошая подготовка принесла свои плоды, необходимы методы её подкрепления практикой, а также постоянная приверженность в практическом выражении со стороны старших сотрудников полиции, но в первую очередь – со стороны полицейского руководства. Таким образом, подготовка руководящего состава полиции требует особого внимания и пристального наблюдения. Более того, анализ причин противоправного поведения сотрудников полиции может навести на мысль о том, что альтернативные стратегии воздействия могут оказаться куда более эффективными, нежели упор на подготовку.

<sup>36</sup> См. примечание 34.





«Международная Амнистия» видит будущий мир таким, в котором каждый человек сможет в полной мере осуществить все свои права, изложенные во Всеобщей декларации прав человека и других международных нормах в области прав человека. В контексте более широкой деятельности по укреплению прав человека «Международная Амнистия» проводит исследования и принимает меры по предотвращению и пресечению грубых нарушений права на личную неприкосновенность, свободу совести и слова, а также права не подвергаться дискриминации.

Цель и задачи Amnesty International

Взаимодействуя с должностными лицами по поддержанию правопорядка, члены организации могут использовать любые методы, если только их использование в конкретных условиях не лишит Amnesty International возможности осуждать нарушения прав человека или не ограничит такую возможность.

Совещание Международного совета Amnesty International. Решение № 20, 2003 г.

## 10. Взаимодействие с полицией

### 10.1. Введение

Поскольку Amnesty International, как и большинство правозащитных НПО, рассматривала полицию исключительно как нарушителя прав человека, отношения между организацией и полицией чаще всего характеризовались враждебностью, нежели доверительностью. Как следствие, сотрудники Amnesty International и её члены чувствовали себя комфортнее в роли противников полиции, не стремясь искать сферы взаимных интересов. Тем не менее ситуация изменилась, и теперь полиция рассматривается не только как нарушитель прав человека, но и как их защитник. В некоторых странах, и прежде всего в тех, где полиция не замечена в систематических нарушениях прав человека, появились возможности выработать общие программы действий и установить контакты с полицией, то есть осуществлять взаимодействие (engagement).

В главе 1 рассматривалась динамично развивающаяся сфера полиции и прав человека. Главная идея настоящего методического пособия заключается в том, что для достижения перемен в работе полиции непрерывным условием является хотя бы базовое понимание обстановки, в которой работает полиция, и проблем её деятельности. В главах 2 – 9 представлена информация о вопросах, связанных с деятельностью полиции, на которую затем можно опереться при проведении контекстуального анализа полиции в конкретной стране. Инструменты для такого анализа приводятся в приложении А.

В настоящей главе рассказывается о различных подходах, которые могут использовать, либо уже используют, правозащитные НПО, с тем чтобы воздействовать на поведение полиции. Данные подходы варьируются от конфронтации до сотрудничества – в зависимости от конкретной ситуации в области прав человека. Раздел 10.2 посвящён тому, как Amnesty International проводит исследования и разрабатывает сопутствующие стратегии воздействия. В разделе 10.3 подробно рассматривается одна из таких стратегий – стратегия взаимодействия, поскольку она является сравнительно новым подходом. При этом проводится анализ проблем, возникающих при взаимодействии, и предлагаются их возможные решения. Взаимодействие нередко характеризуется различными инициативами по подготовке сотрудников полиции по вопросам прав человека. Более детальному рассмотрению такой формы взаимодействия посвящён раздел 10.4. В разделе 10.5 описана трёхшаговая модель организации различных подходов к взаимодействию. Там же обсуждается вопрос о том, что и когда необходимо предпринять для наиболее эффективного воздействия на поведение полиции в конкретной стране. Главу завершает краткое резюме.

### Разнообразие НПО

Необходимо отметить, что правозащитные НПО не бывают какого-то одного типа. Напротив, они разительно отличаются. Одни ведут работу на международном уровне, а другие занимаются вопросами местного значения. Они могут финансироваться за счёт членских взносов, помощи

(иностранных) правительств или неправительственных донорских организаций (таких, как фонд Форда, фонд Макартуров, Билла Гейтса и т.п.) либо за счёт того и другого. При этом каждый из путей финансирования создаёт определённую динамику. Деятельность правозащитных НПО может строиться вокруг конкретного аспекта прав человека либо охватывать широкий спектр тем. Они могут работать в тесном сотрудничестве с правительством или выступать против определённой политики. В настоящей главе по мере надобности указывается, о каком виде НПО идёт речь.

## **10.2. Практическая деятельность Amnesty International**

### **10.2.1. Введение**

Amnesty International широко известна своими тематическими докладами и докладами о положении в отдельных странах, а также проводимыми ею акциями и кампаниями. В следующих разделах поясняется, как проводится подобная работа, то есть каким образом организация собирает и обрабатывает информацию и какое отношение она имеет к деятельности полиции. Таким образом, в настоящем разделе основное внимание уделяется организационной политике и процедурам Amnesty International.

### **10.2.2. Сбор информации: исследование и работа по своей стране**

#### ***10.2.2.а. Исследования, проводимые Международным секретариатом***

В основе работы Amnesty International лежит информация о ситуации в области прав человека в различных странах мира, которая затем оценивается с точки зрения требований, относящихся к правам человека в рамках международного права. Работа по конкретной стране начинается с информации об определённых случаях нарушений прав человека, которые указывают на их возможный систематический характер. Исследователи Amnesty International получают информацию из целого ряда открытых источников (газет, Интернета), а также в ходе личных контактов с представителями местных НПО, лидерами оппозиции, учёными и другими лицами. Сотрудники организации регулярно посещают страны (эти визиты называются «миссиями»). Во время таких посещений они проверяют полученную ранее информацию и собирают более подробные сведения, а также стремятся установить диалог с представителями государства. Организация регулярно публикует доклады о ситуации в конкретных странах. В докладах всегда приводятся рекомендации по улучшению положения в области прав человека. В некоторых случаях доклады посвящаются отдельной теме, например условиям содержания в местах лишения свободы, законодательству в области безопасности, злоупотреблению силой со стороны сотрудников силовых структур, насилию в отношении женщин и т.п. Кроме того, Amnesty International публикует тематические доклады о положении сразу в нескольких странах.

За последние годы Международный секретариат (МС) при содействии специалистов в области деятельности полиции разработал ряд детальных исследовательских и других проектов, предусматривающих различные методы работы (такие, как взаимодействие, образование в области прав человека, поддержка определённой политики, привлечение внимания общественности). Они касаются работы полиции в определённых странах,

в том числе в Афганистане, Ямайке, государствах в составе Сообщества развития стран Южной Африки, в Восточном Тиморе, Великобритании, Бразилии, Малайзии и Соединённых Штатах Америки, а также отдельных проблем, таких как применение силы и огнестрельного оружия.

### **10.2.2.б. Исследования, проводимые секциями и структурами Amnesty International**

В прошлом сотрудники национальных секций и структур Amnesty International не участвовали в исследованиях, посвящённых отдельным нарушениям прав человека, ни в своей собственной, ни в других странах. Не так давно от подобной политики отказались, и исследования в своей стране, известные как исследования РПСС (РПСС – работа по своей стране), в настоящее время ведутся несколькими секциями организации. В 2005 году на совещании Международного совета (высшего органа организации, ответственного за принятие решений) было решено, что проекты РПСС «способны укрепить влияние AI на местном уровне и максимально расширить её исследовательский потенциал (...)»<sup>1</sup>.

Некоторые секции в настоящее время занимаются проблемами деятельности полиции в своих странах. Например, в мае 2007 года швейцарская секция Amnesty International планирует опубликовать доклад о злоупотреблениях со стороны полиции, в котором сформулированы «отправные точки» для улучшения ситуации, а секция организации в США уже достаточно долго занимается вопросами работы полиции, уделяя особое внимание правам сексуальных меньшинств (ЛГБТ) и расовому профилированию<sup>2</sup>. Подобные инициативы могут способствовать как работе по проблемам деятельности полиции, так и взаимодействию с ней.

## **10.2.3. Кампании и акции**

### **10.2.3.а. Введение**

Данные исследований, собранные Amnesty International, служат основой при планировании дальнейших согласованных действий с целью улучшения ситуации в области прав человека в конкретной стране либо проведения кампаний, направленных на предание суду лиц, которые подозреваются в нарушениях прав человека (равносильных преступлениям в рамках международного права). Информация, полученная в ходе исследований, и стратегии организации кампаний, выработанные на международном уровне AI, всегда служат базой при стратегическом планировании кампаний и акций, которые осуществляют секции и структуры в конкретной стране. Деятельность Amnesty International традиционно связывают с письменными обращениями к властям во всех уголках мира. Разумеется, в распоряжении организации имеются и другие методы воздействия, такие как петиции, лекционные туры, публичные мероприятия и протесты, лоббирование властей своей страны, контакт с посольствами, поддержка знаменитых людей и т.п. «AI's Campaigning Manual» (Руководство AI по организации кампаний), которое в последний раз публиковалось в 2001 году, содержит исчерпывающий обзор стратегий и методов проведения кампаний, используемых организацией. В руководстве говорится: «*умение выбирать нужные средства для выполнения текущей работы является частью ремесла организации кампании, также как и разработка новых средств для решения новых задач*»<sup>3</sup>. Несомненно, проведение кампаний, как и проведение

<sup>1</sup> 27<sup>th</sup> International Council Meeting, Circular 57, decisions of the 2005 ICM.

<sup>2</sup> См. AI – USA, 2004, *Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States*; 2005, *Stonewalled. Police abuse and its conduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transsexual people in the U.S.*

<sup>3</sup> AI, 2001, *AI's Campaigning Manual*, с. 8.

исследований, – умение, требующее постоянного совершенствования, и поэтому к нему неприменимы раз и навсегда установленные методики.

### **10.2.3.б. Полиция как союзник**

Полиция может быть как мишенью кампаний, так и союзником в их проведении. Например, так происходит в случае, если сотрудники полиции являются членами Amnesty International или солидарны с её целями и сотрудничают с организацией, чтобы повысить эффективность её деятельности. Руководство AI по организации кампаний содержит раздел о привлечении к деятельности организации военнослужащих, сотрудников служб безопасности и полиции (ВСБП), в котором однозначно отмечается, что они способны помочь Amnesty International в проведении кампаний. Полицейские-члены организации могут оказать помощь при лоббировании (например, участвовать в посещениях посольств), принимать участие в исследовательских миссиях и кампаниях, читать лекции в полицейских училищах своих стран, вести подготовку членов организации на местах по вопросам работы полиции и т.п. По сути, они могут привлекаться к любой деятельности, в ходе которой может пригодиться их профессиональный опыт. Кроме того, в каких-то случаях присутствие сотрудника полиции помогает «открывать двери».

Секции Amnesty International в странах, где полиция не замечена в систематических нарушениях прав человека, могут посчитать необходимым организовать «профессиональные полицейские группы», которые, как правило, пользуются административной поддержкой секретариата секции. В настоящее время подобные группы существуют в Нидерландах, Австрии и Германии. Члены таких профессиональных групп пишут письма полицейскому руководству конкретных стран, обращаясь к ним как коллеги, обеспокоенные нарушениями прав человека, которые допускают сотрудники их ведомств или от которых сами же страдают. Предполагается, что письмо, полученное от коллеги, произведёт большее впечатление и, следовательно, окажется более результативным, нежели письмо от «гражданского» лица.

Очевидно, что организация профессиональной полицейской группы может оказаться нелёгкой задачей. Немало времени потребуется на формирование общего представления о правах человека в целом, и, в частности, об Amnesty International, её целях и задачах, а также о задачах и обязанностях полицейской группы. Как правило, такая группа возникает с подачи одного или нескольких волонтёров-энтузиастов; её оформление в составе секции может оказаться делом не простым и потребует времени для обеспечения устойчивости.

Разумеется, для привлечения сотрудников полиции к участию в кампании вовсе не обязательно организовывать профессиональную полицейскую группу. Отдельные полицейские тоже могут принять участие в определённых исследованиях и мероприятиях в рамках кампаний. С этой целью нидерландская секция Amnesty International создала сеть старших офицеров полиции (в отставке) и других полицейских экспертов<sup>4</sup>.

### **10.2.3.в. Как повлиять на поведение полиции**

Чаще всего мишенью кампаний и акций Amnesty International становятся правительства, поскольку по нормам международного права именно они несут ответственность за осуществление и соблюдение стандартов

<sup>4</sup> За дополнительной информацией обращайтесь в группу по реализации программы «Полиция и права человека» в нидерландской секции AI.

в области прав человека на территории своих государств (этот вопрос затрагивался в главе 2). Более того, причины нарушений прав человека, совершаемых полицейскими, зачастую кроются не только в самой полиции: неэффективность и отсутствие профессионализма в других государственных ведомствах (как в системе органов безопасности и юстиции, так и за её пределами) нередко способствуют противоправному поведению полиции либо усугубляют его. Примером тому может служить давление, которое оказывают на полицию органы прокуратуры, требуя от неё признаний подозреваемых вместо доказательств, что ведёт к применению пыток со стороны сотрудников полиции. Поэтому, добиваясь изменений в поведении полиции, столь важно правильно определить цель. В некоторых случаях лучший результат можно получить путём воздействия на другие государственные органы, которые прямо или косвенно влияют на действия полиции: например, если в стране существуют другие заинтересованные в реформах национальные структуры (омбудсмен, парламент, исследовательские учреждения, профессиональные организации, потерпевшие). В этой связи, помимо прочего, необходимо проанализировать их влияние и решить, каким образом его можно направить в нужное русло. Нередко в процессе реформ принимают участие и международные доноры, которые также являются потенциальными объектом воздействия.

В тех случаях, когда воздействие оказывают непосредственно на полицию, основное внимание в ходе кампаний, как правило, уделяют высшему полицейскому руководству, поскольку именно оно несёт ответственность за деятельность своего ведомства. В то же время воздействие на сотрудников среднего и низшего звена также может оказаться эффективным стратегическим подходом, поскольку именно на этих уровнях совершаются нарушения прав человека: множество писем из всех концов мира иногда может стать надёжным способом предотвратить последующие нарушения.

При оказании воздействия на полицию посредством акций и кампаний необходимо принимать во внимание некоторые аспекты, в том числе следующие:

- *Презентация доклада о ситуации в стране.* Возникает вопрос, где провести презентацию и кого на неё пригласить. Хороший результат можно получить, пригласив «сочувствующего сотрудника полиции». Например, в Кении презентация доклада была организована в форме пресс-конференции. На ней присутствовал сотрудник полиции, принимавший участие в исследовательской миссии, материалы которой легли в основу доклада. Если в стране уже реализуются финансируемые программы реформы полиции, можно организовать параллельную презентацию и в странах-донорах.
- *Целью кампании могут быть следующие аспекты:*
  - рекомендации по внесению изменений в законодательство и в процедуры, относящиеся к деятельности полиции;
  - рекомендации по совершенствованию подготовки полиции;
  - рекомендации относительно условий содержания под стражей в полиции;
  - деятельность конкретной полицейской части или подразделения;

- один или несколько видов нарушений прав человека сотрудниками полиции;
- один из аспектов деятельности, например:
  - применение силы и огнестрельного оружия: такие аспекты, как регистрация, рапортование и подотчётность;
  - арест и задержание: надзор за местами содержания под стражей в полиции;
  - политика в области поддержания общественного порядка: такие проблемы, как недостаточная подготовка, плохое планирование, неумелое руководство, отсутствие стремления свести применение силы к минимуму, ненадлежащее вооружение и экипировка, отсутствие подотчётности.
- *Методы проведения кампании* должны способствовать оптимальному воздействию на соответствующий аспект поведения полиции. Наряду со «стандартным набором активиста» можно использовать следующие методы:
  - привлечение профессиональных полицейских групп, например к написанию писем;
  - лоббирование при содействии (иностранного) старшего по званию сотрудника полиции;
  - подготовка памятки для руководства полиции касательно выполнения рекомендаций;
  - письма, которые можно направлять:
    - непосредственно в полицию;
    - руководству полиции (например, в министерство внутренних дел);
    - тем, кто принимает законы (парламентариям);
    - в страны-доноры;
  - лоббирование:
    - в целевой стране;
    - в странах-донорах;
  - формирование коалиций:
    - с (местными) НПО;
    - с полицейскими профсоюзами;
  - контакты с полицией, освещение положительных примеров, организация мероприятия в «день полиции» (который отмечается в некоторых странах), оценка потребностей, поддержка реформ и т.п.

### 10.3. Взаимодействие с полицией

#### 10.3.1. Краткая историческая справка о позиции Amnesty International по вопросу взаимодействия с полицией

Amnesty International определила работу с полицией как одну из сфер своей деятельности в 1970-х годах, и с тех пор она почти не претерпела существенных изменений ни на уровне политики организации, ни на стратегическом уровне. В то же время другим аспектам работы с военными ведомствами, службами безопасности и полицией (ВСБП), таким как передача оборудования и методов подготовки, отводится всё более значительное место в кампаниях AI; они стали актуальной темой для

обсуждений и дали чёткое направление развитию политики. В декабре 1987 года Генеральный секретарь и MC Amnesty International выпустили документ, положивший начало обсуждению в рамках движения AI вопросов работы организации с военными и полицией. В результате обсуждения был выработан программный документ под названием «Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines» (Привлечение военных и полиции к работе по правам человека: рекомендуемые руководящие принципы). Он стал самым подробным руководством в деятельности секций AI. В 1998 году MC опубликовал «Десять базовых стандартов в области прав человека, которые необходимо соблюдать сотрудникам правоохранительных органов» – краткое изложение международных стандартов в 10 пунктах, касающихся деятельности полиции в контексте соблюдения прав человека, а также «A 12-Point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials» (Руководство из 12 пунктов по добросовестной практике подготовки и образования в области прав человека для государственных должностных лиц). Аналогично «Рекомендуемым руководящим принципам», опубликованным в 1987 году, два последних документа служат отправной точкой работы Международного секретариата и секций организации с сотрудниками полиции и военнослужащими, а также их ведомствами.

Различные секции Amnesty International, в том числе в Испании, Ирландии, Словении, Венесуэле, Перу и США, проводят целый ряд мероприятий по взаимодействию с полицией. Нидерландская секция AI в рамках своей программы «Полиция и права человека» помогает другим секциям в разработке многих подобных проектов (и поддерживает многие инициативы MC). В 2001 году секция опубликовала «Compilation of six experiences», а в 2003 году – документ, озаглавленный «Lessons learnt»<sup>5</sup>. Кроме того, в 2003 году Постоянный комитет по вопросам исследований и действий (ПКИД) при Международном исполнительном комитете Amnesty International, опубликовал обзор работы AI по взаимодействию с должностными лицами по поддержанию правопорядка под названием «AI's Engagement Work with Law Enforcement Officials». С этим обзором (далее обзор ПКИД)<sup>6</sup> следует ознакомиться всем, кто планирует организовать взаимодействие с полицией под эгидой Amnesty International. На основании данного обзора совещание Международного совета Amnesty International (СМС) в 2003 году постановило: *«Взаимодействуя с должностными лицами по поддержанию правопорядка, члены организации могут использовать любые методы, если их использование в конкретных условиях не лишит AI возможности осуждать нарушения прав человека или не ограничит такую возможность»*<sup>7</sup>. С тех пор данное положение стало руководящим принципом любой деятельности по взаимодействию с полицией.

В настоящее время в Amnesty International нет чёткого определения понятия «взаимодействие». В обзоре ПКИД употребляется термин «взаимодействие», а не «охват», причём последний уже считается не вполне точным, поскольку подразумевает односторонние отношения. Предпочтительным подходом к работе с полицией считается *«взаимодействие на всех уровнях и в разнообразных формах с различными полицейскими структурами и субъектами. Оно охватывает широкий спектр действий [лоббирование, диалог, позитивное влияние, привлечение внимания, а в некоторых случаях партнёрство*

<sup>5</sup> Оба документа являются внутренними документами нидерландской секции AI. Копию (на английском языке) можно получить у группы по реализации программы «Полиция и права человека».

<sup>6</sup> 26<sup>th</sup> ICM, circular 22. Постоянный комитет по вопросам исследований и действий (ПКИД) под эгидой МИК был создан в 2001 и распущен в 2005 году.

<sup>7</sup> Decision 20, 26<sup>th</sup> ICM, circular 50 (решения, принятые СМС).



и сотрудничестве], предполагает двусторонний диалог, а также может создать необходимость «оценки рисков» и сохранения способности осуждать нарушения прав человека, которая является неперенным условием доверия к АИ»<sup>8</sup>.

Принимая решение о взаимодействии с полицией, Amnesty International учитывает несколько возможных факторов:

- Полиция может сталкиваться с трудностями, связанными с уважением к правам человека; взаимодействие может послужить стимулом к дискуссии и размышлению о проблеме прав человека в полицейской структуре, с тем чтобы улучшить репутацию полиции в части соблюдения прав.
- Полиция работает в сложной обстановке, нередко в условиях высокого уровня преступности, при которых общество ожидает от полиции «крутых мер» по борьбе с преступностью. Взаимодействие поможет определить, какие проблемы с точки зрения прав человека стоят перед полицией, и найти новаторские решения.
- Там, где полиция соблюдает права человека, взаимодействие поможет Amnesty International расширить свои знания о деятельности полиции и углубить её понимание.

Инициатором взаимодействия может выступить как сама полиция, так и Amnesty International или любая другая НПО, что видно на примере нескольких инициатив взаимодействия в рамках движения Amnesty International. Примеры приводятся ниже в хронологическом порядке.

### **Нидерланды**

С 1986 года действует Профессиональная группа полиции, объединяющая не менее 150 полицейских – волонтеров Amnesty International, которые регулярно принимают участие в кампаниях и акциях. Группа была организована сотрудниками полиции и действует при поддержке нидерландской секции организации.

В 1995 году по просьбе Международного секретариата была сформирована дополнительная Ресурсная группа полиции, в которую вошли полицейские и специалисты. Её цель – систематическое консультирование движения Amnesty International по вопросам деятельности полиции.

В 2000 году секция учредила программу «Полиция и права человека» для поддержки секций организации и Международного секретариата в работе по воздействию на поведение полиции и развитию взаимодействия.

### **Австрия**

В 1999 году австрийская секция Amnesty International выработала стратегию по повышению правозащитного сознания в рядах полиции. Секция создала Профессиональную группу полиции, цель которой – повысить правозащитное сознание в полицейских рядах посредством рассмотрения случаев, когда нарушались права коллег – сотрудников полиции. Таким образом, профессиональная полицейская группа стремится преодолеть потенциальную напряжённость между полицией и Amnesty International, концентрируясь

<sup>8</sup> Там же. Как сказано в обзоре, «работа с должностными лицами по поддержанию правопорядка имеет много общего с работой по «установлению отношений с компаниями»», с. 3-4.

в первую очередь на проблеме прав человека, а не на различиях двух организаций.

Кроме того, австрийская секция Amnesty International добивается реализации стандартов в области прав человека в процессе подготовки и деятельности полиции. Она также является (неофициальным) участником Независимого консультативного совета по правам человека, созданного Министерством внутренних дел, в работе которого участвуют как представители властей, так и НПО.

### **Ирландия**

Ирландская полиция и Amnesty International выработали совместную стратегию, в рамках которой организация поддерживает усилия полиции по укреплению уважения к правам человека среди её сотрудников. С 2000 года ирландская секция AI является членом-консультантом Рабочей группы Гарды Шиханы по правам человека (Гарда Шихана (Garda Síochána) – название ирландской полиции). Секция оказывает консультативную помощь по вопросам, связанным с программами подготовки, внедрением полицейской этики, повышением правозащитного сознания и ревизования. По рекомендации Рабочей группы ирландская полиция провела ревизию своей деятельности в части соблюдения прав человека. Отчёт по итогам проверки (Отчёт Йонанна) был опубликован в марте 2005 года. Комиссар полиции публично принял к сведению все рекомендации и обязался полностью их выполнить. В свою очередь, ирландская секция AI приветствовала реакцию комиссара и призвала Министерство внутренних дел разделить его ответственность.

### **Словения**

Впервые контакты с полицией были установлены в ходе Кампании Amnesty International против пыток (2000–2001 годы). В 2001 году словенская секция AI приступила к работе над реформой системы подотчётности полиции и, как следствие, установила долгосрочные контакты в рамках взаимодействия. С этого времени секция участвует в обсуждении законодательных актов по реформе жалобных процедур полиции, занимается просвещением сотрудников в области прав человека, привлекает внимание общественности к средствам правовой защиты от противоправных действий полиции (включая опубликование брошюры), следит за условиями в местах содержания под стражей в полиции и активно борется против использования полицией электрошокового оружия. В 2004 году словенская секция при поддержке нидерландской секции AI опубликовала два доклада о гражданском надзоре за деятельностью полиции: первый посвящён системе подотчётности, а второй – мониторингу мест лишения свободы (оба доклада есть на английском языке).

Как правило, инициатива взаимодействия исходит от секции, а не от Международного секретариата (МС). Вместе с тем подобная инициатива может осуществляться в рамках общей стратегии деятельности по стране, разработанной МС и соответствующей секцией или структурой. Например, в Малайзии группа МС оказывала влияние на работу Независимой следственной комиссии, составившей доклад о реформе полиции, а после публикации доклада структура Amnesty International в Малайзии осуществляла различные мероприятия, в том числе взаимодействие. В подобной ситуации особенно плодотворными могут стать взаимодополняющие действия на международном и национальном уровнях.

Взаимодействие предполагает поиск общих путей, а не различий. Более того, оно требует действенных и искренних усилий в поиске взаимных интересов. Если полиция будет использовать взаимодействие как способ избежать критики и стремиться к самоутверждению, нежели сотрудничеству, взаимодействие станет бременем, непосильным для любой НПО. Вместе с тем справедливо и обратное. Если НПО будут пользоваться взаимодействием для того, чтобы высмеять деятельность полиции, они рискуют нанести непоправимый урон сложившимся отношениям.

Первым шагом на пути внедрения прав человека в работу полиции может стать обсуждение прав самих сотрудников полиции. Как уже говорилось в главе 1, уважение к правам человека исходит из самого ведомства. Полицейскому руководству следует выразить приверженность соблюдению прав сотрудников, причём не обеспечивая им безнаказанность, а справедливо оплачивая их труд, создавая надлежащие условия работы и предоставляя качественное оборудование, и в то же время уважая личное достоинство и социальное положение полицейских, а также учитывая вклад каждого в решение оперативных задач и вопросов политики.

### 10.3.2. Проблемы, связанные с взаимодействием

Взаимодействие ставит перед Amnesty International, как и перед любой другой правозащитной организацией, две очевидные проблемы:

1. Первая проблема заключается в том, как найти соотношение между взаимодействием и критикой, то есть, по сути, в сохранении объективности: *«Неправительственным организациям, занимающимся защитой прав человека, следует научиться не только работать совместно с полицией, но и возражать ей»*<sup>9</sup>. Взаимодействие не должно лишать НПО возможности осуждать нарушения прав человека. В этом вопросе НПО должна занимать чёткую позицию.
2. Вторая проблема – определить основную задачу НПО: государственные органы отвечают за выполнение обязательств государства, а НПО контролируют и комментируют этот процесс, скорее играя роль наблюдателей, нежели участников. В то же время взаимодействие, особенно в случаях, когда НПО поддерживают реформу полиции, может размыть эту грань и привести к тому, что НПО активнее участвуют в процессе и отступают от роли наблюдателя (либо производят такое впечатление), как правило, попадая в менее комфортную для себя ситуацию.

В совокупности эти две проблемы подводят НПО к более фундаментальному вопросу о том, следует ли правозащитным организациям продолжать критику государства или поддерживать

<sup>9</sup> Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, с. 40. См. также Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights*, где также обсуждается данный вопрос.

(и до какой степени) его стремление к повышению эффективности. Подходы к решению проблемы варьируются от непоколебимого скептицизма относительно конечных результатов деятельности государственных институтов до уверенности в том, что государство обладает необходимым потенциалом для решения проблем в обществе. Очевидно, что трудность заключается в сочетании обоих подходов, а именно: каким образом и насколько тесно необходимо сотрудничать, *не теряя* при этом возможности осуждать злоупотребления, совершаемые должностными лицами. НПО необходимо подумать о том, что именно они могут и что не могут предпринимать, поскольку оставаться в стороне им нельзя, особенно, когда государство искренне стремится к улучшению ситуации в области прав человека.

Возможно, будет полезно ознакомиться с опытом решения таких проблем в контексте, не связанном с деятельностью полиции, например, с опытом взаимодействия правозащитных НПО (и экологических НПО) с коммерческими предприятиями. В некоторых секциях Amnesty International существуют отделы (нередко они называются отделами экономических отношений или отделами связей с коммерческим сектором), которые занимаются вопросами бизнеса и прав человека. Проблемы, возникающие при взаимодействии с полицией, весьма схожи с теми, что возникают при взаимодействии с коммерческими предприятиями (как установить доверительные отношения, сохраняя при этом известную дистанцию). Кроме того, в их поведении довольно много общего. Полиция заботится (или должна заботиться) о завоевании доверия общества, подобно тому как компании заботятся (или должны заботиться) о своём имидже. Полиция, как и коммерческие предприятия, может участвовать во взаимодействии исключительно из утилитарных соображений. Компаниям необходимо прислушиваться к своим клиентам, а полиции – к требованиям общества, которому она служит.

Ниже приводится таблица, которую используют НПО, занимающиеся проблемами коммерческих предприятий. Она позволяет определить характер НПО или роль, к которой она стремится в процессе взаимодействия, а также установить, каким образом её роль способствует или препятствует установлению контактов<sup>10</sup>. Таблица позволяет определить различия, во-первых, между НПО, которые стремятся установить или сохранить дистанцию между собой и объектом своей деятельности, и теми, кто стремится к сотрудничеству, а во-вторых – между НПО, которые различают успешные и не слишком успешные компании, и НПО, не делающими таких различий. Эти критерии позволяют выделить четыре типа НПО:

<sup>10</sup> Впервые таблица была опубликована в документе по устойчивому развитию (1996 г.) "Strange Attractor: A strategic review of BP's relationships with environmental nongovernmental organizations". Здесь используется версия, приведённая в работе: Chris Marsden and Jorg Andriof "Towards an understanding of corporate citizenship and how to influence it."

	Поляризатор	Интегратор
Дискриминатор	<b>Косатка</b> Оценивает относительные показатели эффективности и воздействует на избранные цели.	<b>Дельфин</b> Оценивает относительные показатели эффективности и избирает подходящие цели.
Недискриминатор	<b>Акула</b> Не обращает внимания на относительные показатели эффективности и воздействует на большинство целей.	<b>Сивуч</b> Не обращает внимания на относительные показатели эффективности, работает с любыми субъектами.

Некоторые компании, особенно те, которые не заботятся об экологических и социальных последствиях своей деятельности и реагируют исключительно на давление, требуют подхода по типу «акулы». Для изменения линии поведения им необходимы чёткие правила или угроза дорогостоящих санкций, либо то и другое. Для других предприятий, например для избравших экологическую стратегию, основанную на прагматизме и дальновидности, наиболее оптимальным может оказаться подход по типу «дельфина», который направлен на сотрудничество и поиск взаимовыгодных решений. Угроза публичного позора, возможно, не принесёт желаемых результатов; напротив, необходимо поддерживать и поощрять позитивные шаги. В то же время компании, готовые целиком взять на себя ответственность, уже имеют тесные связи с некоторыми НПО и объединяют усилия, выступая против действий других компаний. Более того, НПО необходимы компаниям для того, чтобы оставаться в курсе событий: *«НПО и крупные предприятия созданы друг для друга, даже если они пока этого не осознают (...). Все влиятельные организации, включая крупные компании, нуждаются в действенном противовесе, который способствует эффективной деятельности не только ради собственных интересов, но и на благо общества»*<sup>11</sup>. Для того чтобы отношения стали продуктивными, компаниям необходимо осознать свою способность положительно влиять на окружающую их обстановку, а НПО глубже понять повседневную реальность и сложности, связанные с управлением коммерческим предприятием. В связи с вышесказанным напрашивается вывод о том, что для НПО одинаково губителен как подход строгого *поляризатора*, так и строгого *интегратора*. Необходимо найти двоякий подход, позволяющей НПО соотнести свою стратегию с особенностями компании, которая является объектом её деятельности<sup>12</sup>.

Данная модель почти полностью применима к взаимодействию с полицией. Некоторые органы полиции активно стремятся взаимодействовать с населением, которому служат, стараясь совместными усилиями решить стоящие перед обществом проблемы. В то же время другие полицейские ведомства по-прежнему держат граждан на расстоянии, в том числе тех, кто представляет их нужды и интересы. Поэтому подобные ведомства требуют более жёсткого подхода от НПО, стремящихся воздействовать на их подведение.

Подход правозащитных НПО должен соотноситься с линией поведения полиции или целями реформ, либо тем и другим. Если полиция не нарушает права человека или имеет эффективные механизмы, позволяющие бороться с нарушениями, взаимоотношения между НПО и полицией будут не слишком сложными. Ситуация, безусловно, меняется, если в процессе взаимодействия сотрудники полиции нарушают права человека и стараются избежать взысканий. Как правило, если сотрудники полиции нарушили права человека, их следует привлечь к ответственности и применить надлежащие санкции. В то же время полиция может прибегать к помощи НПО, с тем чтобы не допустить повторения нарушений в будущем. При таких обстоятельствах НПО могут столкнуться с проблемой: по мнению некоторых авторов, работа с полицией в конечном итоге вполне может оказаться несовместимой с разоблачением злоупотреблений с её стороны<sup>13</sup>. Как бы то ни было, при взаимодействии с полицией участникам необходимо иметь чёткое представление о взаимных ролях и проявлять уважение друг к другу,

<sup>11</sup> "Strange Attractor: A strategic review of BP's relationships with environmental nongovernmental organizations", с. 22.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> В работе Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights* автор цитируются слова директора нигерийской НПО CLEEN: *«Группам весьма сложно использовать различные подходы, когда речь идёт об отношениях с властями. Правозащитным организациям более целесообразно решать различные проблемы, постоянно обмениваясь информацией друг с другом»* (с. 36).

руководствуясь принципами открытости и прозрачности. В случае, если произойдёт нарушение прав человека, с ним должна в первую очередь разобраться полиция. Только после признания полицией ответственности за свои действия (подотчётность), НПО может продолжить взаимодействие, не рискуя скомпрометировать себя.

### 10.3.3. Возможные решения

Как упоминалось выше, некоторые секции и структуры Amnesty International уже приобрели значительный опыт взаимодействия с полицией. В 2003 году в рамках своей программы «Полиция и права человека» нидерландская секция Amnesty International проанализировала шесть примеров такого взаимодействия и сформулировала извлечённые уроки.

Самый важный из этих уроков заключается в том, что взаимодействие требует тщательной подготовки. Подготовка должна включать контекстуальный анализ и «самоанализ». В обзоре ПКID недвусмысленно сказано: *«Любая программа взаимодействия с полицией должна быть основана на глубоком контекстуальном анализе с учётом проведённых AI исследований о положении в стране или регионе, а также дополнительной информации о полицейских структурах, подготовке и деятельности полиции, собранной структурой, секцией или МС. В процессе анализа следует провести оценку потенциальных рисков взаимодействия для AI и рассмотреть аналогичную работу, которую ведут с правоохранительными органами другие НПО»*<sup>14</sup>. В приложении А к настоящему пособию приводятся инструменты для проведения такого контекстуального анализа. Более того, *«в основе всякого взаимодействия должна лежать национальная стратегия взаимодействия с полицией в контексте работы по своей стране и руководящих принципов»*<sup>15</sup>.

Работу полиции нередко рассматривают в упрощённых понятиях в части того, что ей надлежит делать. Этому зачастую способствуют средства массовой информации, публикующие сообщения о неспособности полиции обеспечивать порядок. Более того, полиция, как правило, получает больше похвал за активные действия, нежели за сдержанность<sup>16</sup>. Немногие по-настоящему понимают всю сложность работы полиции в современных обществах: *«Правозащитники обладают гораздо большим опытом в части функционирования судов, нежели деятельности закрытых, нередко враждебно настроенных полицейских структур, в которых порой доминирует военный менталитет. Вместе с тем полиция находится на передовой борьбы с преступностью и, несмотря на результаты исследований, доказывающие, что негуманные и дискриминационные методы полицейской работы подрывают её эффективность, попытки внедрить полицию на службе общества и другие подходы, отвечающие нуждам населения и ориентированные на превентивные меры, зачастую оказываются безуспешными, поскольку подвергаются критике как проявления "мягкотелости по отношению к преступности". Таким образом, суть взаимодействия в области прав человека заключается в выработке реформ, направленных на укрепление как подотчётности полиции, так и её эффективности. При этом следует учитывать не только необходимость борьбы с преступностью, но и с насилием со стороны государства»*<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Необходимость знания фактов подчёркивается во многих докладах. См., например, Policy Link, 2004, *Organized for change, an activist's guide for police reform*.

<sup>15</sup> Обзор ПКID (на английском языке), с. 8.

<sup>16</sup> Bayley, D., 2002, "Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?"

<sup>17</sup> Neild, R., 2002, "The new face of impunity".

## Роль средств массовой информации

Очевидно, что СМИ играют вполне определённую роль. Они влияют на формирование общественного мнения в вопросах безопасности и тем самым задают параметры для оценки «работы полиции, основанной на правах человека»<sup>18</sup>. Например, многие журналисты, ведя речь о подозреваемых, называют их «преступниками», таким образом подрывая основное право на презумпцию невиновности. Общественность нередко терпимо относится к насилию полиции над теми, кого называют «преступниками», но при этом осуждает жестокость в отношении её «невинных» жертв. Помимо объективной оценки показателей преступности большинством общественных дебатов движет её субъективное восприятие. Поэтому оценка восприятия и управление им являются ключевым аспектом в данной области и новой задачей, стоящей перед многими активистами правозащитного движения.

В целом, журналисты, как правило, не особенно осведомлены о принципах прав человека и потому склонны обходить вниманием аспекты конкретных дел, касающиеся прав человека. Подобное отношение усугубляется жёсткими временными рамками, в которых приходится работать журналистам, и, как следствие, тщательной проверки источников информации не происходит. НПО следует обдумать порядок взаимодействия со СМИ, в том числе обратить внимание на то, как они влияют на восприятие ситуации общественностью и её ожидания. Например, можно организовать семинары по правам человека для журналистов.

Взаимодействуя с полицией, важно осознавать, что её сотрудники, как правило, не пользуются терминологией прав человека и чаще всего не соотносят концепцию прав человека со своей деятельностью. Разумеется, тот факт, что полицейские не используют язык прав человека (и не знают о международных стандартах), не означает, что они непременно будут их нарушать. Напротив, они вполне могут действовать в соответствии с принципами прав человека. Учёные не пришли к единому мнению о том, следует ли преподавать сотрудникам полиции принципы прав человека как отдельный предмет или лучше «завуалировать» их, представив в виде «профессионализма». Практики используют и другие понятия – «этика» и «профессиональная честность», стремясь избежать терминологии прав человека.

## Возможно, у полиции и правозащитных НПО больше общего, чем можно предположить!

Любая инициатива взаимодействия только выиграет от поиска общих путей, нежели различий. На деле, между полицией и правозащитными НПО много общего, в том числе:

- Деятельность обеих структур касается нравственных вопросов; и полиция, и правозащитники занимаются проблемами, связанными с «добром» и «злом». И те, и другие видят мир скорее с моральной, нежели с нейтральной позиции.
- Обе структуры несут *абстрактную миссию*, которую невозможно выполнить до конца. Полиция стремится «обеспечить всеобщую безопасность», а правозащитники стремятся к созданию общества, в котором «не будет места нарушениям прав человека».
- Поскольку цели организаций абстрактны, существует *множество мнений относительно того, чем они должны заниматься*. В отношении полиции многие утверждают, что она должна «ловить воров», а другие полагают, что её задача – предупреждение

<sup>18</sup> Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights*.

преступлений. Что касается правозащитных организаций, подобных Amnesty International, предметом обсуждения является круг их полномочий и миссия.

- Поиск соотношения между *централизованной и децентрализованной системой*; любой сотрудник полиции знает и понимает, какие проблемы возникают при руководстве повседневной работой рядовых сотрудников из центрального органа. Нельзя не отметить разительное сходство с центральными органами Amnesty International (МС) и структурами организации на местах.

Организация взаимодействия с полицией на «низшем уровне» в странах, где нарушения прав человека носят систематический характер, требует осмотристельности и тщательной оценки рисков, с тем чтобы сохранить независимость и объективность НПО. В то же время даже в подобных условиях возможны эффективные и плодотворные взаимоотношения с полицией, как видно на примере Мозамбика и Анголы. В этих странах нет структур Amnesty International, однако исследователям МС удалось наладить хорошие контакты с полицией. Они поставили цель продемонстрировать, что Amnesty International понимает суть деятельности полиции и трудности, с которыми ей приходится сталкиваться, и построили отношения на основе взаимного уважения, позволяющие вести конструктивные дискуссии о взаимных интересах и волнующих вопросах. Произвести оценку воздействия подобных инициатив всегда нелегко, однако они определённо способствуют более глубокому пониманию деятельности полиции в стране и дают основания полагать, что личные контакты, вероятнее всего, побудят полицию внимательнее рассматривать рекомендации Amnesty International и серьёзнее относиться к ним.

## Полиция и неправительственные организации

### Почему и каким образом правозащитные НПО и полицейские службы могут и должны работать вместе

Брошюра с таким названием была опубликована в 2004 году Европейской платформой по работе полиции и правам человека, в которой участвуют как полиция, так и НПО (в том числе Amnesty International). В брошюре рассматриваются преимущества и недостатки взаимодействия с полицией для правозащитных НПО с одной стороны, и для полиции с НПО – другой. Кроме того, в ней приводится модель эффективного сотрудничества полиции и правозащитных НПО:

1. Построение доверительных отношений.
2. Определение целей и способов сотрудничества.
3. Согласование правил взаимодействия.
4. Определение того, с какими НПО следует сотрудничать.  
Критерии: НПО должна быть стабильной, подотчётной и обладать способностью помогать полиции в её работе.
5. Определение статуса сотрудничества.
6. Определение механизмов обмена информацией.
7. Мониторинг и оценка эффективности взаимодействия.
8. Ресурсы, необходимые для решения практических задач.



В целом, организация взаимодействия требует тщательной проработки способов, с помощью которых можно воплотить двоякую роль на практике. Существует несколько практических принципов:

- Взаимодействие требует знания и понимания работы полиции.
- Первым шагом должен стать контекстуальный анализ и самоанализ.
  - В ходе того и другого анализа следует оценить возможные риски.
  - Является ли полиция надлежащим объектом взаимодействия?
  - Секциям и исследовательским группам МС необходимо координировать свои действия.
- Работу с полицией можно начать с установления связей с отдельными лицами, однако при этом важно обеспечить взаимодействие на ведомственном уровне, как в полиции, так и в Amnesty International.
- Выразила ли полиция искреннее желание сотрудничать? Можно ли реально добиться подобного сотрудничества?
- Каковы общие интересы? Существует ли общая программа действий?
- Следует чётко определить роль своей НПО: AI поддерживает усилия по внедрению принципов прав человека в полицейскую практику, в то же время не отказываясь от критики нарушений прав человека. Наличие общих интересов не означает общности всех взглядов.
- Следует убедиться в том, что все участники поняли свою роль и выразили согласие её исполнять.
- Необходимо избегать вмешательства во внутреннюю политику полиции, но при этом отдавать себе отчёт в существовании различных интересов.
- Построение доверительных отношений требует времени.

#### **10.3.4. Местные правозащитные НПО и проблема взаимодействия**

До этого момента проблема взаимодействия рассматривалась в основном с точки зрения Amnesty International, будь то Международный секретариат или национальные секции и структуры организации. Вместе с тем в некоторых случаях местные НПО могут успешнее сотрудничать с полицией, чем международные, такие как Amnesty International. Действительно, международные НПО могут добиться более ощутимых результатов, оказывая поддержку и помощь местным НПО и правозащитникам, нежели взаимодействуя напрямую.

Проблемы и их решения, рассмотренные в предыдущих разделах, аналогичны тем, с которыми сталкиваются местные НПО, планирующие взаимодействие с полицией. Стремление к взаимодействию с полицией может встретить сопротивление и возражения как со стороны других НПО, так и членов данной организации. Поэтому, рассматривая возможность взаимодействия с полицией, необходимо придерживаться абсолютной прозрачности относительно его целей и связанных с ним намерений. Возможно, что некоторые местные НПО, например, оказывающие помощь жертвам преступлений, уже работают с полицейскими органами. Действительно, деятельность полиции, основанная на правах человека, требует взаимодействия с представителями общественности, поскольку

орган полиции должен «нести перед ней ответственность и быть ей подотчётным»<sup>19</sup>. Поэтому важно ознакомиться с работой других НПО в данном направлении и найти подход, при котором организации, занимающиеся проблемами прав человека, дополняли бы друг друга, а не конкурировали.

В широком смысле существуют два типа взаимоотношений НПО с полицией<sup>20</sup>:

1. Деятельность, связанная с нарушениями прав человека, которые совершают сотрудники полиции;
  2. Деятельность, направленная на организационную реформу полиции.
- Оба типа деятельности требуют от НПО глубоких знаний о системе организации и работе полиции, а также о законах, нормах и инструкциях, регулирующих её деятельность, и о существующих в полицейских органах планах и программах. Кроме того, НПО необходимо иметь чёткое представление о том, что нужно предпринять для достижения улучшений.

К первой группе мероприятий относится разоблачение бесчинств полиции и оказание давления на власти, с тем чтобы они приняли необходимые меры. Как правило, полиция и власти отвергают заявления НПО. В целом, правительство не склонно разоблачать злоупотребления полномочиями со стороны полиции, поскольку оппозиция может использовать эти факты против него. Однако при наличии подлинных документов и неопровержимых доказательств нарушений прав человека, властям, возможно, придётся принять меры. Документирование нарушений прав человека, совершаемых сотрудниками полиции, представляет значительные трудности для НПО. Эта задача весьма обескураживающая не только из-за опасного характера работы, но и по причине отсутствия специальных знаний. Аналогично, при работе над реформой полиции отсутствие специальных знаний создаёт трудности для НПО, выступающих с конкретными предложениями по реструктуризации полиции или рекомендуемых программы мероприятий в рамках действующего законодательства. В подобных ситуациях власти чувствуют, что НПО готовы и способны немедленно осудить полицию, однако не могут предложить что-либо взамен. По этим причинам НПО особенно важно вооружиться знаниями о работе полиции и постоянно совершенствовать эти знания.

С особенно сложными проблемами сталкиваются местные НПО, действующие в обстановке, при которой люди не чувствуют себя защищёнными из-за высокого уровня преступности (реального или мнимого)<sup>21</sup>. В ситуациях, над которыми государство, по мнению населения, утратило контроль, особую важность приобретает деятельность негосударственных субъектов. Самые разнообразные негосударственные субъекты, такие как правозащитные НПО, группы граждан и представителей деловых кругов, охранные фирмы, группы бдительности, а также СМИ, способны повлиять на обстановку, в которой ведётся полемика о проблемах безопасности. При этом потерпевшие могут поддаться гневу и выступить с требованиями возмездия, нередко при поддержке тех, кто ищет политической выгоды. Возмущённых граждан можно легко и быстро мобилизовать (в то время как долгосрочные решения требуют серьёзного настроя). Политики способны манипулировать проблемами в сфере общественной безопасности для извлечения политической выгоды. Нетрудно с помощью разговоров заставить людей почувствовать себя незащищёнными, готовя почву для рассуждений о «законе и порядке» и требований к правительству

<sup>19</sup> Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН о принятии Кодекса поведения, 17 декабря 1979 г.

<sup>20</sup> Обсуждение двух типов деятельности НПО основано на личной переписке с г-ном Г. П. Джоши, координатором полицейской программы CNRI (Индия).

<sup>21</sup> Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights*, с. 32.

придти к соответствующим действиям. В результате, нередко под растущим давлением со стороны прессы, общественное мнение воспринимает защиту прав человека как защиту преступников, что, в свою очередь, усугубляет враждебность по отношению к правозащитникам<sup>22</sup>. Более того, пресытившись «новостями» об угрозе безопасности, общественность может окончательно утратить интерес к подобным проблемам и отказаться от участия в их обсуждении.

Поэтому для НПО столь важно действовать таким образом, чтобы не утратить поддержку общества. Для этого им вовсе не обязательно жертвовать основными принципами, на которых строится их деятельность. Их задача – выработать подходящие стратегии, которые помогут убедить общественность в том, что принимаемые полицией сиюминутные меры не решают проблему преступности и не способствуют укреплению чувства защищённости.

Поиск решений таких проблем – задача не из лёгких. Одним из действенных стратегических подходов может стать сотрудничество с органами, отвечающими за сферу безопасности, такими как полиция, целью которого является установление связи между этими органами и гражданским обществом, что позволит представителям последнего (вновь) ощутить себя хозяевами в районах своего проживания. Результаты исследования, проведённого Международным советом по политике в области прав человека, показали, что существуют следующие стратегии и методы, используемые местными правозащитными НПО в обстановке высокого уровня преступности и негативного отношения к правам человека<sup>23</sup>:

- **Надзор.** НПО взяли на себя функции наблюдателей и подготовили других к их выполнению. Многие местные НПО выражают готовность работать только с невинными жертвами нарушений, поскольку общественность склонна проявлять больше сочувствия к подобным делам. Если потерпевший – «преступник», эти организации, как правило, придают особое значение системным причинам, которые побуждают человека к преступным действиям (недостаток образования, бедность и т.п.), стремясь добиться понимания со стороны общества. По мере возможности они публикуют данные о нарушениях прав человека. В этой связи особенно важно привлекать внимание к тем случаям, которые способны изменить общественное мнение; неизменным условием при этом является сотрудничество со СМИ. Установление связи с «официальными» органами надзора будет способствовать контактам с органами государственной власти. Кроме того, в некоторых странах парламентарии обращаются за помощью к НПО, когда им необходимо принять решение относительно политики, касающейся полиции, и распределения финансовых средств.
- **Сотрудничество с органами государственной власти.** Оно принимает множество форм, например:
  - *Полиция на службе общества.* Организации гражданского общества могут сотрудничать с полицией в ходе осуществления программ полиции на службе общества, способствуя укреплению контактов с населением, которому она служит. Следует отметить, что полицию на службе общества нельзя рассматривать как передачу обязанностей полиции неполицейским организациям,

<sup>22</sup> Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights*, с. 32.

<sup>23</sup> Там же.

а скорее как стремление представителей гражданского общества и полиции совместными усилиями понять нужды и тревоги населения, с тем чтобы должным образом отреагировать при его поддержке. Действительно, отправной точкой полиции на службе общества служит предпосылка о том, что полиция не может в одиночку решить проблему преступности.

- *Защита свидетелей и потерпевших.* Контроль уровня преступности осложняется нежеланием свидетелей и потерпевших давать показания против организованных преступных группировок и коррумпированных сотрудников полиции. Причина подобного нежелания кроется в боязни возмездия (нередко вполне обоснованной) за дачу показаний и в отсутствии доверия к системе уголовного правосудия. В некоторых странах представители гражданского общества привлекают к разработке и реализации программ защиты свидетелей, финансируемых государством.
- *Внешний надзор.* Власти учреждают независимые надзорные органы (например, институт омбудсмана, комитет по рассмотрению жалоб, комиссию по надзору за полицией и т.п.), которые следят за деятельностью органов безопасности с целью повышения прозрачности и укрепления подотчётности. Довольно часто такие надзорные органы тесно сотрудничают с представителями гражданского общества. Сотрудники и руководители этих органов нередко в прошлом работали в правозащитных организациях, от которых чаще всего и получают важную информацию.

Инициатива взаимодействия с организациями гражданского общества может исходить и от полиции. Полицейские, возможно, хорошо понимают, что для борьбы с преступностью им требуется содействие граждан. Действительно, сотрудники некоторых полицейских органов в различных регионах мира полностью отдают себе отчёт в том, что отсутствие связи с обществом является для них главной проблемой. Стремление установить отношения сотрудничества с населением нередко говорит об отходе властей от авторитарных методов руководства и чаще всего наблюдается в период реформ, когда власти стараются не прибегать к политике «крутых мер» в борьбе с преступностью.

- **Широкое участие в обсуждении проблем безопасности.** Для многих правозащитников полемика по проблемам безопасности представляет собой щекотливую, сложную и во многом неизведанную область. Она требует от правозащитных организаций расширения возможностей и приобретения опыта в тех вопросах, в которых его не хватает. Чтобы определить свою позицию, выходящую за пределы теоретических принципов, необходимо исчерпывающее понимание проблем в области безопасности, в том числе проблем, стоящих перед полицией. Кроме того, для этого требуется самокритичный подход и готовность положительно отнестись к полиции. Уделение внимания «успешной практике», возможно, поможет установить контакты с полицией.
- **Подготовка полиции.** Этот вопрос подробно рассматривается в разделе 10.4 (см. ниже).

<sup>24</sup> Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights*, с. 27.

Организации, представляющие интересы потерпевших, могут заниматься как жертвами преступлений в целом, так и специализироваться на конкретных видах преступлений, таких как домашнее насилие, изнасилование, дискриминация, а также на проблемах отдельных категорий пострадавших, например, женщин или представителей определённых этнических групп. В некоторых странах организации, представляющие потерпевших, и правозащитные организации оказываются в ситуации противостояния. Группы жертв преступлений нередко выражают поддержку политике «крутых мер» и решительных действий по борьбе с преступностью, таких как ужесточение наказаний и обязательные приговоры. Кроме того, они поддерживают выпады против правозащитников в СМИ. Некоторые из них даже полагают, что для борьбы с преступностью необходимо снизить стандарты в области прав человека. Например, в Бразилии широкие слои общества допускают и даже приветствуют неизбирательное насилие со стороны полиции в отношении обитателей наводнённых преступностью «фавел», полагая (вопреки доказательствам обратного), что большое число убийств, совершённых полицией, является единственным действенным способом борьбы с насильственными преступлениями. По этой причине некоторые политики и СМИ регулярно отмахиваются от правозащитников, называя их «защитниками преступников». Как следствие, полиция иногда чувствует себя комфортнее при работе с организациями потерпевших, нежели с правозащитными группами, что только увеличивает разрыв между ними.

Различные НПО играют разные роли, а полиция выполняет различные функции. В составе полиции могут существовать подразделения полиции на службе общества, стремящиеся к взаимодействию с населением, а также подразделения по борьбе с организованной преступностью, которые прибегают к жёстким мерам. *«Во многих обществах, особенно в крупных государствах, для которых характерна внутренняя неоднородность, нередко сосуществуют элементы обоих подходов [стремление к сотрудничеству и жёсткие ответные действия на преступления]. Этот факт создаёт дополнительные сложности выбора для правозащитных групп, внося оттенок неопределённости в решение о том, оставаться ли полностью независимыми от государственных властей или сотрудничать с ними в разработке совместных стратегий взаимодействия»<sup>24</sup>.*

## Новая тактика в области прав человека

Несмотря на значительные успехи в области защиты прав человека за последние 50 лет, нарушения прав человека не прекращаются и по-прежнему носят повсеместный характер. С точки зрения тактики международное правозащитное сообщество по большей части реагировало на нарушения прав человека двумя путями:

- устанавливая стандарты в области прав человека (конвенции и договоры);
- отслеживая соблюдение стандартов.

Подобная тактика подготовила почву для глобальной деятельности по защите прав человека. Однако по мере того как наше понимание вопросов прав человека становится глубже, растёт необходимость пересмотра стратегий. Чем шире будет арсенал тактических приёмов, тем эффективнее станут усилия по борьбе с нарушениями прав человека. Стратегическое мышление и выбор наиболее подходящей тактики в рамках определённой стратегии, – наша общая задача.

Проект «Новая тактика в области прав человека» (New Tactics in Human Rights Project), осуществляемый группой самых разнообразных международных организаций и специалистов, продвигает идею использования как можно более широкого спектра тактических подходов и обмена ими. На сайте инициативы размещена база данных, объединяющая различные тактические подходы, а также обсуждения некоторых из них. См.: [www.newtactics.org](http://www.newtactics.org).

### 10.3.5. Взаимодействие как часть инициатив по реформированию полиции

Вопрос заключается в том, способны ли Amnesty International и другие НПО поддержать реформу полиции и должны ли они это делать, а если да, то какие методы окажутся при этом наиболее продуктивными. Поддержка реформы может стать эффективным средством формирования органа полиции, действующего в рамках прав человека. Реформирование полиции нередко происходит в странах, история которых отмечена полицейскими бесчинствами, коррумпированностью или неэффективностью. Преобразования чаще всего начинаются после перехода от авторитарного режима к демократическому правлению. В доказательство изменения принятого порядка вещей новые власти нередко стремятся продемонстрировать, что полиция больше не является инструментом в руках влиятельной элиты и отныне будет служить интересам народа. Amnesty International приветствует стремления реформировать полицию.

Поддержку реформам полиции можно оказывать в порядке взаимодействия, хотя и не обязательно. Перед правозащитными НПО по-прежнему стоит вопрос: как содействовать реформированию полиции, не прекращая осуждать злоупотребления? *«Беспременная критика полиции может принести нежелательные плоды: отдалить её от несогласных, сделать менее склонной признавать факты злоупотреблений, заставить смотреть на реформаторов в своих рядах как на предателей и ослабить готовность сотрудников полиции призывать к ответу своих коллег. Разоблачение злоупотреблений само по себе не ведёт к реформам»*<sup>25</sup>.

Решая вопрос о поддержке полицейской реформы следует иметь в виду ряд моментов, в том числе следующие. Кто поддерживает идею реформ в полиции и вне её и каковы послужные списки этих лиц? Как выявить и поддержать сторонников реформ? Существует ли согласие в обществе по поводу реформы полиции? При его отсутствии необходимо в первую очередь рассмотреть вопрос о привлечении внимания общественности к проблеме реформирования полиции, поскольку настоятельные требования о «крутых мерах» в борьбе с преступностью чаще всего исходят именно от неё. Действительно, *«если уровень преступности считается неприемлемым или растёт, реформа полиции может быть затруднена»*<sup>26</sup>.

### Совместная работа гражданского общества и полиции

В 2006 году нидерландская секция Amnesty International организовала конференцию, посвящённую роли гражданского общества и НПО в реформе полиции. В ходе конференции представители различных НПО поделились своим опытом и мнениями. Участники согласились с тем, что существуют возможности для расширения контактов НПО с полицией с целью сотрудничества, что поможет открыть целый спектр новаторских и, возможно, более эффективных форм воздействия, чем использовались до сегодняшнего дня.

<sup>25</sup> Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, с. 40.

<sup>26</sup> Там же, с. 25.

Поскольку ситуация в каждой стране уникальна, начинать всегда следует с тщательного контекстуального анализа, который также поможет выявить отправные точки и рычаги воздействия. На конференции обсуждались следующие возможные отправные точки и рычаги, которые могут использовать НПО:

- Работа с начальниками полиции в отставке.
- Знакомство с нужными людьми (случайное, неофициальное или официальное). В некоторых странах (например, где существует стойкая культура покровительства) без знакомства с нужными людьми невозможно добиться желаемых результатов.
- Наблюдение за развитием политических интересов в стране. Например, страны, стремящиеся вступить в Евросоюз, возможно, будут более открыты идеям реформы полиции.
- Поиск партнёров, в чьих руках находятся «кнуты и пряники» финансовых ресурсов (например, ОБСЕ, Программа развития ООН).
- Использование СМИ.
- Стремление улучшить качество оказываемых услуг, вместо того чтобы впустую критиковать и стыдить.
- Использование местных НПО в качестве рычагов воздействия на международные и национальные НПО и наоборот<sup>27</sup>.

#### 10.4. Взаимодействие через подготовку и образование в области прав человека (ОПЧ)

Во многих секциях и структурах Amnesty International взаимодействие принимает форму просветительской деятельности и ею же ограничивается. Подготовку нередко рассматривают как основу будущего поведения полиции, и поэтому она считается неперенным условием реформ. Возможно, именно по этой причине секции и структуры Amnesty International в рамках многих инициатив, относящихся к деятельности полиции, уделяют основное внимание подготовке. Кроме того, может стать, что повышенный интерес к подготовке кадров обусловлен более практическими причинами: обучение нередко рассматривают как сравнительно простой и эффективный способ взаимодействия с полицией и повышения её восприимчивости к проблемам прав человека. В работе по ОПЧ следует придерживаться тех же принципов, что и при других формах взаимодействия, которые рассматривались выше. Вместе с тем существуют и дополнительные аспекты, которые будут обсуждаться в настоящем разделе.

Подготовка как аспект взаимодействия может включать «критическое наблюдение» и формулировку рекомендаций касательно программ (базовой) подготовки полицейских кадров и методики обучения. Кроме того, в неё может входить подготовка, проводимая самими НПО, которая предназначена для сотрудников полиции или полицейских инструкторов (либо тех и других), будь то базовая подготовка или повышение квалификации. Следует отметить, что секции Amnesty International могут участвовать в подготовке полицейских кадров, но только в части, касающейся прав человека. Организация не должна обучать сотрудников профессиональным полицейским навыкам и давать им специальные знания, поскольку за этот аспект подготовки всегда отвечают государственные власти<sup>28</sup>. Вместе с тем подготовку по вопросам, относящимся к правам человека, и обучение практическим навыкам полицейской службы иногда разделяет лишь тонкая грань. В обзоре ПКИД

<sup>27</sup> Докладом по итогам конференции (на английском языке) можно ознакомиться по адресу: [www.amnesty.nl/policeandhumanrights](http://www.amnesty.nl/policeandhumanrights)

<sup>28</sup> См. *AI's Campaigning Manual* и обзор ПКИД (на английском языке). В последнем говорится: «Организации необходимо признать пределы своих возможностей в общем контексте подготовки полиции, в которой значительное место отводится оперативным аспектам и специальным знаниям, выходящим за рамки компетенции и роли AI», с. 9

приводится подробное разъяснение по поводу допустимых и неприемлемых форм ОПЧ. Так, Amnesty International вправе:

- добиваться включения прав человека в программы подготовки полицейских кадров, а также интеграции прав человека в процесс обучения и их практического применения;
- отслеживать и оценивать аспекты программ подготовки, относящиеся к правам человека, и высказывать своё мнение о них;
- способствовать установлению связей между сотрудниками полиции и местными правозащитниками;
- помогать советом и предоставлять информацию;
- предоставлять необходимые материалы;
- разрабатывать учебные материалы в области прав человека;
- осуществлять проекты обучения инструкторов, направленные на подготовку полицейских инструкторов в области прав человека;
- выступать в качестве приглашённых лекторов.

Вышеперечисленные действия могут потребовать официальной санкции на подготовку полиции, однако такой ситуации следует избегать любой ценой. Кроме того, Amnesty International не следует выступать в роли организации, одобряющей программы подготовки полицейских кадров. По этой причине ей надлежит воздерживаться от участия в мониторинге повседневной работы полиции.

Пункт 1 Руководства Amnesty International из 12 пунктов по добросовестной практике подготовки и образования в области прав человека для государственных должностных лиц (все 12 пунктов приведены в главе 9)<sup>29</sup> гласит: «Жизненно важное значение имеет оценка положения в области прав человека». Как и в случае любой другой формы взаимодействия, оно всегда должно основываться на тщательном контекстуальном анализе и оценке потребностей.

К сожалению, данное требование не часто выполняется на практике, что подтвердилось в ходе оценки опыта взаимодействия: *«Слишком часто AI приступает к осуществлению инициатив, относящихся к образованию полиции в области прав человека, без предварительного анализа деятельности полиции и полицейской практики и оценки связанных с этим потребностей. ОПЧ не обязательно является первым этапом взаимодействия с полицией. Нередко, прежде чем организовывать курсы по правам человека, необходимо добиться реформы законодательства, решения проблем подотчётности, структурной организации, процедур продвижения по службе и т.п. В то же время сами по себе курсы и лекции по правам человека не следует рассматривать как способ прекратить нарушения прав человека со стороны полиции. Формирование профессионального подхода к полицейской практике (например, умения проводить допрос без применения силы) может стать более действенным средством пресечения нарушений, нежели знание стандартов в области прав человека»*<sup>30</sup>.

Контекстуальный анализ имеет важнейшее значение при решении вопроса о том, является ли подготовка оптимальным решением существующих проблем в области прав человека. Например, для того чтобы научить сотрудников полиции доставлять подозреваемого к судье в разумные сроки, необходимо наличие судебных органов, способных принимать подозреваемых. Если такие

<sup>29</sup> AI, 1998, *12-point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials*.

<sup>30</sup> AI-Netherlands Police and Human Rights Program 2000–2003, *Lessons learnt*. с. 9–10.



органы отсутствуют, выступление за решение подобных проблем может принести больше пользы, нежели подготовка полиции.

Как и в случае любой другой формы взаимодействия, программа подготовки оказывается эффективной лишь тогда, когда является частью общей стратегии, направленной на воплощение полученных знаний на практике. Сколь бы хорошо ни был опробован образовательный проект, единичные занятия, проводимые время от времени, не дадут ощутимых результатов, даже если в них будут участвовать многочисленные группы полицейских. На деле при реализации проектов ОПЧ основное внимание слишком часто уделяется количеству участников, а не влиянию, которое проект может оказать на деятельность полиции. Подготовка сама по себе не может привести к кардинальным переменам. Если подготовка не подкреплена практикой, не занимает прочного места в более широкой политике и лишена всецелой поддержки со стороны полицейского руководства, которая *«отражается в полицейском регламенте и текущих распоряжениях, получаемых руководителями подразделений»*<sup>31</sup>, то она по сути является бессмысленной тратой средств. Этот момент уже подчёркивался при обсуждении проблемы (базовой) подготовки полицейских кадров, однако он не менее важен, когда речь идёт о подготовке в области прав человека, проводимой НПО или при их содействии. Непременным условием успешности подобных инициатив является выраженная приверженность со стороны руководства полиции. НПО необходимо выяснить, как относится полицейское руководство к последующим мероприятиям по окончании проекта и готово ли оно организовать их с целью обеспечения устойчивых результатов. По завершении подготовки сотрудники полиции могут быть переведены либо вообще оставить службу. Вместе с тем они могут стать незаменимыми «посланными» прав человека. В контекстуальный анализ, проводимый до начала обучения, надлежит включить оценку действующих программ реформирования. Кроме того, необходимо выработать стратегию интеграции обучения в эти программы.

Подобно тому, как подготовка должна являться неотъемлемой составляющей широкой базы реформ, собственный вклад Amnesty International должен быть неотделим от широкой стратегии взаимодействия с полицией. Разрабатывая учебные программы и материалы для полицейских инструкторов, необходимо планировать направление дальнейшей деятельности по окончании программы. При этом следует анализировать мероприятия, осуществляемые другими НПО. Кроме того, Amnesty International способна оказать содействие в установлении связей между (местными) НПО и должностными лицами полицейских структур, с тем чтобы способствовать профессиональному развитию обеих сторон и помочь установлению доверия и взаимопонимания.

Прежде чем принять решение об участии в мероприятиях ОПЧ, а также о том, что оно станет наиболее эффективным способом использования ресурсов, секции или структуре следует подумать, обладает ли она необходимыми специальными знаниями, временем и финансовыми средствами<sup>32</sup>.

- **Специальные знания.** Полиция является весьма специфичной целевой группой, обладающей особыми характеристиками. Для любого взаимодействия с полицией обязательно знание основ её

<sup>31</sup> AI, 2002, *Policing to protect human rights*.

<sup>32</sup> Следует отметить, что группа AI по ОПЧ разработала семинар для секций и структур, планирующих работу по ОПЧ (необязательно связанную с полицией).

деятельности и подготовки полицейских кадров. Решающее значение имеет понимание методики обучения и её результатов, поскольку аспекты подготовки сотрудников, касающиеся прав человека, нередко считают оторванными от реальности и не имеющими решительно никакого отношения к работе полиции. Поэтому столь важно соотносить содержание занятий по правам человека с практической деятельностью полиции и сделать это в очевидной форме. Лучше всего включить их в темы, непосредственно связанные с работой полиции. Самостоятельные курсы по правам человека чаще всего оказываются менее эффективными.

- **Время.** Время является ключевым фактором успеха, как с точки зрения количества, так и продолжительности. Воздействие на подготовку полицейских кадров и внедрение в неё прав человека, с тем чтобы добиться поддержки реформ, требует долгосрочных усилий.
- **Финансовые средства.** Amnesty International допускает государственное финансирование мероприятий в рамках ОПЧ. Тем не менее рекомендуется тщательно рассмотреть вопрос о целесообразности такого финансирования применительно к подготовке полиции (за исключением краткосрочного финансирования конкретных проектов и, предпочтительно, подготовки полицейских инструкторов, а не сотрудников полиции).

## 10.5. Как организовать подход к полиции и выработать план действий?

Прежде всего, работа с полицией должна быть обусловлена определёнными причинами. Как правило, работа Amnesty International начинается с информации о конкретных случаях. Исходя из такой информации организация решает провести дополнительные исследования и выработать стратегию, предусматривающую проведение акций и кампаний, или выступить с инициативой взаимодействия (либо то и другое). Взаимодействие может осуществляться в рамках кампании, но также может быть инициировано без каких-либо сведений о конкретном случае нарушения прав человека, в частности, в тех странах, где нет серьёзных проблем в области прав человека. Как бы то ни было, любая работа по проблемам полиции либо совместно с ней должна начинаться с анализа полиции в конкретном контексте. По итогам анализа можно выработать стратегию и впоследствии сформулировать план реализации проекта.

### **Шаг 1. Анализ органов полиции**

Анализ должен включать следующие аспекты:

#### **1. Контекстуальный анализ:**

- ситуационный анализ, в том числе данные докладов Amnesty International и других НПО о текущей ситуации в области прав человека;
- законодательство и политика, в рамках которых полиция осуществляет свою деятельность (включая закон о полиции, уголовный кодекс, уголовно-процессуальный кодекс и другие нормативные акты, регулирующие деятельность полиции);

- механизмы подотчётности (внутренние и внешние);
- внутренняя организация полиции.

Следует отметить что в приложении А к настоящему пособию приводится перечень вопросов и тем, которые могут помочь в проведении контекстуального анализа.

## **2. Самоанализ:**

- анализ сильных и слабых сторон организации, её возможностей и угроз, включающий анализ её способностей, целей и устремлений на будущее;
- анализ деятельности других НПО в той же сфере в данной стране.

## **3. Формулировка основных вызывающих озабоченность вопросов с конкретным указанием лиц и организаций, которые:**

- отвечают за выполнение рекомендаций (например, комиссар полиции, министерство внутренних дел, парламент);
- могут поддержать выполнение рекомендаций;
- могут существенно повлиять на их выполнение (как положительно, так и отрицательно).

## **4. Оценка потребностей в дополнительной информации и определение её характера**

Исходя из данных анализа можно прийти к выводу о том, что целесообразнее вести работу не с полицией, а с органами власти, поскольку предпосылкой злоупотреблений со стороны полиции могут служить иные факторы, например законодательство. В этом случае, возможно, имеет смысл объединить усилия с полицией и добиваться совершенствования законодательной базы, регулирующей её деятельность, таким образом стремясь к поиску взаимных интересов. Важно определить сферы общих интересов и при этом вовсе не обязательно использовать терминологию прав человека. Как уже предлагалось, отправной точкой может стать обсуждение прав сотрудников полиции.

### ***Шаг 2. Выработка стратегии***

После сбора информации на данном этапе необходимо выработать стратегию. В этот момент следует сделать выбор между подходом противодействия или сотрудничества. Руководством в выборе послужит оценка того, обладает ли полиция определённым потенциалом, который позволит ей добиться перемен. Если выяснится, что такого потенциала нет, что отсутствуют общие интересы, что полиция участвует в грубых нарушениях прав человека, а полицейские органы не высказывают намерений их пресечь, о взаимодействии не может быть и речи.

Для секций и структур Amnesty International, а также для других местных НПО может оказаться полезным внутренний семинар, на котором заинтересованные лица смогут подробнее обсудить стратегию и методику предстоящей работы. На семинар можно пригласить партнёров, а именно – коллег из НПО. Однако семинар можно и отложить до того, как будет выработана внутренняя стратегия. На семинаре необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- 1. Определить основные вызывающие беспокойство проблемы.**
- 2. Определить общие цели.**

3. Выяснить, имеются ли у полиции и НПО сферы взаимных интересов. Если да, то какие?
4. Установить, какова стратегия взаимодействия с полицией для данной страны (в рамках работы по своей стране и её руководящих принципов).
5. Составить приблизительную оценку рисков, связанных с предстоящим взаимодействием.
6. Какой дополнительный опыт и знания необходимы секции?
7. Достаточно ли имеющихся ресурсов (финансовых средств, времени)?
8. Налажены ли связи в полиции с теми лицами, которые способны поддержать реформу и помочь определить области воздействия? Как правило, по данному вопросу всегда следует консультироваться с другими заинтересованными организациями (с политической оппозицией, другими НПО, журналистами и т.п.), а также с теми, кто знаком с ситуацией (учёными, сотрудниками прокуратуры, судьями).
9. Решить, осуществимо ли взаимодействие.

Кроме того, полезно будет прикинуть, какие подводные камни могут встретиться в ходе предстоящего взаимодействия, и обдумать возможные способы их обхода. Например, в случае очевидного нежелания сотрудничать со стороны высшего полицейского руководства, необходимо выработать стратегию разрешения проблемы. В этой связи целесообразно прибегнуть к помощи «дружественных» представителей руководства полиции из других стран, способных открыть двери, которые в противном случае останутся закрытыми.

Результаты анализа могут показать, что сотрудничество с полицией неосуществимо либо попросту неуместно в сложившейся ситуации, например, если полиция, по-видимому, систематически нарушает права человека на ведомственном уровне. Кроме того, анализ может привести к выводу о том, что другие НПО обладают лучшими знаниями и опытом для взаимодействия с полицией. Следует отметить, что в каких-то случаях оценка контекстуальных факторов с целью установить, будет ли взаимодействие способствовать изменению ситуации, приводит к заключению о нецелесообразности реализации программы. В таких обстоятельствах те, кто проводил анализ, могут почувствовать разочарование, поскольку уже затратили на него значительные ресурсы (время, силы).

### ***Шаг 3. План реализации проекта: определение задач и путей их решения***

По результатам шагов 1 и 2 следует разработать план реализации проекта, определив его цели, отправные точки, мероприятия в рамках проекта и необходимые ресурсы. В план реализации проекта необходимо включить оценку возможных рисков и способы противодействия им, в том числе как избежать утраты объективности. Возможно, будет полезно соотнести инициативу взаимодействия с другими проектами и кампаниями, которые осуществляет Amnesty International, такими как «Остановим насилие в отношении женщин» и «Оружие – под контроль!», поскольку это может способствовать устойчивому вниманию к проекту, а также притоку новых ресурсов.

Следует иметь в виду, что план реализации проекта может создать потребность в дополнительной информации, с тем чтобы разработать эффективную стратегию, соответствующую поставленным задачам, и план проекта.

## 10.6. Резюме

В настоящей главе рассматривался вопрос о том, каким образом НПО и полиция могут строить отношения друг с другом. Вначале обсуждались мероприятия Amnesty International, относящиеся к органам полиции, которые осуществляют Международный секретариат организации и её секции. Одним из методов воздействия на поведение полиции является взаимодействие. Взаимодействие предполагает разработку совместной программы, в рамках которой сотрудничество может оказаться более продуктивным, нежели конфронтация или противодействие. Вместе с тем взаимодействие ставит определённые проблемы перед НПО, в частности, как в условиях совместной работы сохранить достаточную дистанцию, которая оставляет место для критики, и как придерживаться чёткого разделения ролей. В настоящей главе приводятся некоторые примеры того, как следует и как не следует поступать, исходя из опыта Amnesty International. Отличительной чертой взаимодействия нередко является организация программ подготовки или участие в них. В заключительных разделах главы приводится ряд рекомендаций о том, как лучше принимать решения относительно действий, относящихся к взаимодействию. Любое мероприятие всегда следует проводить с опорой на информацию. Действительно, отправной точкой проекта в любом случае должен быть тщательный контекстуальный анализ. На основании такого анализа Amnesty International может выработать эффективные стратегии в области прав человека с учётом конкретных условий и составить планы реализации проектов, определив их цели и мероприятия.

## Приложения

## Приложение А: Контекстуальный анализ и инструменты оценки

### Введение

Через всё методическое пособие красной нитью проходит мысль о важности всестороннего анализа деятельности полиции в рассматриваемой стране, принимая во внимание широкий контекст, в котором функционируют органы полиции (контекст государства, сферу органов безопасности и юстиции, культурные факторы, законодательство, политические течения и т.п.). Важно и то, какими полномочиями наделены органы полиции для осуществления своих функций, а также гарантии, обеспечивающие соответствие деятельности полиции международным нормам в области прав человека. Нарушения прав человека могут быть обусловлены любым из этих факторов, но чаще всего их сочетанием. Вмешательство в деятельность органов полиции возможно лишь при условии всесторонней оценки контекста, в котором эти органы функционируют. Подобная оценка должна стать обязательной отправной точкой при любом обращении за помощью к программе «Полиция и права человека» нидерландской секции Amnesty International в вопросах разработки правозащитной стратегии в той или иной стране.

В главе 10 представлена трёхшаговая модель, которая даёт возможность избрать наиболее эффективный подход, основанный на конфронтации или сотрудничестве, позволяющий сконцентрировать внимание на наиболее существенной проблеме или учреждении, служащих причиной неправомерных действий органов полиции. Причём причина не обязательно кроется в самой полиции. Вполне вероятно, что более существенных результатов можно достичь, воздействуя на министерство внутренних дел, прокуратуру, а возможно и членов парламента. Ниже представлена трёхшаговая модель:

#### Шаг 1. Анализ органов полиции

Контекстуальный анализ:

- ситуационный анализ, в том числе данные докладов Amnesty International и других НПО о текущей ситуации в области прав человека;
- законодательство и политика, в рамках которых полиция осуществляет свою деятельность (включая закон о полиции, уголовный кодекс, уголовно-процессуальный кодекс и другие нормативные акты, регулирующие деятельность полиции);
- механизмы подотчётности (внутренние и внешние);
- внутренняя организация полиции.
- Самоанализ.
- Формулировка и конкретизация основных проблем.
- Оценка потребностей в дополнительной информации и определение её характера.

#### Шаг 2. Выработка стратегии

#### Шаг 3. План реализации проекта: определение задач и путей их решения

В последующих разделах приводится подробное описание инструментов, помогающих провести контекстуальный анализ. Средства анализа включают ряд сформулированных в виде вопросов проблем, которые предлагается использовать в качестве составляющей всестороннего анализа причин, влияющих на действия полиции, и которые могут способствовать определению аспектов, требующих вмешательства. Ответы на эти вопросы помогут выработать эффективную стратегию. Для того чтобы помочь читателю ответить на поставленные вопросы, в приложении указываются ссылки на соответствующие главы и разделы методического пособия.

Длинный перечень вопросов может отпугнуть тех, кто собирается начать работу по анализу деятельности полиции, поскольку ответы на эти вопросы потребуют значительного времени и внимания. Вместе с тем авторы полагают, что ответы на данные вопросы в будущем позволят более эффективно организовать работу, касающуюся деятельности органов полиции, поскольку в её основе будет лежать полная информация. Следует отметить, что многие из предложенных вопросов дублируются в нескольких разделах. Более того, правозащитники, знакомые со страной и её правоохранительными органами, ответят на многие из них без труда.

## Поиск информации

Поиск ответа на поставленные вопросы не всегда будет лёгким. В некоторых странах органы полиции (достаточно) открыты для НПО и могут сами предоставить полезную информацию о своей (внутренней) организации и установках. В других странах необходимую информацию можно найти в Интернете, чаще всего на специализированном сайте полиции (хотя такой информации не всегда можно доверять). Большинство сведений о работе полиции в той или иной стране обычно приводится только на языке этой страны. При наличии переводов на английский язык, целью такой переводной информации обычно служит привлечение внимания возможных спонсоров.

Нередко проблема заключается не столько в стремлении властей скрыть информацию, сколько в попытке избежать разночтений терминологии, используемой в конкретном контексте. Например, для описания стандартных рабочих процедур (СРП) используются различные термины, такие как «инструкции», «предписания», «оперативные кодексы» или просто «правила». Следует обратить внимание на то, что в некоторых странах СРП составляют конфиденциальную информацию, так как их неразглашение считается важным условием успеха полицейских операций. Это оправданно для некоторых аспектов деятельности полиции, например, в отношении тактики проведения конкретных следственных мероприятий, однако неприменимо к другим. В частности, непонятны причины, по которым полиция должна скрывать инструкции по применению огнестрельного оружия, проведению арестов и задержаний, обысков и изъятию улик, а также иных процедур, в рамках которых граждане вправе знать, как с ними должны обращаться сотрудники полиции.

В некоторых странах опеределённой информации попросту нет. Например, не во всех странах проводится мониторинг доверия общества к органам полиции и уровня преступности. В некоторых странах отсутствует чётко выраженная политика, регламентирующая деятельность полиции. Несмотря на то что во всех странах (о которых нам известно) принят закон



о полиции или равнозначные нормативные акты, не все сотрудники полиции знакомы с ними и другими важными законодательными документами, такими как уголовно-процессуальные кодексы.

Поскольку не вся информация доступна на бумаге (или через Интернет), иногда требуемые сведения легче получить в ходе личного общения с людьми.

На местном уровне стоит начать со следующих источников информации:

- адвокаты, которые нередко хорошо информированы о неправомερных действиях полиции;
- члены парламента;
- местные НПО.

К числу менее очевидных, а иногда и упускаемых из виду источников информации (как на местном, так и международном уровне) относятся следующие:

### **Местные центры подготовки сотрудников полиции**

Хорошей отправной точкой может стать контакт с учебными учреждениями, поскольку они не имеют непосредственного отношения к полицейским операциям и в большей степени связаны с внешним миром. Во многих странах действует единая централизованная система подготовки сотрудников полиции. В других существует несколько различных центров подготовки.

### **Местные и международные исследовательские учреждения**

Во многих странах проведением исследований, касающихся работы органов полиции, степени доверия к ней общества и поведения полиции, занимаются университеты, как правило, на факультетах права и социологии.

### **Международные доноры и инструкторы**

Существует немалое количество международных инструкторов и консультантов, сотрудничающих с органами полиции и центрами подготовки по всему миру. Эти лица могут стать неоценимым источником информации, и, следовательно, с ними стоит найти контакт. К тому же центры подготовки тратят немалые средства на международные проекты, цель которых – поддержка деятельности полиции за рубежом.

### **Международные НПО**

В последнее десятилетие в ряде стран появилось большое количество программ в поддержку реформ органов полиции. Как следствие, целый ряд НПО и консультантов накопили опыт и знания, относящиеся к деятельности полиции и программам её реформирования во многих странах мира. В этой связи следует особо упомянуть такие НПО, как:

- Правовая Инициатива Открытого общества – рабочая программа Института открытого общества, направленная на реформирование таких аспектов, как соблюдение прав человека в работе полиции, а также на реформу самих органов полиции.  
См. [www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org).
- Commonwealth Human Rights Initiative (Правозащитная инициатива стран Содружества), занимающаяся в основном реформой органов

полиции в Гане, странах Восточной Африки и Индии.  
См. [www.humanrightsinitiative.org](http://www.humanrightsinitiative.org)

- «Алтус» – коалиция шести НПО, базирующихся в Бразилии, Индии, Нигерии, России, США и Чили. См. [www.altus.org](http://www.altus.org).
- Вашингтонское бюро по Латинской Америке осуществляет различные проекты, направленные на реформу деятельности полиции в регионе, которые в настоящее время охватывают и сферу органов безопасности. Организация критически относится к влиянию США на проекты в данной сфере и последствиям такого влияния в области прав человека. См. [www.wola.org](http://www.wola.org).

Обратите внимание на то, что в приложении Ж к настоящему пособию приведён перечень НПО, работающих в сфере реформ полиции и прав человека, и их адреса в Интернете.

## Ситуационный анализ

Существуют две причины, по которым для надлежащей оценки деятельности полиции необходимо провести анализ среды, в которой протекает её деятельность. Прежде всего, это поможет установить контекст неправомερных действий органов полиции, что позволит разработать надлежащую стратегию реагирования на подобные проявления. Во-вторых, это даст возможность определить отправные точки перемен. Оценку среды, в которой функционируют органы полиции, полезно начать с изучения докладов о положении в стране таких НПО как Amnesty International и Human Rights Watch. Полезную информацию можно также получить в таких учреждениях ООН как Управление Верховного комиссара по правам человека и Программа развития ООН. Полезными могут оказаться и Специальные докладчики ООН. В этой связи необходимо принять во внимание следующие вопросы:

### Общая ситуация в стране:

- Уровень правопорядка и ощущение безопасности.
- Уровень преступности и виды преступлений; уровень раскрываемости:
  - Существует ли надёжный контроль над преступностью? Кто его осуществляет?
  - Чувствуют ли граждане себя в безопасности? Как контролируется данная ситуация?
  - Как проблемы преступности освещаются средствами массовой информации?
  - Что говорят политики и представители властей о преступности и деятельности полиции?
- Существует ли согласие в обществе по проблеме роли и ответственности государственных институтов и учреждений? Выступают ли какие-либо слои общества с требованием реформировать данную сферу?
- Проводятся ли в данный момент реформы (органов полиции или судебной системы)? Каковы их цели? Достаточны ли они для решения существующих проблем? Кто «отвечает» за процесс реформ? Какую очевидную поддержку оказывают им политики, общественность и полиция? Кто финансирует реформы?

- Какова роль средств массовой информации? Существует ли свобода СМИ?

### **Социальные условия:**

- местная власть;
- совокупность экономических и социальных условий;
- местные обычаи и культурные особенности;
- уязвимые группы;
- НПО (в том числе занимающиеся социальными и экономическими проблемами);
- религиозные организации.

### **Признаки верховенства закона**

- Существуют ли в стране институциональные признаки «верховенства закона»:
  - Официально обнародованные законы, добросовестно исполняемые и управляемые независимой судебной властью, а также соответствующие международным нормам и стандартам в области прав человека и отвечающие международным обязательствам государства (например, ратифицированным международным договорам).
  - Независимые, хорошо образованные и соответствующим образом оснащённые представители судебной власти.
  - Профессиональные правоохранительные структуры, в том числе полиция, имеющие надлежащее оснащение и подготовку, а также обладающие оперативной независимостью.
  - Национальные учреждения по защите прав человека.
- Как вы оцениваете их эффективность в отношении:
  - Обязательности закона для правительства?
  - Обеспечения равенства перед законом?
  - Установления и поддержания правопорядка?
  - Обеспечения предсказуемых и эффективных правовых решений?
  - Обеспечения соответствия норм законодательства и практики его применения стандартам в области прав человека?
- Доверяет ли общество данным учреждениям? Ведётся ли мониторинг такого доверия (включая мониторинг отношения к этим учреждениям со стороны различных этнических и социально-экономических слоёв общества)? Как учитываются результаты мониторинга?
- Как функционирует судебная система в целом и её институты (суд, прокуратура, исправительные учреждения)? Как соотносятся полиция и судебные органы?
- Как обеспечивается доступ к правосудию (имеются в виду все его составляющие, в том числе полиция, суды, правовая защита, юридическая помощь и т.п.)? Имеют ли все слои общества равный доступ к правосудию?

### **Система безопасности**

- Какие учреждения занимаются обеспечением и поддержанием безопасности? Какова связь органов полиции (де-юре и де-факто) с:
  - армией;

- органами государственной безопасности;
- частными охранными структурами;
- традиционными и неформальными мерами по поддержанию безопасности и правосудия.

## Законодательство

В основе работы полиции неизменно лежит закон, регулирующий её деятельность. Закон определяет задачи и функции органов полиции, наделяет их полномочиями и ограничивает последние, а также устанавливает требования подотчётности этих органов. Закон также устанавливает соотношение между полицией и другими учреждениями, действующими в сфере безопасности, и в первую очередь с вооружёнными силами. Поэтому любое вмешательство в деятельность полиции должно начинаться с ознакомления и оценки законодательных рамок, в которых функционируют органы полиции. Необходима также и оценка соответствия национального законодательства, регулирующего деятельность полиции, нормам международного права в области прав человека.

Законодательство зависит от тех, кто воплощает его в жизнь. Таким образом, в анализе законодательства нельзя не проанализировать роль судебных органов и то, как они функционируют на практике. Являются ли судьи действительно независимыми, хорошо ли они подготовлены и обеспечены ли всем необходимым для надлежащего исполнения своих функций? Соответствующие вопросы можно найти в разделе, посвящённом «признакам верховенства закона» (см. «Ситуационный анализ»).

Изучите следующие аспекты законодательства:

- Положения Конституции, касающиеся безопасности в целом и деятельности полиции в частности.
- Закон о полиции, как определены в нём функции, обязанности и подотчётность полиции?
- Уголовный и уголовно-процессуальный кодексы.
- Кодексы поведения полиции и дисциплинарные кодексы (при отсутствии последних, кодексы поведения гражданской службы).
- Стандартные рабочие процедуры.
- Нормативные акты, регулирующие вмешательство военных в вопросы охраны правопорядка.
- Нормативные акты, регулирующие деятельность других органов безопасности и их взаимодействие с полицией.
- Нормативные акты, регулирующие частную охранную деятельность и взаимодействие частных охранных структур с полицией.
- Конкретное законодательство в сфере безопасности, в том числе законы военного времени.
- Решения суда, касающиеся деятельности полиции.

## Система подотчётности

Очень важно установить, кто и каким образом определяет границы допустимых и недопустимых действий органов полиции (то есть законы, ресурсы, нормы, приказы, которые необходимо установить до того, как органы полиции приступят к действиям, так называемая подотчётность

*a priori*), а также то, кому подотчётны сотрудники полиции по совершении ими каких-либо действий (перед кем они отвечают, кому обязаны докладывать о своих действиях, кто расследует заявления о неправомерных действиях сотрудников, так называемая подотчётность *a posteriori*). Системы подотчётности, как внутренние, так и внешние, имеют решающее значение. Необходимо отметить, что во многих странах существует несколько полицейских ведомств, и, следовательно, ответы на поставленные ниже вопросы могут быть разными для различных ведомств.

На основании схемы подотчётности, представленной в главе 8, необходимо рассмотреть следующие проблемы:

### **Внутренние механизмы подотчётности: субординация органов полиции**

- Существует ли чёткий порядок подчинения, то есть кому подотчётен каждый сотрудник и наоборот? Перед кем отвечает глава полицейского ведомства (перед мэром, губернатором, министром)?
- Каким образом ставятся оперативные задачи и планируются оперативные действия?
- Обратная связь с соответствующими органами в министерствах: вносятся ли предложения по изменению норм и ресурсов?
- В каком объёме право принятия решений передаётся нижестоящим сотрудникам?
- Как осуществляется контроль и оценка оперативных действий?
- Как осуществляется контроль и оценка действий отдельных сотрудников?
- Могут ли граждане обращаться с жалобами непосредственно в отделения на местах? Делают ли они это? Что способствует (или препятствует) прямым обращениям граждан?
- Принимают ли вышестоящие лица коррективные действия в рамках дисциплинарных (или уголовных) норм?
- Докладывают ли сотрудники и вышестоящие начальники наверх в порядке субординации?
- Каким образом обеспечивается и контролируется проведение в жизнь вышеуказанной стратегии? Существует ли какая-либо форма внутреннего надзора?
- Имеется ли отдел по связям с общественностью? Каковы его задачи? Как он функционирует?

### **Исполнительная власть: министерство (внутренних дел или юстиции) и его представительства или равнозначные ведомства на местах, в том числе управления по разработке политики и инспекция полиции**

- Каковы основные направления национальной стратегии в отношении приоритетов и задач, стоящих перед органами полиции и органами безопасности, и как они соотносятся с политикой, проводимой на местах?
- Как распределяются средства?
- Как выглядят СРП? Кто их определяет и контролирует последующее исполнение?

- Насколько действенно и часто осуществляется контроль над проведением оперативных действий и их эффективностью?
- Насколько действенно и часто проводятся проверки стратегии и управления органами полиции?
- Проводятся ли по их результатам правовые или административные реформы, а также бюджетные изменения, в случае необходимости?
- Предпринимаются ли коррективные действия и какие?
- Существует ли оперативная независимость органов полиции от министерских ведомств?

### **Юридическая подотчётность**

См. также «ситуационный анализ»: «признаки верховенства закона» и «законодательство»:

- В случаях неправомерных действий сотрудников полиции, как возбуждается и проводится гражданское или уголовное преследование в рамках судебной системы? Существует ли независимость правосудия по данным делам?
- Кто расследует случаи неправомерного поведения сотрудников? Обеспечивает ли система уголовного правосудия проведение независимого и эффективного расследования заявлений о неправомерных действиях полиции (на практике это означает недопущение к проведению расследования сослуживцев сотрудников, допустивших неправомерные действия).
- Осуществляется ли мониторинг уголовных дел и гражданских исков, возбуждённых против сотрудников полиции? Каковы последствия судебных действий для полиции (то есть извлекаются ли из них какие-либо уроки)?
- Каким образом контролируются и санкционируются оперативные действия, требующие особых полномочий (в том числе арест, задержание, определённые следственные действия и случаи применения силовых методов)?
- Каким образом контролируются и санкционируются следственные функции полиции?
- Каким образом оценивается исполнение законов и норм, регулирующих деятельность полиции?

### **Демократическая подотчётность (или подотчётность перед общественностью)**

- Какие задачи ставят перед полицией законодательные или представительные органы (в том числе национальные, провинциальные и местные парламенты; соответствующие парламентские комитеты или комитеты муниципальных советов; общественные форумы и т.п.)?
- Как они распределяют средства?
- Насколько активно и часто они контролируют оперативные действия?
- Какова степень их отстранённости при оценке деятельности полиции?

- Какие рекомендации они дают по результатам оценки в отношении бюджетных и законодательных изменений?
- Существует ли оперативная независимость полиции от органов представительной власти? Какова степень политического влияния? Насколько независима полиция от влияния партийной политики?

### **Подотчётность перед общественностью**

- Как средства массовой информации озвучивают требования и ожидания органов полиции?
- Каким образом средства массовой информации осуществляют мониторинг работы полиции?
- Как средства массовой информации освещают действия и бездействие полиции?
- Как ведётся научное исследование проблем деятельности органов полиции?
- Каким образом результаты подобных исследований доводятся до сведения общественности? Публикуют ли их?
- Как они влияют на работу полиции?
- Каким образом представители общественности, включая НПО, формулируют и доводят до сведения свои требования?
- Существует ли прямой диалог между органами полиции и представителями общественности?
- Как последние осуществляют контроль за действиями и бездействием полиции?
- Вправе ли они предъявлять претензии к органам полиции и делают ли они это?

### **Независимый надзор**

- Как организован независимый надзор за деятельностью полиции?
- Существует ли независимый орган по рассмотрению жалоб на действия полиции?
- Каковы его функции и полномочия?
- Проводит ли он расследование жалоб и каким образом?
- Сколько жалоб и по какому поводу подаётся на действия полиции? Каковы их последствия?
- Даются ли рекомендации по исправлению недостатков?

### **Внутренняя организация полиции**

Необходимо обратить внимание на следующие проблемы. Они приведены в произвольном порядке.

#### **Факты и цифры**

- Сколько существует различных органов полиции? Каковы их функции? Как осуществляется их взаимодействие (если оно есть)? Существует ли централизация или децентрализация органов полиции? Кому подотчётны данные органы? Кто определяет цели и ресурсы органов полиции? Составьте схему организации органов полиции.

- Количественный состав (мужчины и женщины, этнические и другие меньшинства), соотношение числа полицейских и населения?
- Кто принимает решения о найме на работу, повышениях по службе, дисциплине? Какова процедура принятия решений?
- Существуют ли для сотрудников полиции отдельные места проживания, спортивные сооружения и т.п.?
- Как осуществляется финансирование и обеспечение органов полиции:
  - заработная плата (нужно ли сотрудникам искать дополнительные заработки);
  - жильё (проживают ли сотрудники по месту работы);
  - обмундирование;
  - оружие, в том числе несмертельного действия и средства самообороны;
  - средства связи;
  - транспортные средства (автомобили и т.п.);
  - ИТ оборудование.
- Как распределяются бюджетные средства между различными видами деятельности? Каковы приоритеты бюджета? Каковы источники финансирования?
- Существуют ли концептуальные подходы к деятельности полиции? Принята ли концепция полиции на службе общества, каковы её функции? Как осуществляется взаимодействие с представителями общественности?
- Какова официальная политика ведомства в отношении:
  - задержаний и обысков (на улице);
  - обращения с уязвимыми группами населения;
  - применения силы и огнестрельного оружия;
  - нанесения сотрудниками телесных повреждений задержанным?
- Каково количество перестрелок с участием сотрудников полиции?
- Как часто полиция применяет силу и каков её характер?
- Как обеспечены права сотрудников полиции (включая право на жизнь, разумное ограничение рабочего времени, отпуск и защиту)?
- Существует ли профсоюз сотрудников полиции? Как он действует?

### **Эффективность**

- Можно ли считать органы полиции эффективными с точки зрения выполнения стоящих перед ними задач?

### **Способность реагировать**

- Способна ли полиция реагировать на потребности общества, которому служит? Каким образом? Сотрудничают ли они с (местными) НПО? С религиозными учреждениями, другими организациями?

### **Набор и отбор**

- Каковы процедуры набора и критерии отбора? Проводится ли регулярный пересмотр указанных процедур и критериев?



- Существуют ли специальные критерии отбора руководящих кадров?
- Ставятся ли конкретные цели в отношении набора представителей этнических и иных меньшинств, а также женщин?
- Являются ли критерии найма и продвижения по службе справедливыми? Например, процесс подачи заявления не должен быть дорогостоящим.
- Как вышеуказанные критерии влияют на представительность? Исследуются ли причины недостаточного приёма на работу представителей меньшинств и женщин?
- Регулярно ли оцениваются результаты деятельности?
- Каковы критерии повышения по службе?
- Является ли состав органов полиции представительным (женщины, этнические и религиозные группы, возраст)? Достигается ли надлежащий уровень представительности во всех структурах полиции?

### Подготовка сотрудников

- Кто получает базовую полицейскую подготовку?
- Какова продолжительность базовой подготовки?
- Из какой среды происходят инструкторы центров подготовки сотрудников? Из числа сотрудников полиции или гражданских лиц? Проходят ли инструкторы специальную инструкторскую подготовку?
- Какова доля участия представителей общественности либо их вклад в подготовку сотрудников полиции?
- Решаются ли следующие проблемы, и каким образом?
  - а)** значение беспристрастности действий полиции;
  - б)** недопустимость дискриминации;
  - в)** значение способности реагировать на нужды населения;
  - г)** соблюдение надлежащих процедур, касающихся применения силы, ареста и задержания, то есть принципов соразмерности, легальности, ответственности и необходимости (СЛОН);
  - д)** применение несиловых методов прежде прочих;
  - е)** следственные навыки, в том числе методы допроса подозреваемых;
  - ж)** соблюдение прав задержанных и подозреваемых, в том числе права на презумпцию невиновности;
  - з)** потерпевшие (тему насилия в отношении женщин следует включить в программу базовой подготовки полиции для более чуткого подхода в целом. Вместе с тем для решения данной проблемы могут быть созданы специализированные подразделения);
  - и)** уязвимые группы и их особые права (в частности, женщины, дети, представители меньшинств);
  - к)** абсолютный запрет на применение пыток и право не подчиняться приказу об их применении даже в контексте законодательства о борьбе с терроризмом (где это уместно);
  - л)** значение надзора и подотчётности, в том числе дисциплинарных процедур.

Дополнительно для руководящего состава полиции следует включить темы:

- м)** влияние руководства полиции на укрепление духа уважения к правам человека;
  - н)** оперативная независимость и демократический надзор, а также связанные с этим проблемы выбора.
- Учитываются ли гендерные различия при подготовке сотрудников?
  - Следует ли за базовой подготовкой последующее повышение квалификации? Предусмотрено ли повышение квалификации «без отрыва от работы»? По каким аспектам предлагается дальнейшее обучение? Принимается ли это во внимание при оценке результатов деятельности?
  - Существует ли процедура непрерывной аттестации (с целью постоянного совершенствования технических и иных навыков в отношении применения силы и огнестрельного оружия, а также иных профессиональных навыков)?
  - Существует ли механизм оценки результатов подготовки?
  - Достаточно ли обеспечиваются профессиональные учебные заведения (библиотека, учебные городки и т.п.)?
  - Демонстрирует ли руководство полиции приверженность вопросам профессиональной подготовки? В частности, принимает ли оно участие и выражает приверженность программам реформы подготовки сотрудников?

### Уязвимые группы

- Существует ли особая политика, программы действий или стратегии в отношении обращения сотрудников полиции с представителями уязвимых групп населения (в том числе с женщинами, детьми, представителями этнических, религиозных, культурных меньшинств и т.п.)? Например, существует ли особая политика, программы действий или стратегии в области насилия в отношении женщин?
- Существуют ли специализированные подразделения по работе с (отдельными категориями) уязвимыми группами населения? Как осуществляется их подготовка?
- Существуют ли особые законодательные или административные нормы (включая внутренние инструкции для сотрудников), в которых предписываются методы обращения с представителями уязвимых групп населения или действия в ситуациях дискриминации? В частности, предусмотрены ли особые условия для женщин, желающих заявить о гендерном насилии?
- Проходят ли сотрудники полиции соответствующую подготовку по проблемам дискриминации и обращения с представителями уязвимых групп, если да, то в чём она заключается?
- Как полиция реагирует на нужды уязвимых групп? Проводится ли мониторинг её ответных действий и принимаются ли соответствующие меры? В частности, ведётся ли статистика проявлений насилия в отношении женщин, насилия в отношении этнических, религиозных и культурных меньшинств, а также случаев расизма? Ведётся ли подобная статистика ответных действий полиции на такие проявления?
- Какие конкретные вопросы, связанные с полицией, вызывают наибольшее беспокойство у представителей уязвимых групп?

- Есть ли представители уязвимых групп в руководстве органов полиции или среди представителей надзорных структур? Сколько их?
- Какова роль НПО, представляющих интересы уязвимых групп, в охране правопорядка?

### **Анализ оперативных действий полиции**

Наряду со всесторонним общим анализом деятельности полиции, необходимо рассмотреть конкретные виды нарушений прав человека, их возможные причины и сопутствующие им факторы. Однако такому анализу должна предшествовать более общая оценка. Поэтому рекомендуется, прежде чем приступить к анализу проблем, связанных с конкретными видами нарушений, ответить на вышеприведённые вопросы.

### **Применение силы и огнестрельного оружия**

Проанализируйте политику, относящуюся к применению силы, в том числе:

- Кто принимает участие в разработке такой политики?
- Какие средства применения силы имеются в распоряжении органов полиции? Входит ли в их число оружие несмертельного действия?
- Кто применяет силу, и какова она? Какое снаряжение имеют при себе рядовые сотрудники полиции? Какие средства самозащиты (например, бронежилет) у них имеются?
- Имеются ли спецподразделения быстрого реагирования или контроля беспорядков? Имеются ли стрелковые спецподразделения или снайперы? Кто принимает решение об их использовании?
- Как руководство отслеживает и контролирует применение силы? Что обычно доказывает правомерность её применения?

Определите причины несоразмерного, неоправданного и незаконного применения силы, принимая во внимание:

- законодательные рамки: конституцию, закон о полиции, кодекс поведения или этики;
- стандартные рабочие процедуры (при наличии таковых);
- оперативную независимость полиции;
- руководство, публичные заявления министра внутренних дел или начальника полиции;
- подготовку, включая навыки управления;
- экипировку (включая транспорт и связь);
- порядок подачи и рассмотрения жалоб и структуру подотчётности;
- ожидания общества.

Рассмотрите порядок субординации и систему проверки:

- Как осуществляется надзор за деятельностью сотрудников? Получают ли они чёткие инструкции? Могут ли они обратиться за советом?
- Каковы процедуры отчётности и что предпринимается по итогам отчётов?
- Как часто проводятся проверки и каковы их результаты?
- Как оценивается применение силы? Как результаты оценки влияют на разработку стратегии, СРП и подготовку сотрудников?

Проанализируйте различные ситуации, в которых применяется сила, с точки зрения принципов СЛОН (соразмерности, легальности, ответственности и необходимости), в том числе:

- арест;
- иммобилизация одного или нескольких опасных лиц;
- усмирение задержанных или иных лиц, которые могут оказать сопротивление сотрудникам полиции, или которых необходимо сдерживать в интересах их собственной безопасности, включая транспортировку заключённых;
- предупреждение преступления;
- сдерживание толпы;
- проникновение в помещения и их обыск с целью ареста лиц или сбора вещественных доказательств;
- самооборона.

Проанализируйте различные ситуации, в которых применяется огнестрельное оружие (используйте вышеприведённые категории).

Выявите систематические нарушения, например, в различных районах города или страны, в различных ситуациях, связанных с деятельностью полиции.

Изучите статистику правонарушений: каков уровень насильственных преступлений? Используется ли статистика для «оправдания» применения насильственных методов и использования полиции в политических целях?

Как часто сотрудники полиции становятся жертвами преступников? Сколько сотрудников убивают или ранят при исполнении служебных обязанностей?

### **Обеспечение общественного порядка**

Следующие пункты приведены в дополнение к вышеуказанным факторам оценки применения силы и огнестрельного оружия для того, чтобы помочь в оценке нарушений, совершаемых сотрудниками полиции в контексте обеспечения общественного порядка (сдерживания толпы).

- В каких ситуациях полиция применяет силу (виды инцидентов, санкционированные или несанкционированные общественные мероприятия, количество участников, степень агрессивности толпы, если она прибегает к насилию)?
- Отвечает ли законодательство, регулирующее право на свободу собраний, международным стандартам?
- В отношении конкретных ситуаций:
  - Каков характер массового мероприятия (спонтанное скопление людей, группа в поддержку чего-либо и т.п. В последнем случае, каковы цели собравшихся и их история, каково отношение к ним официальных властей)?
  - Какими были потенциальные риски данного массового мероприятия для его участников, включая случайных прохожих и сотрудников полиции?
  - Можно ли было избежать применения силы?

- Как подготовилась полиция к указанному событию: сбор информации, установление контактов с представителями общественности?
- Какие ресурсы использовала полиция (количество сотрудников, виды вооружения и экипировки, включая форму одежды и средства обороны)?
- Какую силу применяли (какова была её интенсивность, видимые намерения; стратегическое или неизбирательное применение силы; СЛОН)?
- Какая применялась дифференцированная тактика и какова была степень нарастания или убывания (предупреждение, оцепление, применение оружия несмертельного действия, смертоносная сила – СЛОН)?
- Каков был результат применения силы (количество пострадавших и характер травм)?
- В случае если был сделан один или несколько выстрелов или если был ранен один или несколько человек, каковы были действия сотрудников полиции (помощь потерпевшим, охрана места происшествия для проведения в дальнейшем следственных мероприятий)?
- Обратите внимание на то, зависит ли отношение к применению силы от типа полицейского ведомства или задействованного подразделения. Военизированные органы полиции склонны к использованию авторитарного подхода и необходимости подавления беспорядков. В то же время орган, воспринимающий себя как службу, скорее прибегнет к методам управления толпой, основанным на сотрудничестве.

## **Арест и содержание под стражей в полиции**

Необходимо изначально понимать разницу между арестом, задержанием и допросом подозреваемого. Эти понятия определяют различные ситуации, преследующие несхожие цели и регулируются разными положениями закона.

### **Арест:**

- Кто вправе производить арест?
- Вправе ли полиция произвести арест по собственному усмотрению?
- Необходим ли сотрудникам полиции ордер на арест?
- Каковы стандартные рабочие процедуры при аресте?
- Пересматриваются ли вышеуказанные стандарты на систематической основе?
- Какую подготовку получают сотрудники в отношении производства ареста? Какие инструкции они получают в отношении использования:
  - наручников;
  - переносного аэрозоля и других химических веществ;
  - методов «открытой» и «закрытой ладони»;
  - других силовых приёмов.

- Сколько времени в процессе подготовки уделяется социальным навыкам?
- Как отрабатывается методика усмирения?
- Проводится ли оценка произведённых арестов? Если да, то как используются её результаты?
- Учитывается ли качество проведения ареста при обсуждении качества работы сотрудников?
- Кто вправе отдать распоряжение об использовании спецсредств при аресте (таких как служебные собаки, отряды особого назначения и т.п.)?
- Существуют ли специальные положения, регулирующие арест женщин?
- «Отслеживается» ли поведение сотрудников во время ареста граждан?
- Сколько жалоб регистрируется после проведения ареста? Каково их содержание?
- Какое количество арестов признаётся неправомерным?

### **Задержание:**

- Кто отвечает за задержание в полиции?
- Как организовано предварительное заключение?
  - в полицейском участке;
  - в иных местах.
- Каковы гарантии прав задержанных? Каким образом эти гарантии доводятся до сведения ответственных сотрудников?
- Как проводится подготовка лиц, ответственных за предварительное заключение?
- Существуют ли особые условия для женщин, детей, больных, душевнобольных и т.п.? Существуют ли особые правила обращения с данными категориями задержанных?
- Каковы условия в КПЗ?
- Сколько человек содержится в одной камере?
- Обеспечена ли задержанным медицинская помощь? Как она организована на практике (присутствие сотрудников полиции, являются ли врачи независимыми от полиции)? Сохраняются ли записи о врачебных осмотрах?
- Проводится ли медицинское освидетельствование раненых задержанных?
- Имеются ли помещения для консультаций задержанного со своим поверенным с глазу на глаз?
- Систематически ли пересматриваются правила задержания?
- Сколько жалоб поступает в отношении задержания? Каково их содержание?
- Существует ли система независимого надзора?
- Ведётся ли учёт (время поступления, состояние здоровья и т.п.) задержанных?

## Уголовные расследования

- Кто отвечает за проведение уголовных расследований (проводят ли их рядовые сотрудники полиции или отдельные следственные органы)? Как готовят следователей?
- Кто вправе инициировать уголовное расследование?
- Кто руководит проведением уголовного расследования?
- Как действуют сотрудники на месте преступления?
- На какой стадии лицо может быть признано подозреваемым?
- Какие следственные приёмы используются наряду с допросом подозреваемого? Каковы правовые основания их применения? Как обосновывается их применение? Что происходит в случае использования незаконных методов ведения следствия (например, обыск жилого помещения)? Соразмерно ли используются те или иные методы?
- Существует ли судебная экспертиза? Как готовят судебных экспертов? Являются ли они независимыми? Существует ли возможность получить альтернативное заключение?
- Имеются ли СРП в отношении проведения допроса подозреваемого? Придаются ли огласке результаты пересмотра правил ведения допроса, инструкций, методов и практики? Какое влияние это имеет на подготовку сотрудников и разработку новых инструкций?
- Как готовят сотрудников к проведению допроса подозреваемых?
- Ведётся ли протокол допроса?
- Проводит ли допрос один, два (или несколько) сотрудников?
- Насколько эффективна в целом деятельность полиции по расследованию преступлений? Что способствует или мешает проведению эффективного расследования?
- Какова роль прокуроров, судей, адвокатов и т.п. в противодействии нарушениям со стороны полиции?
- Каковы нормы доказательственного права?
- Какая информация принимается в качестве доказательств?
- Принимает ли суд свидетельства судебных экспертов?
- Какие средства судебной экспертизы имеются в наличии?
- Вправе ли граждане подавать жалобы в отношении уголовного расследования? Как гарантировано возмещение ущерба?

## После проведения контекстуального анализа

На основании контекстуального анализа необходимо выстроить основные проблемы в порядке очерёдности. Более того, важно определить сторонников реформы и тех, кто может ей помешать. Этому может способствовать установление лиц, в конечном счёте отвечающих за деятельность полиции, тех, кто отдаёт распоряжения руководству этих органов (то есть тех, кто контролирует органы полиции) и, следовательно, может способствовать осуществлению реформ. Следует также определить «отправные точки перемен», а также кто или что может дать толчок таким переменам (например, в некоторых случаях легче добиться изменения законодательства, нежели создания независимого механизма рассмотрения жалоб). Определение подобных отправных точек может

привести к выводу о необходимости получения дополнительной информации.

Собрав достаточную информацию, можно перейти к разработке наиболее эффективного подхода к решению проблем, связанных с деятельностью полиции. Ключевым в решении данных проблем может оказаться вопрос о ненадлежащем поведении полиции, что, скорее всего, вызовет сопротивление с её стороны. В центре внимания может оказаться и проблема противодействия самих органов подобному ненадлежащему поведению. Последнее даст возможность положить в основу взаимодействия общие интересы, а не противоречия, открывая пути к более долгосрочному сотрудничеству. Вероятно и сочетание различных подходов, так как сотрудничество не означает отсутствие права на критику. Необходимо принять во внимание следующие аспекты:

1. Определите основные проблемы в области прав человека.
2. Определите основные цели воздействия.
3. Существуют ли точки соприкосновения интересов с полицией? Каковы они?
4. Какова ваша стратегия взаимодействия с полицией?
5. Оцените потенциальные риски взаимодействия.
6. Какие ещё знания вам необходимы?
7. Достаточно ли вам имеющихся ресурсов (финансы, время)?
8. Налажены ли постоянные связи в полиции с теми лицами, которые могут поддержать реформу и помочь определить области воздействия? Как правило, по данному вопросу всегда следует консультироваться с другими заинтересованными организациями (с политической оппозицией, другими НПО, журналистами и т.п.), а также с теми, кто знаком с ситуацией (учёными, работниками прокуратуры, судьями).
9. Решите, какую лучше применить стратегию: осуществимо ли взаимодействие?

Определение стратегии даст возможность разработать конкретный план реализации проекта, сформулировать цели и мероприятия и установить сроки их проведения.

Надеемся, что подобный подход позволит вам разработать хорошо продуманный и эффективный проект, который будет способствовать соблюдению полицией прав человека.

## Материалы по теме

За последние несколько лет опубликован ряд работ по проблеме оценки деятельности полиции с точки зрения прав человека. В том числе:

### **Полиция в демократическом обществе – соблюдает ли ваша полицейская организация права человека?**

Документ, опубликованный в 2000 году Совместной неформальной рабочей группой Совета Европы (в которую входили как сотрудники полиции, так и НПО), устанавливает ряд ориентиров, касающихся соблюдения полицией прав человека. Цель работы – определить основные направления повседневной деятельности полицейских ведомств, поэтому



она адресована непосредственно самим сотрудникам полиции, которые могут использовать её для оценки своей организации. «Деятельность полиции» разбита на семь составляющих: основные ценности, личный состав, профессиональная подготовка, практика управления, служебная деятельность полиции, структуры и подотчётность. Каждая составляющая сформулирована таким образом, чтобы в целом отвечать требованиям профессиональной работы полиции. По каждой составляющей приводится ряд «контрольных вопросов», цель которых побудить к размышлению. Каждый контрольный вопрос сопровождается показателями эффективности, представляющими собой своеобразную схему проверки конкретной полицейской службы. Данное руководство переведено на русский язык Санкт-Петербургской общественной правозащитной организацией «Гражданский контроль».

### **«The police that we want. A handbook for oversight of the police in South Africa»**

Работа представляет собой пособие по оценке деятельности полиции в странах, переживающих переход к демократии, и была впервые опубликована в 2004 году Южноафриканским исследовательским центром по проблемам насилия и урегулирования. Новая редакция пособия должна выйти в свет в 2006 году. «The police that we want» определяет пять аспектов демократического подхода к деятельности полиции и приводит ключевые направления оценки её работы в свете каждого из аспектов. В число этих аспектов входит защита демократии в политической жизни; руководство органами полиции, подотчётность и прозрачность; защита справедливости и безопасности граждан и государства; надлежащее исполнение сотрудниками своих обязанностей; а также гражданская позиция полиции. Несмотря на то что руководство предназначено в первую очередь для применения в ЮАР, в нём отражён международный подход к деятельности полиции и надзорной функции, что позволяет сторонникам реформ полиции в других странах использовать его в соответствии со своими потребностями.

### **«Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector»**

Данное пособие было опубликовано в 2003 году Институтом юстиции «Вера» и адресовано руководителям программ, направленных на совершенствование обеспечения безопасности и правопорядка, а также доступа к правосудию во всём мире. Пособие может быть полезно всем интересующимся проблемой реформы организационной структуры органов безопасности и юстиции. В нём утверждается, что конкретные критерии реформ должны соответствовать особенностям процесса реформирования в каждой отдельно взятой стране. В пособии рассматриваются все институты, действующие в сфере безопасности и юстиции, одним из которых является полиция, а также определяется сфера ответственности каждого из таких институтов, традиционные критерии оценки деятельности в данной сфере, равно как и дополнительные факторы, которые можно применить, их сильные и слабые стороны.

### **«Human rights on duty»**

Комитет по вопросам отправления правосудия Северной Ирландии (КОС) опубликовал 300-страничный доклад, озаглавленный «Human rights on duty - International lessons for Northern Ireland» в 1997 году. В докладе рассмотрены результаты исследования переходного периода и управление изменениями в деятельности полиции в Канаде, Бельгии, Нидерландах, Австралии, Испании, Сальвадоре и ЮАР. В нём есть главы, посвящённые представительности в органах полиции и подготовке сотрудников, а также

системам подотчётности и переходному периоду. Авторы приходят к выводу, что различные страны сталкиваются с похожими проблемами в работе полиции, которые отличаются друг от друга скорее по степени интенсивности, нежели по сути. В работе в чистом виде представлены международно признанные критерии оценки организации деятельности полиции. Доклад можно заказать на сайте Комитета по адресу: [www.caj.org.uk](http://www.caj.org.uk).

### **«Democratizing the police abroad, what to do and how to do it?»**

В документе сформулированы 87 уроков, выявленных на собственном опыте наблюдателями и участниками в процессе реформирования органов полиции. «Урок», как правило, формулируется на основании совокупного опыта, оцениваемого с точки зрения задач демократического развития. В основу документа легли результаты исследования не менее 500 книг и докладов. Он сопровождается исчерпывающей библиографией, в которую, по мнению автора, вошло *«наибольшее количество материалов, когда-либо существовавших по проблеме реформирования полиции»*. Документ посвящён усилиям реформаторов, направленным на разработку «демократических принципов деятельности полиции». Термин «демократический» используется как синоним выражения «ориентированный на права человека». Документ разработан для Министерства юстиции США.

## Приложение Б. Библиография

Демос. Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества, «Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола», 2005, Москва.

Можно скачать по адресу: [www.demos-center.ru](http://www.demos-center.ru).

Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП):

- Стандарты ЕКПП. «Существенные» разделы общих докладов ЕКПП.

Можно скачать по адресу: <http://www.cpt.coe.int/lang/rus/rus-standards.doc>.

Европейская платформа по работе полиции и правам человека:

- У полицейских тоже есть права! Серия «Права человека». – СПб. Составитель – Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2004. 32 с.
- Полиция и неправительственные организации. Почему и каким образом правозащитные НПО и полицейские службы могут и должны работать вместе. Серия «Права человека». – СПб. Составитель – Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2006. 28 с.

Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., «Русский язык», 1989. 921 с.

Организация Объединённых Наций

- Более безопасный мир: наша общая ответственность, Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учреждённой Генеральным секретарём ООН, 2004 год, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН А59/565.

Можно скачать по адресу: <http://www.un.org/russian/secureworld/index.html>.

- Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах, Доклад Генерального секретаря, 2004 год, S/2004/616.

Можно скачать по адресу:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/31/PDF/N0439531.pdf?OpenElement>.

- Укрепление законности, Доклад Генерального секретаря ООН, А/57/275, 5-е августа 2002 года.

Можно скачать по адресу:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/514/35/PDF/N0251435.pdf?OpenElement>.

- При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех, Доклад Генерального секретаря ООН, 2005 год, А/59/2005.

Можно скачать по адресу: <http://www.un.org/russian/largerfreedom/index.html>.

- Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН А/RES/60/1.

Можно скачать по адресу: <http://www.un.org/russian/summit2005/outcome.pdf>.

- Доклад Группы по операциям Организации Объединённых Наций в пользу мира («Доклад Бахими»), А/55/305, S/2000/809.

Можно скачать по адресу: [http://www.un.org/russian/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/russian/peace/reports/peace_operations/).

Совет Европы

- Генеральная дирекция по правам человека, Совместная неформальная рабочая группа, Полиция в демократическом обществе – соблюдает ли ваша полицейская организация права человека? Серия «Права человека» – СПб. Составитель – Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2002. 56 с.
- В сотрудничестве с Ассоциацией по предотвращению пыток и Женевской полицией, К нам едет КПП – что это значит?

Можно скачать по адресу: <http://www.humanrights.coe.int/aware/GB/publi/materials/549.pdf>.

УВКПЧ ООН:

- Права человека и поддержание правопорядка. Руководство по изучению прав человека для работников полиции.

Можно скачать по адресу:

<http://www.ohchr.org/english/about/publications/training.htm>).

- Стамбульский протокол. Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Представлен Верховному комиссару ООН по правам человека 9 августа 1999 г.

Можно скачать по адресу:

[http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/8rev1\\_ru.pdf](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/8rev1_ru.pdf)).

*Ashby, D.I.*, «Policing neighbourhoods: Exploring the geographies of crime, policing and performance assessment», *Policing & Society*, vol. 15, number 4, December 2005, pp. 413–447.

Association of Chief Police Officers (ACPO):

- *Manual of Guidance on Keeping the Peace*;
- *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*;
- *Police Dog Training and Care Manual*;
- *Stop and Search Manual*.

Все материалы на английском языке можно скачать по адресу:

<http://www.acpo.police.uk/asp/policies/policieslist.asp>.

*Bailey, W.*, «Less-than-lethal weapons and police-citizen killings in US urban areas», *Crime and delinquency*, vol. 42, No.4, oct. 1996, pp. 535–552.

*Baker, B.*, «Multi-choice policing in Uganda», *Policing and Society*, vol. 15, No.1, March 2005, pp.19–41.

*Bayley, David*, *Police for the future*, 1994, Oxford University Press, NY.

*Bayley, David*, «The contemporary practices of Policing: A Comparative view», In: *Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing*. National Institute of Justice, US Department of Justice, 1997.

Можно скачать по адресу: <http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>.

*Bayley, David*, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, National Institute of Justice, US Department of Justice, June, 2001.

Можно скачать по адресу: <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/188742.pdf>.

*Bayley, David & Clifford Shearing*, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, National Institute of Justice, US Department of Justice, 2001.

Можно скачать по адресу: <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/187083.pdf>.

*Bayley, David*, «Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?», *Criminology & Public policy*, vol. 2 (1), 2002, pp. 133–154.

*Bratholm, A.*, «Police violence in the city of Bergen: A marathon case concerning the rule of law and human rights», *Policing & Society*, vol. 15, No.4, dec. 2005, pp.400–412.

*Broeck, T. van der.*, «Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime», *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 25, No.1, 2002, pp.169-189.

*Bruce, D. and R. Neild*, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*. Centre for the Study of Violence and Reconciliation in association with the Open Society Foundation for South Africa and the Open Society Justice Initiative, 2004.

Можно скачать по адресу:

[http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=102519](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519).

*Cachet, A.*, *Politie en sociale controle*, Gouda Quint BV, Arnhem, 1990, the Netherlands.

*Cassese, A.*, *International law*, second edition, Oxford University Press Inc., New York, 2005.

*Cavallaro, J.L.*, Crime, public order and human rights, Council on Human Rights Policy, 2003.

Можно скачать по адресу: <http://www.ichrp.org/index.html?project=114>.

Chambers 21st Century Dictionary, Chambers Harrap Publishers Ltd, 1999.

Chevigny, Paul, Edge of the knife, police violence in the Americas, The New York Press, New York, 1995.

Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI), Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay, 2005.

Можно скачать по адресу: <http://www.humanrightsinitiative.org/>.

Council of Europe

- Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC) Report on the feasibility of recommendations on security services (2003). Committee on Crime Problems (CDPC), 52nd Plenary Session (16-20 June 2003): CDPC (2003) 09, Addendum IV.

Можно скачать по адресу: [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_cooperation/Police\\_and\\_internal\\_security/](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/).

*Crawshaw, Ralph, Barry Devlin and Tom Williamson* (Eds.), Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change, Kluwer Law International, The Hague, Netherlands, 1998.

*Crow, M.S., T. O'Connor Shelley, L. E. Bedard, M. Gertz*, «Czech police officers. An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy», Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 27 No 4, 2004, pp. 592–614.

*Das, Dilip K.*, «Challenges of policing democracies: a world perspective», Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 20, No. 4, 1997, pp. 609–630.

*Davis, R.C. e.a.*, «A cross-national comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia» Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 27, No. 1, 2004, pp. 22–36.

*Eijkman, Q.*, Around here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica, Paper prepared for the conference 'Police and human rights strategies', University of Utrecht, 7–8 April 2006.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT):

- 12th General Report on the CPT's activities (2002).

*Ferret, Jerome*, 'The State, policing and old continental Europe: managing the local/national tension», Policing & Society, vol. 14, No. 1, March 2004, pp.49–65.

*Giffard, C.*, The torture reporting handbook. How to document and respond to allegations of torture within the international system for the protection of human rights, Human Rights Centre, University of Essex, 2000.

Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), Compendium of good practices on security sector reform, 2005.

Можно скачать по адресу: [http://www.ssronline.org/good\\_practice.cfm](http://www.ssronline.org/good_practice.cfm).

*Goldsmith, A.*, «Policing weak states: citizen safety and state responsibility», Policing and Society, vol. 13, No.1, 2003, pp. 3–21.

Hale, C.M.S, P.Ugnow, & R.Heaton, «Uniform Styles II: Police families and police styles», Policing and Society, vol. 15, No. 1, March 2005, pp. 1–18.

*Hartwig, M., P.Anders and A.Vrij*, «Police interrogation from a social psychology perspective», Policing & Society, vol. 15, No. 4, dec. 2005, pp. 379–399.

Human Rights Watch, Briefing Paper for the Independent Commission on Policing for Northern Ireland: Recommendations for Vetting the Police Force in Northern Ireland, January, 1999.

Independent commission on policing for Northern Ireland, A new beginning: policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland, 1999.

Можно скачать по адресу: <http://www.belfast.org.uk/report.htm>.

Inter-American Commission on Human Rights:

- Civil Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas. Document prepared for the hearing on Citizen Security and Human Rights At the Inter-American Commission on Human Rights, presented on October 14, 2005, issued by a conglomeration of human rights NGO's.
- CIDH, Informe «Justicia e Inclusion Social: Los desafios de la democracia en Guatemala», OEA/Ser.L/V/II.118 / Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003. Capitulo II: La Seguridad Ciudadana
- Report on the Situation of Human Rights in Mexico, OEA/Ser.L/V/ II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 September 1998. Ashby, D.I., «Policing neighbourhoods: Exploring the geographies of crime, policing and performance assessment», Policing & Society, vol. 15, number 4, December 2005, pp. 413–447.

International Centre for Transitional Justice (ICTJ, in collaboration with UNDP), Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework, 17 Dec. 2004.

International Council on Human Rights Policy, Taking duties seriously: Individual duties in international human rights law – A commentary, 1999.

Можно скачать по адресу: [www.ichrp.org](http://www.ichrp.org).

*Kleinfeld Belton, Rachel*, Competing definitions of the rule of law, Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

Можно скачать по адресу: [www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org).

*Lewis, W. and E. Marks*, Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing. US Department of Justice, National Institute of Justice – Research Forum, 1997.

Можно скачать по адресу: <http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>.

National Institute of Justice – Research Forum, 1997.

Можно скачать по адресу: <http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>.

*Marenin, O. (Ed.)*, Policing change, changing the police. International perspectives, NY & London: Garland Publishing Inc., 1996.

*Marsden, Chris and Jorg Andriof*, «Towards an understanding of corporate citizenship and how to influence it».

Можно скачать по адресу:

[http://users.wbs.warwick.ac.uk/cms\\_attachment\\_handler.cfm?f=29e0bb30-4460-4535-af1a-e0ac94c38c97&t=towards\\_an\\_understanding.pdf](http://users.wbs.warwick.ac.uk/cms_attachment_handler.cfm?f=29e0bb30-4460-4535-af1a-e0ac94c38c97&t=towards_an_understanding.pdf).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens Nederlandse Politie 2005. April 2006.

Можно скачать по адресу: [www.politie.nl](http://www.politie.nl).

*Mistry, Duxita and Melanie Lue-Dugmore*, An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to restructure the directorate, Institute for Security Studies, 25 April 2006.

Можно скачать по адресу: <http://www.policeaccountability.co.za/Publications/>.

*Neild, Rachel*, «The new face of impunity», Human Rights Dialogue: «Public Security and Human Rights». Series 2, No.8, Fall 2002.

Можно скачать по адресу:

<http://www.cceia.org/viewMedia.php/prmTemplateID/8/prmID/799>.

*Oakley, Robin*, Police training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines. Published by the Council of Europe in 1994, reprinted in 1998.

Open Society Justice Initiative, Justice Initiatives (on profiling), June 2005.  
Можно скачать по адресу: [www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org).

*O'Rawe, Mary & Linda Moore*, Human rights on duty. Principles for better policing. Committee on the Administration of Justice (CAJ), 1997.

Penal Reform International, Access to justice in sub-Saharan Africa; the role of traditional and informal justice systems, Astron Printers, London, UK, January, 2001.

Police Executive Research Forum (PERF), Community Policing, the past, present and future, 2004.  
Можно скачать по адресу: [www.policeforum.org](http://www.policeforum.org).

*PolicyLink*, Organized for change, an activist's guide for police reform, 2004.  
Можно скачать по адресу: <http://www.policylink.org/Research/PoliceAdvocacy/>.

*Punch, Maurice*, «Rotten Orchards: `Pestilence`, Police Misconduct and System Failure», *Policing and Society*, 13(2), 2003, pp. 171–196.

*Reenen, Piet van*, «Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma», *Policing and Society*, vol. 8, 1997, pp. 1–45.

*Reicher, S., C. Stott, P. Cronin, O. Adang*, «An integrated approach to crowd psychology and public order policing», *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol.27 No 4, 2004.

*Roach, Kent*, Four models of police-government relationships, July 2004.  
Можно скачать по адресу:  
[http://www.ipperwashinquiry.ca/policy\\_part/research/index.html](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html).

*Rover, Cees de*, To serve and to protect, International Committee of the Red Cross, 1998.  
Можно скачать по адресу:  
[http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0698/\\$File/ICRC\\_002\\_0698.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0698/$File/ICRC_002_0698.PDF!Open).

*Sandfort, T. and I. Vanwesenbeeck*, Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie. NISSO studies Nieuwe reeks 23. Delf Eburon, 2000.

*Smith, B.W.*, «Structural and organizational predictors of homicide by police», *Policing, An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 27, No. 4, 2004, pp.539–557.

*Stenning, Philip*, The idea of the political independence of the police: international interpretations and experiences, 2004.  
Можно скачать по адресу:  
[http://www.ipperwashinquiry.ca/policy\\_part/research/index.html](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html).

Stenning, as quoted in: *Bruce, D. and R. Neild*, The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2004.  
Можно скачать по адресу:  
[http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=102519](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519).

*Stone, C. and H.H. Ward*, «Democratic policing; a framework for action», *Policing and Society*, vol. 10, 2000, pp. 11–45.

*Stone, C. and J. Miller, M. Thornton and J. Trone*, Supporting security, justice and development: lessons for a new era, 2005.  
Можно скачать по адресу: <http://www.vera.org/>.

Uldriks, Niels & Piet van Reenen, Policing post-communist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights, Intersentia, Antwerp-Oxford-New York, 2003.

OHCHR:

- Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism (2003) (HR/PUB/03/1).

Можно скачать по адресу: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) (Publications, Special Issue Papers).

*Varenik, Robert*, Exploring roads to police reform: six recommendations, Lawyers Committee for Human Rights (now called: Human Rights First), 2003/04.

Можно скачать по адресу: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=usmex>.

Vera Institute of Justice, Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector, 2003.

Можно скачать по адресу: [www.vera.org](http://www.vera.org).

Washington Office on Latin America (WOLA), Themes and debates in public security reform. A manual for public society.

Можно скачать по адресу: [http://www.wola.org/security/public\\_security\\_civil\\_society\\_themesdebates\\_description.htm](http://www.wola.org/security/public_security_civil_society_themesdebates_description.htm).

Wing-Hung Lo, C. and A. Chun-Yin Cheuk, «Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints», Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 27, No. 1, 2004, pp. 97–127.

Газеты:

The New York Times, July 31, 2005. Switched Off in Basra. By Steven Vincent.



## Приложение В. Доклады Amnesty International

Обращаем ваше внимание на то, что большую часть материалов на английском языке можно найти по адресу: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org).

### Общие и тематические доклады, перечисленные в алфавитном порядке

- *Годовой доклад Amnesty International за 2005 год*. Индекс AI: POL 10/001/2005.
- *Десять базовых стандартов в области прав человека, которые необходимо соблюдать сотрудникам правоохранительных органов*. Серия «Права человека» – СПб. Составитель – Amnesty International. Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2006. 36 с. Индекс AI: POL 30/004/1998 (на английском языке).
- *Права человека как основа человеческого достоинства. Базовое информационное пособие по экономическим, социальным и культурным правам* (2005 г.). Индекс AI: POL 34/009/2005.
- *Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции. Принципы предотвращения неправомерного применения оружия*. Санкт-Петербург, 2004 (русское издание подготовлено общественной правозащитной организацией «Гражданский контроль»). Индекс AI: ACT 30/001/2004.
- *Руководство по справедливому судопроизводству* (1998 г.). Индекс AI: POL 30/02/1998.
- *A 12-Point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials* (1998). AI Index: ACT 30/001/1998.
- *Amnesty International's Campaigning Manual* (2001). AI Index: ACT 10/002/2001.
- *Amnesty International's recommendations on national human rights institutions* (2001). AI Index: IOR 40/007/2001.
- *Combating torture. A manual for action* (2003). AI Index: ACT 40/001/2003.
- *Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines*. AI index: POL 34/01/87. Обращаем ваше внимание на то, что это внутренний документ организации, доступный только её членам.
- *Making rights a reality: The duty of states to address violence against women* (2004). AI Index: ACT 77/049/2004.
- *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002* (2002). AI Index: AFR 03/004/2002.
- *Rights at risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures* (2002). AI Index: ACT 30/001/2002.
- *Shattered Lives. The case for tough international arms control* (2003). AI Index: ACT 30/001/2003.

- *The pain merchants. Security equipment and its use in torture and other ill-treatment* (2003). AI Index: ACT 40/008/2003.
- *Towards Legal Accountability* (2004). AI Index: IOR 42/001/2004. Обращаем ваше внимание на то, что это внутренний документ организации, доступный только её членам.
- *Trading in terror: Military, police and security transfers* (2001). AI Index: POL 34/011/2001.

## **Доклады по отдельным странам, перечисленные в алфавитном порядке**

*Afghanistan: Police reconstruction essential for the protection of human rights.* AI Index: ASA 11/003/2003.

*Afghanistan: 'No one listens to us and no one treats us a human beings': Justice denied to women.* AI Index: ASA 11/023/2003.

*Brazil: "They come in shooting": Policing socially excluded communities.* AI Index: AMR 19/025/2005.

*Canada: Amnesty International calls for public enquiry into alleged police brutality.* AI Index: AMR 20/003/2001.

*Democratic Republic of Timor Leste: A new police service – a new beginning.* AI Index: ASA 57/002/2003.

*Guatemala: Suspension of evictions and genuine agrarian policies are the keys to solving land conflicts.* AI Index: AMR 34/037/2005.

*Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process.* AI Index: MDE 15/003/1997.

*Israel and the occupied territories: Mass detention in cruel, inhuman and degrading conditions.* AI Index: MDE 15/074/2002.

*Kenya: Medical Action: The role of medical evidence in prosecuting cases of sexual assault.* AI Index: AFR 32/005/2002.

*Malaysia: Towards human rights-based policing.* AI index: ASA 28/001/2005.

*Mozambique: Suspected extrajudicial executions: Tomas Paulo Jose Nhacumba and Gildo Joaquim Bata.* AI Index: AFR 41/002/2000.

*South Africa: The criminal justice system and the prosecution of human rights: the role of the prosecution service.* AI Index: AFR 53/001/1998.

*United Kingdom: Full circumstances into fatal shooting must be investigated.* AI Index: EUR 45/027/2005.

*United Kingdom: AI's briefing on the draft Terrorism Bill 2005.* AI Index: EUR 45/038/2005.

*United Kingdom: Human Rights: A broken promise.* AI Index: EUR 45/004/2006.

*UK: The Killing of Jean Charles de Menezes: let justice take its course.* AI index: EUR 45/021/2006

*USA: Amnesty International's concerns on police abuse in Prince George's County, Maryland.* AI Index: AMR 51/126/2002.

*USA: Excessive and lethal force? Amnesty International's concerns about deaths and ill-treatment involving police use of tasers.* AI Index: AMR 51/139/2004.

*USA: Amnesty International's continuing concerns about taser use.*  
AI Index: AMR 51/030/2006.

### **Новости:**

*№ сообщения службы новостей Amnesty International: 221/ 2005.*

*Israel/Occupied Territories: Administrative detention cannot replace proper administration of justice.* AI Index: NWS 11/221/2005.

## **Решения Международного совета Amnesty International и сопутствующие документы**

**Обращаем ваше внимание на то, что это внутренние документы организации, доступные только её членам.**

*SCRA review on AI's Engagement Work with Law Enforcement Officials adopted by the 2003 ICM (Circular 22).* AI Index: POL 34/003/2003.

(Постоянный комитет по вопросам исследований и действий (ПКИД), Комитет был учреждён при МИК в 2001 году и расформирован в 2005 году).

Decision 20, 26th ICM, Circular 50 (решение, принятое на Совещании Международного совета). AI Index: ORG 52/003/2003.

27th ICM, Circular 57, decisions of the 2005 ICM, AI Index: ORG 52/002/2005.

## **Нидерландская секция Amnesty International**

### **Программа «Полиция и права человека»**

Указанные ниже документы можно получить, обратившись в программу «Полиция и права человека» по адресу: [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl).

*Police and Human Rights Program. Compilation of six experiences* (2001).

*Police and Human Rights Program. Lessons learnt* (2003).

*Amnesty International's recommendations on policing; A review and guide* (2004). Index: AINL 684.8(2).

## **Американская секция Amnesty International**

**Указанные ниже документы можно скачать по адресу: [www.amnestyusa.org](http://www.amnestyusa.org).**

*Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States* (2004).

*Stonewalled. Police abuse and misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transsexual people in the U.S.* (2005).

## Приложение Г

# Договоры и стандарты в области прав человека

### Организация Объединённых Наций

**Все указанные документы находятся в открытом доступе по адресу: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).**

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ).

Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений.

Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью.

Женевские конвенции:

- Третья Женевская конвенция об обращении с военнопленными;
- Четвёртая Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны;
- Первый дополнительный протокол к Женевским конвенциям.

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Кодекс поведения)

- Резолюция о принятии кодекса: резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН, 17 декабря 1979 года;
- Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Резолюция 1989/61, принятая Экономическим и социальным советом 24 мая 1989 года, утверждённая резолюцией 44/162 Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1989 года.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ).

Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП).

- Факультативный протокол (ФПКПП).

Конвенция о правах ребёнка (КПР).

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД).

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН 12 декабря 1996 года.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП).

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП).

Миланский план действий (Седьмого Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Принят Резолюцией 40/32 Генеральной Ассамблеи ООН 29 ноября 1985 года).

Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными (Минимальные стандартные правила).

Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (Основные принципы).

Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней. Резолюция 1989/65, принятая Экономическим и социальным советом ООН 24 мая 1989 года.

Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование.

Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (Свод принципов).

### **Замечания общего порядка**

Замечания общего порядка носят предписывающий, но необязательный характер и представляют собой толкования и общие рекомендации в отношении норм, изложенных в международных договорах в области прав человека. В настоящем пособии по большей части упоминаются Замечания общего порядка Комитета по правам человека, однако авторы ссылаются и на Замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитета против пыток и Комитета по правам ребёнка. Замечания общего порядка, упомянутые в настоящем пособии, можно найти на английском языке в сборнике «Compilation of General Comments and general

Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies» (HRI/GEN/1 Rev.7, 12 мая 2004 года), который можно скачать по адресу: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/ca12c3a4ea8d6c53c1256d500056e56f?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/ca12c3a4ea8d6c53c1256d500056e56f?Opendocument).

### **Совет Европы**

Европейский кодекс полицейской этики.

Рекомендация Rec (2001)10 и Изложение мотивов. Принята Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года.

Вы можете скачать данный документ по адресу: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/police\\_and\\_internal\\_security/documents/CO-POL\(2002\)05\\_CodePoliceEthics\\_Russian.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/police_and_internal_security/documents/CO-POL(2002)05_CodePoliceEthics_Russian.asp)

## Приложение Д. Глоссарий

«Глухая стена молчания»	Метафора, с помощью которой нередко описывают важный аспект полицейской культуры, ставящий преданность выше профессиональной честности. Полицейские полагают, что не должны предавать коллег, то есть ни в коем случае не раскрывать информацию о противоправном поведении другим, особенно тем, кто не имеет отношения к полиции.
Верховенство права	Принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определённости, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности (определение ООН).
Вещественные доказательства	К вещественным доказательствам относятся фотографии, отпечатки пальцев, отпечатки ушных раковин, ДНК, следы или отпечатки орудий преступления, использование информационных технологий, данные химического анализа, расследование пожаров и прочее, то есть любого рода «вещественная» информация, непосредственно касающаяся правонарушения, полученная не из показаний подозреваемого или свидетелей. Сбором базовых вещественных доказательств (отпечатков пальцев, следов и т.п.) обычно занимаются специально обученные сотрудники полиции. Зачастую сбор подобной информации ограничивается местом преступления, однако это не всегда так.
Взаимодействие	Взаимодействие предполагает поиск общих путей, а не различий. Более того, оно требует действенных и искренних усилий в поиске взаимных интересов. В настоящее время в Amnesty International нет чёткого определения понятия взаимодействие. В 2003 году СМС постановило, что предпочтительным подходом к работе с полицией считается взаимодействие на всех уровнях и в разнообразных формах с различными полицейскими структурами и субъектами. Оно охватывает широкий спектр действий, предполагает двусторонний диалог, а также может создать необходимость «оценки рисков» и сохранения способности осуждать нарушения прав человека, которая является неперенным условием доверия к АИ.
Внутренние беспорядки (нарушения внутреннего порядка)	Ситуации, при которых вооружённый конфликт немеждународного характера как таковой отсутствует, однако в стране имеет место какое-либо противостояние. Оно характеризуется определённой серьёзностью обстановки или продолжительностью и в ходе него имеют место акты насилия. Последние могут принимать разнообразные формы от спонтанных актов мятежа до противоборства между более или менее организованными группировками и правящими властями. В таких ситуациях, которые не обязательно выливаются в открытую борьбу, для восстановления внутреннего порядка правящие власти применяют многочисленный полицейский контингент или даже вооружённые силы. При этом высокое число жертв создаёт

	необходимость применения минимальных гуманитарных правил (определение МККК).
Внутренняя напряжённость	Внутренняя напряжённость, как правило, включает: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ситуации серьёзной напряжённости (политической, религиозной, расовой, социальной, экономической и т.п.);</li> <li>• последствия вооружённого конфликта или внутренних беспорядков.</li> </ul>
Деятельность полиции	То, чем занимается полиция (обеспечивая соблюдение законов).
Деятельность полиции с согласия общества	Поддержание порядка и обеспечение безопасности является основной функцией и обязанностью государства. Для выполнения задачи поддержания порядка и обеспечения безопасности полиция и население полагаются друг на друга. Деятельность полиции с согласия общества подразумевает наличие согласия со стороны граждан с тем, что орган полиции выполняет полицейские функции (что примечательно, обеспечивает соблюдение закона) и пользуется полицейскими полномочиями. Население в принципе выражает готовность соблюдать законы страны и ведёт себя законопослушно, а в противном случае признаёт вмешательство полиции (либо другие коррективные меры). Если население не признаёт авторитет полиции (не подчиняется ему) полиция не может выполнять свои функции иначе, чем прибегая к силе. Со своей стороны, полиция соглашается соблюдать законы, в рамках которых действует, и выполнять свои функции с должной заботой. Иногда этот принцип называют общественным договором: согласно концепции французского философа Жана Жака Руссо, граждане соглашаются передать определённые обязанности государству.
Дисциплинарные кодексы	Как правило, в их число входят: <ul style="list-style-type: none"> <li>• нормы, которым должны подчиняться должностные лица;</li> <li>• формы вознаграждения за хорошую работу и поведение, а также санкции за нарушения дисциплинарного кодекса;</li> <li>• процедуры рапортования о нарушениях дисциплинарного кодекса или закона;</li> <li>• предписания о том, какие должностные лица вправе распорядиться о применении дисциплинарных процедур;</li> <li>• различные комиссии и следственные механизмы для рассмотрения жалоб;</li> <li>• права сотрудников полиции, в отношении которых применяются дисциплинарные процедуры, в том числе право на обжалование.</li> </ul>
Должная забота	Государства несут правовую ответственность за уважение и соблюдение норм в области прав человека на своей территории и территориях, которые они контролируют и на которые распространяется их юрисдикция. Сюда относится обязательство защищать права людей от посягательства и нарушения со стороны должностных и иных лиц, а также гарантия пользования всеми правами человека. В том случае, если частные лица намерены нарушить вышеупомянутые права, в особенности право на жизнь и неприкосновенность личности, государство обязано пресечь такие действия в соответствии с нормами международного права. Если нарушение уже произошло, согласно положениям международного права, государство обязано расследовать случившееся и наказать виновных в соответствии с нормами в области прав человека. Этот принцип лежит в основе правовой концепции должной заботы.
Должностные лица по поддержанию правопорядка	Термин должностные лица по поддержанию правопорядка включает всех назначаемых или избираемых должностных лиц, связанных с применением права, которые

	<p>обладают полицейскими полномочиями, особенно полномочиями на задержание правонарушителей. В тех странах, где полицейские полномочия осуществляются представителями военных властей в форменной или гражданской одежде или силами государственной безопасности, определение понятия должностные лица по поддержанию правопорядка охватывает сотрудников таких служб (определение из Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка).</p>
Замечания общего порядка	<p>Замечания общего порядка носят предписывающий, но необязательный характер и представляют собой толкования и общие рекомендации в отношении норм, изложенных в международных договорах в области прав человека. В настоящем пособии по большей части упоминаются Замечания общего порядка Комитета по правам человека, однако авторы ссылаются и на Замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитета против пыток и Комитета по правам ребёнка.</p>
Исполнительная власть	<p>Как правило, это исполнительная ветвь власти в системе государственного управления. Полиция относится к ведению исполнительной власти.</p>
Кодекс поведения	<p>Кодексы поведения обычно включают принципы прав человека, такие как запрет на применение пыток и, как правило, содержат положение о том, что сотрудники полиции не должны подчиняться явно незаконным приказам. Некоторые кодексы поведения очень конкретны, в то время как другие весьма обобщены. Работа полиции, ориентированная на права человека, требует от государств огласки правил и процедур, регулирующих поведение полиции. Более того, эти кодексы должны иметь обязательную юридическую силу – либо как составляющая закона о полиции, либо в качестве отдельных законодательных актов. Кодексы поведения иногда называют кодексами (полицейской) этики (см. ниже).</p>
Кодекс этики	<p>Кодексы этики нередко включают вопросы, не относящиеся напрямую к правам человека, такие как форма одежды, распоряжение временем, запрет курения и т.п. Как зачастую полагают, они помогают полиции повысить профессиональную культуру и гордость. Кодексы этики обычно не относятся к статутному праву. В то же время в некоторых случаях кодексом этики называют кодекс поведения (см. выше).</p>
Место преступления	<p>Место совершения преступления либо место сбора вещественных доказательств. По сути, с одним и тем же преступлением могут быть связаны несколько мест (например, убийство могло произойти дома, а тело при этом перевезли куда-то ещё). Место преступления играет важную роль в деле сбора вещественных доказательств, поскольку именно там обнаруживаются следы, отпечатки пальцев, материал ДНК (например, волосы) и т.п. Именно там можно найти ключ к тому, что именно произошло и кто мог при этом присутствовать. В этой связи первостепенное значение имеет охрана места преступления на время, пока полиция ведёт расследование.</p>
Методы открытой, закрытой и пустой ладони	<p>Методы, не требующие применения дополнительных средств, таких как дубинка или наручники. Методы открытой ладони включают, например, отталкивание рукой, то есть буквально открытой ладонью. К методам закрытой ладони относятся удары кулаком («закрытая ладонь»), например во время драки. Жёсткие методы пустой ладони включают самые различные приёмы, в том числе приёмы карате и дзюдо, а также заворачивание рук за спину.</p>



Надзор	<p>Надзор подразумевает непрерывную подотчётность, то есть до, во время и после проведения операций. Он может осуществляться напрямую либо на расстоянии, его процедуры могут опираться на выборку случаев или (теоретически) охватывать каждое действие полиции. Кроме того, по отношению к организации надзор бывает независимым или внутренним.</p> <p>Места задержания должны регулярно посещаться квалифицированными и обладающими достаточным опытом лицами, назначаемыми и ответственными перед компетентными властями, отличными от властей, в непосредственном ведении которых находятся места задержания. Задержанное лицо имеет право свободно и в условиях полной конфиденциальности общаться с лицами, которые посещают места задержания (Минимальные стандартные правила, правило 55; Свод принципов, принцип 29).</p>
Национальные учреждения по защите прав человека	<p>НУЗПЧ создаются в целях укрепления и защиты прав человека путём эффективного расследования общих вызывающих тревогу вопросов прав человека и жалоб частных лиц в связи с нарушениями, которым они подверглись, а также представления соответствующих рекомендаций. НУЗПЧ отличаются от неправительственных правозащитных организаций тем, что учреждаются в качестве квазиправительственных органов, которые занимают уникальное место между судебной и исполнительной функцией государства, и избранными представителями народа (при их наличии). Статус и работа НУЗПЧ регулируются так называемыми Парижскими принципами. НУЗПЧ также известны как омбудсмен.</p>
Обвинительная модель судопроизводства	См. состязательная модель судопроизводства.
Омбудсмен	См. национальные учреждения по защите прав человека.
Оперативная независимость	<p>Для обеспечения (политической) беспристрастности и объективности, а значит и произвольного, законного и профессионального процесса принятия решений (другими словами – деятельности в интересах общественности), руководству полиции необходимо предоставить полномочия (и возможности) пользоваться определённой степенью независимости в решениях, касающихся распределения ресурсов и ответных действий на ситуации законности и порядка, в установленных бюджетных и правовых рамках. Этот принцип известен как оперативная независимость.</p> <p>Согласно Европейскому кодексу полицейской этики, оперативной независимостью должен пользоваться весь институт в целом. При исполнении своих полномочий полиция не должна получать никаких инструкций политического характера. Оперативная независимость является важным аспектом верховенства права постольку, поскольку она направлена на обеспечение проведения полицейских операций в соответствии с законом; когда необходимо дать толкование закону, толкование должно быть беспристрастным и профессиональным. Оперативная независимость требует, чтобы полиция полностью отвечала за свои действия и бездействие.</p>
Орган полиции	Организационная структура полиции. Иногда её называют «полицейские силы» либо «полицейские службы».
Подотчётность	Самое простое определение подотчётности – это «обязанность отчитываться». Подотчётность предусматривает свод нормативных предписаний о том, кто должен отчитываться, кому, когда, как и о чём. Подотчётность тесно связана с такими понятиями как ответственность и обязательство, поскольку подразумевает обязанность отчитываться о каком-либо действии

	(или бездействию) перед лицом или ведомством. Более того, подотчётность предполагает необходимость корректировки неподобающего поведения. Подотчётность и прозрачность тесно взаимосвязаны. Эффективная подотчётность требует наличия многосторонней системы субъектов и ведомств.
Внутренняя подотчётность	<p>Подотчётность государству:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• исполнительной власти;</li> <li>• законодательной власти (демократическая подотчётность);</li> <li>• юридическая подотчётность (правовая).</li> </ul> <p>Подотчётность перед общественностью.</p> <p>Подотчётность независимым органам. (Подотчётность международным органам).</p>
Полиция	<p>Государственные должностные лица, которым доверены полномочия применения силы, ареста и задержания и перед которыми поставлены задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• поддерживать и восстанавливать порядок;</li> <li>• предупреждать и расследовать преступления;</li> <li>• оказывать помощь населению.</li> </ul>
Порядок	Состояние урегулированности в рамках конституционной власти. Поддержание общественного порядка является одной из основополагающих функций полиции.
Право «ампаро»	См. право на пересмотр в суде законности содержания под стражей.
Право на пересмотр в суде законности содержания под стражей	Арестованное или задержанное лицо вправе обратиться в суд, с тем чтобы он принял решение о законности ареста или задержания (также известно как право «ампаро»). Это право закреплено в принципе 26 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме.
Принцип заместимости	Сотрудникам полиции следует прибегать к наименее навязчивым методам (методам расследования, применения силы), возможным в данных обстоятельствах.
Профессиональная полицейская группа	Сотрудники полиции, являющиеся членами Amnesty International, которые объединяются в группу для содействия выполнению задач организации.
Профилирование (этническое, расовое)	Целенаправленное выделение лиц и групп лиц сотрудниками правоохранительных органов, даже отчасти, на основании расовой и этнической принадлежности, национального происхождения или религиозных убеждений, помимо случаев, когда имелась достоверная информация относительно места и времени, которая связывала бы данных лиц, принадлежащих к одной или нескольким из упомянутых групп, с установленным уголовным правонарушением или планом (определение американской секции AI).
Работа полиции	См. деятельность полиции.
Розыскная модель судопроизводства (гражданское право)	В рамках розыскной модели гражданского права полиция и органы прокуратуры, а также судьи рассматриваются как беспристрастные и объективные «слуги закона», чья работа нацелена на установление объективной истины. Ответственность за проведение уголовного расследования в основном лежит на следственном судье или судебном следователе, который при поддержке прокурора принимает активное участие в сборе фактов по делу, тогда как на суде председательствует один или несколько других судей. В данной модели судопроизводства в центре внимания находится обвиняемый.

Свобода действий	При исполнении служебных обязанностей сотрудник полиции, как правило, наделён широкими дискреционными полномочиями и может принимать самостоятельные решения о необходимости действий в каждом отдельном случае девиантного поведения (разумеется, в пределах, предписанных внутренним правом и стратегической установкой). Далеко не каждое противоправное деяние требует действий со стороны полиции, а действия полиции далеко не всегда являются оптимальным решением проблемы.
Системы правосудия, основанные на обычаях	Системы правосудия, основанные на обычаях, в некоторых случаях оказывают поддержку общинам в деле обеспечения порядка и улаживания конфликтов. Зачастую такое общинное правосудие предполагает наличие некой судебной функции, возложенной на отдельных лиц (избранных представителей или вождей по праву наследования), которые урегулируют конфликты и решают проблемы, угрожающие мирному существованию общины. К подобным проблемам относятся, например, разногласия между супругами, кражи, насилие и т.п. Поэтому для многих стран создание официальной системы правосудия в соответствии с международными стандартами в области прав человека, доступной для каждого, – задача трудновыполнимая. Там, где официальные органы находятся в сотнях километров и до них нужно добираться по нескольку дней только для того, чтобы сообщить об уголовном преступлении, общинная система помогает заполнить пробел и пресечь безнаказанность. Тем не менее следует отметить, что общинные системы во многих случаях дискриминируют женщин, детей и несовершеннолетних.
Состязательная модель судопроизводства (общее право)	В рамках состязательной модели общего права обе стороны судебного процесса (защита и обвинение) имеют равное представительство в суде и считаются равноправными участниками процесса установления (субъективной) истины. Судья, которому иногда помогают присяжные, призван обеспечивать и направлять судебный процесс и выступает в качестве беспристрастного арбитра между сторонами. Для прокурора цель расследования заключается в сборе информации, которая бы убедила судью или присяжных в наличии достаточных доказательств, чтобы привлечь обвиняемого к уголовной ответственности и вынести ему обвинительный приговор.
Стандартные рабочие процедуры	Этот и другие термины, такие как «инструкции», «предписания», «оперативные кодексы» или просто «правила», применяются в различных странах для описания порядка выполнения функций полиции, в частности, касательно ареста и применения силы. Стандартные рабочие процедуры обычно разрабатываются сотрудниками соответствующих министерств, но также могут быть выработаны «снизу» и впоследствии получить утверждение министерства, если их эффективность доказана на практике. СРП должны основываться на законах страны, международных стандартах в области прав человека, национальных кодексах поведения или этики, а также общих концепциях полицейской практики. Например, законы некоторых стран допускают обыск жилища без ордера на обыск, если существует опасность утраты доказательств вследствие задержки. СРП должны содержать точные инструкции касательно условий, при которых можно производить такой обыск, а также регламентировать процедуры отчётности. Чаще всего СРП не облечены в форму закона.
Функции полиции	В целом принято считать, что три функции полиции включают: <ul style="list-style-type: none"> <li>• предупреждение и расследование преступлений;</li> <li>• поддержание общественного порядка;</li> <li>• оказание помощи населению.</li> </ul>

## Приложение Е. Сокращения

АНП	Ассоциация начальников полиции
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ВСБП	Военные ведомства, службы безопасности и полиция (терминология AI)
ГА	Генеральная Ассамблея ООН
ГС	Генеральный секретарь
ДЛПП	Должностное лицо по поддержанию правопорядка
ЕКПП	Европейский комитет по предупреждению пыток
КЛДЖ	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин
КОС	Комитет по вопросам отправления правосудия
КПП	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
КПЧ	Комитет по правам человека
ЛГБТ	сексуальные меньшинства (лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы)
МАНПУ	Международная ассоциация начальников полицейских управлений
МИК	Международный исполнительный комитет (терминология AI)
МКП	Международный комитет по вопросам политики (в прошлом ПКИД) (терминология AI)
МСППЧ	Международный совет по политике в области прав человека
МНПО	Международная неправительственная организация
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПО	Международная правительственная организация
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
МС	Международный секретариат (терминология AI)
НЖ	Насилие в отношении женщин
НПО	Неправительственная организация
НУЗПЧ	Национальное учреждение, занимающееся защитой прав человека

ООН	Организация Объединённых Наций
ОПЧ	Образование в области прав человека
ОСНПЮАР	Организация сотрудничества начальников полиции южноафриканского региона
ПКИД	Постоянный комитет по вопросам исследований и действий (этот термин вышел из употребления. Теперь данный орган носит название: МКП – Международный комитет по вопросам политики) (терминология AI)
ПРООН	Программа развития ООН
ПЧ	Права человека
РПСС	Работа по своей стране (терминология AI)
СК	Соединённое Королевство
СЛОН	Соразмерность, легальность, ответственность, необходимость
СМС	Совещание Международного совета (терминология AI)
СРП	Стандартные рабочие процедуры
США	Соединённые Штаты Америки
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
ФПКПП	Факультативный протокол к конвенции против пыток
ЭСКП	Экономические, социальные и культурные права
ЮПС	Южноафриканская полицейская служба
AI	Amnesty International
AINL	Amnesty International – Netherlands (нидерландская секция AI)
CHRI	Commonwealth Human Rights Initiative (Правозащитная инициатива стран Содружества)
EPCTF	European Police Chiefs Task Force (Европейская целевая группа начальников полиции)
GFN-SSR	Global Facilitation Network for Security Sector Reform (Глобальная сеть по содействию реформам системы органов безопасности)
HRW	Human Rights Watch
PERF	Police Executive Research Forum (Научно-исследовательский форум начальников полиции)
WOLA	Washington Office on Latin America (Вашингтонское бюро по Латинской Америке)

## Приложение Ж. Интернет-ресурсы

### НПО и научно-исследовательские учреждения

<a href="http://www.altus.org">www.altus.org</a>	
<a href="http://www.apr.ch">www.apr.ch</a>	Коалиция шести НПО «Алтус» (в том числе Институт «Вера», см. ниже)
<a href="http://www.cacole.ca">www.cacole.ca</a>	Ассоциация по предотвращению пыток
<a href="http://www.cinat.org">www.cinat.org</a>	Canadian Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (Канадская ассоциация гражданского надзора за поддержанием правопорядка)
<a href="http://www.caj.org.uk">www.caj.org.uk</a>	Coalition of International NGOs Against Torture (Коалиция международных НПО против пыток)
<a href="http://www.demos-center.ru">www.demos-center.ru</a>	Комитет по вопросам отправления правосудия
<a href="http://ehracmos.memo.ru">http://ehracmos.memo.ru</a>	Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества «Демос»
<a href="http://www.humanrightsinitiative.org">www.humanrightsinitiative.org</a>	Защита прав человека с использованием международных механизмов. Совместный проект правозащитного центра «Мемориал» и Европейского центра защиты прав человека (EHRAC)
<a href="http://www.hro.org">www.hro.org</a>	Commonwealth Human Rights Initiative (Правозащитная инициатива стран Содружества)
<a href="http://www.hrw.org">www.hrw.org</a>	Портал «Права человека в России» (Human Rights Online)
<a href="http://www.icrc.org">www.icrc.org</a>	Human Rights Watch
<a href="http://www.ichrp.org">www.ichrp.org</a>	Международный комитет Красного Креста
<a href="http://www.justiceinitiative.org">www.justiceinitiative.org</a>	Международный совет по политике в области прав человека
<a href="http://www.londonmet.ac.uk/research-units/hrsj/ehrac">www.londonmet.ac.uk/research-units/hrsj/ehrac</a>	Правовая Инициатива Открытого общества
<a href="http://www.memo.ru">www.memo.ru</a>	European Human Rights Advisory Centre (Европейский центр защиты прав человека – EHRAC)
<a href="http://www.nhri.net">www.nhri.net</a>	Международное историко-просветительское правозащитное благотворительное общество «Мемориал»
<a href="http://www.newtactics.org">www.newtactics.org</a>	National Human Rights Institutions Forum (Форум национальных учреждений по защите прав человека)
<a href="http://www.parc.info">www.parc.info</a>	New Tactics in Human Rights (Новая тактика в области прав человека)
<a href="http://www.penalreform.org">www.penalreform.org</a>	Police Assessment Resource Center (Ресурсный центр по вопросам оценки полиции)
<a href="http://www.policeaccountability.co.za">www.policeaccountability.co.za</a>	Penal Reform International (Международная тюремная реформа)

<a href="http://www.policeaccountability.org">www.policeaccountability.org</a>	Ресурс, посвящённый подотчётности полиции и надзору за её действиями в 16 государствах Африки
<a href="http://www.saferworld.org.uk">www.saferworld.org.uk</a>	Ресурс, посвящённый подотчётности полиции, Университета Небраски
<a href="http://www.ssronline.org">www.ssronline.org</a>	Ресурс, посвящённый сотрудничеству с полицией и деятельности полиции на службе общества
<a href="http://www.vera.org">www.vera.org</a>	Реформирование сферы обеспечения безопасности, программа Кренфилдского университета (Великобритания)
<a href="http://www.wola.org">www.wola.org</a>	Институт юстиции «Вера»
<a href="http://www.wplus.net/pp.citwatch/index.htm">www.wplus.net/pp.citwatch/index.htm</a>	Washington Office on Latin America (Вашингтонское бюро по Латинской Америке)
	Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль»

## Совет Европы

<a href="http://www.coe.int">www.coe.int</a>	
<a href="http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/">www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/</a>	Совет Европы
<a href="http://www.coe.int/t/dg1/default_en.asp">http://www.coe.int/t/dg1/default_en.asp</a>	Права человека, программа «Полиция и права человека»
<a href="http://www.epphr.dk">www.epphr.dk</a>	Правовые вопросы, правовое содействие
	Европейская платформа по работе полиции и правам человека (Платформа не входит в Совет Европы, тем не менее работает при поддержке Программы Совета Европы «Полиция и права человека»)

## Профессиональные и официальные ресурсы

<a href="http://www.acpo.police.uk">www.acpo.police.uk</a>	Обращаем ваше внимание на то, что данные ресурсы приводятся преимущественно в качестве вспомогательной информации по теме. Невозможно высказать какие-либо общие замечания относительно достоверности или пользы данной информации.
<a href="http://www.theiacp.org">www.theiacp.org</a>	
<a href="http://www.sepca-bg-org">www.sepca-bg-org</a>	Ассоциация начальников полиции (Великобритания)
<a href="http://www.enp.nl">www.enp.nl</a>	Международная ассоциация начальников полицейских управлений
<a href="http://www.iawp.org">www.iawp.org</a>	Ассоциация начальников полиции стран юго-восточной Европы
	Европейская сеть женщин-полицейских
<a href="http://www.cmc.qld.gov.au">www.cmc.qld.gov.au</a>	Международная ассоциация женщин-полицейских
	Комиссия по вопросам преступности и злоупотреблений, Квинсленд, Австралия (деятельность Комиссии)

[www.ncjrs.org](http://www.ncjrs.org)

охватывает все государственные организации и включает, в частности, надзор за работой полиции)

[www.cops.usdoj.gov](http://www.cops.usdoj.gov)

Центр документации Министерства юстиции США (представлены полные тексты множества документов)

Ресурс, направленный на распространение концепции полиции на службе общества, Министерства юстиции США

У Организации сотрудничества начальников полиции южноафриканского региона (ОСНПЮАР) и European Police Chiefs Task Force (Европейской целевой группы начальников полиции) собственных веб-сайтов нет.



## Приложение 3

# Нормы международного права, применимые в условиях беспорядков, напряжённости и вооружённых конфликтов

<sup>1</sup> Crawshaw, R., e.a., 1998, Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change.

<sup>2</sup> Проект Кодекса поведения в случаях нарушений внутреннего порядка и обстановки напряжённости, а также проект Декларации о минимальных гуманитарных стандартах можно найти на сайте МККК по адресу: [www.icrc.org](http://www.icrc.org). Оба текста ставят целью в очередной раз подчеркнуть действующие нормы и правила.

Когда разгорается конфликт (международного или немеждународного характера), в действие вступает международное гуманитарное право, или законы войны. Цель данной правовой сферы заключается в регулировании хода боевых действий и защите жертв вооружённого конфликта. Его нормы выражены, например, в четырёх Женевских конвенциях 1949 года, а также в Дополнительных протоколах к ним 1977 года<sup>1</sup>. Подавляющее большинство положений данных договоров касается международных вооружённых конфликтов или войн между государствами. Статья 3, общая для всех Женевских конвенций, предусматривает защиту жертв вооружённых конфликтов, не носящих международного характера, равно как и Дополнительный протокол II, который развивает и дополняет меры защиты, предусмотренные данной общей статьёй. Последний инструмент применим к тем высокоинтенсивным конфликтам немеждународного характера, при которых антиправительственные вооружённые силы контролируют часть территории государства (статья 1.1). В свою очередь, общая статья 3 применима ко всем формам вооружённых конфликтов, не носящих международного характера. В Дополнительном протоколе (статья 1.2) однозначно указано, что он не применяется в случаях нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряжённости<sup>2</sup>.

### Виды нарушений внутреннего порядка и конфликтных ситуаций

Нарушение внутреннего порядка и напряжённость:	применимо право в области прав человека.
Вооружённый конфликт немеждународного характера:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>низкой интенсивности:</li> </ul>	применимы Общая статья 3; право в области прав человека;
<ul style="list-style-type: none"> <li>высокой интенсивности:</li> </ul>	применима Общая статья 3; Дополнительный протокол II 1977 года; право в области прав человека; при этом допускаются отступления.
Вооружённый конфликт международного характера:	применим полный спектр норм международного гуманитарного права; право в области прав человека; при этом допускаются отступления.

<sup>3</sup> Цитируется по: Rover, C. de, 1998, To serve and to protect, с. 204.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

Следует отметить, что в некоторых случаях бывает сложно определить, в какой момент переидён определённый «порог»: например, когда нарушения внутреннего порядка перерастают в вооружённый конфликт, не носящий международного характера. В повседневном языке два понятия – беспорядки и напряжённость – нередко употребляются параллельно.

Международный комитет Красного Креста (МККК) сформулировал руководящие принципы, определяющие ситуации внутренних беспорядков: «Ситуации, при которых вооружённый конфликт немеждународного характера как таковой отсутствует, однако в стране имеет место какое-либо противостояние. Оно характеризуется определённой серьёзностью обстановки или продолжительностью и в ходе него имеют место акты насилия. Последние могут принимать разнообразные формы от спонтанных актов мятежа до противостояния между более или менее организованными группировками и правящими властями. В таких ситуациях, которые не обязательно выливаются в открытую борьбу, для восстановления внутреннего порядка правящие власти применяют многочисленный полицейский контингент или даже вооружённые силы. При этом высокое число жертв создаёт необходимость применения минимальных гуманитарных правил»<sup>3</sup>.

**Внутренняя напряжённость**, как правило, включает<sup>4</sup>:

- ситуации серьёзной напряжённости (политической, религиозной, расовой, социальной, экономической и т.п.);
- последствия вооружённого конфликта или внутренних беспорядков.

МККК выработал перечень характеристик внутренних беспорядков и напряжённости<sup>5</sup>. Они включают:

1. Массовые аресты.
2. Большое число лиц, задержанных из соображений государственной безопасности.
3. Административное задержание, особенно на продолжительные сроки.
4. Возможное жестокое обращение, пытки, физические или психологические условия содержания, которые с наибольшей вероятностью способны причинить вред физическому или психическому здоровью задержанных либо их моральной целостности.
5. Длительное содержание под стражей задержанных без права связи с внешним миром.
6. Репрессивные меры в отношении родственников и людей, состоящих в близких отношениях с лишёнными свободы лицами, упоминавшимися выше.
7. Временная отмена основных судебных гарантий посредством объявления чрезвычайного положения или из-за сложившейся ситуации.
8. Масштабные меры, ограничивающие личные свободы, такие как высылка, ссылка, назначение местожительства, перемещение.
9. Заявления о насильственных исчезновениях.
10. Рост числа актов насилия (таких, как изолирование и взятие заложников), которые ставят под угрозу беззащитных людей или способствуют распространению страха среди гражданского населения.

Внутренние беспорядки и напряжённость могут привести к ситуациям вооружённого конфликта. Как указывалось выше, в ситуациях вооружённого конфликта, не носящего международного характера, применима Общая статья 3 Женевских конвенций, а также Дополнительный протокол II. Статья 3 определяет защищаемых лиц следующим образом: «Лица, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооружённых сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев». Далее в статье перечисляются действия, которые в любое время и в любом месте запрещены в отношении вышеуказанных лиц. Запрещённые акты включают: убийство, пытки, взятие заложников, покушение на человеческое достоинство, осуждение и осуществление казней без предварительного решения, вынесенного надлежащим образом учреждённым судом. Статья требует, чтобы раненых и больных подбирали и оказывали им помощь, а заключительные положения позволяют беспристрастной организации (такой, как МККК) предлагать свои услуги сторонам, находящимся в конфликте.

Дополнительный протокол II состоит из 28 статей и, как указывалось выше, более подробен, нежели Общая статья 3<sup>6</sup>. В статье 4 говорится, что все лица, не принимающие непосредственного участия или прекратившие принимать участие в военных действиях, независимо от того, ограничена их свобода или нет, имеют право на уважение своей личности, своей чести, своих убеждений и своих религиозных обрядов. При всех обстоятельствах с ними обращаются гуманно и без какого-либо неблагоприятного различия. При этом полностью запрещаются такие действия как посягательство на жизнь, пытки и истязания, коллективные наказания и взятие заложников.

В случаях, когда вооружённый конфликт немеждународного характера перерастает в международный вооружённый конфликт, применимы все Женевские конвенции и Дополнительный протокол I. В ходе международного вооружённого конфликта важно проводить различия между комбатантами и гражданскими лицами. Грубо говоря, лица, входящие в состав вооружённых сил стороны, находящейся в конфликте (кроме медицинского и духовного персонала) являются комбатантами, а любой комбатант, который попадает во власть противной стороны, является военнопленным. Вооружённые силы стороны, находящейся в конфликте, состоят из всех организованных вооружённых сил, находящихся под командованием лица, ответственного перед этой стороной за поведение своих подчинённых. Такие вооружённые силы подчиняются внутренней дисциплинарной системе, которая обеспечивает соблюдение норм международного права, применяемых в период вооружённых конфликтов. Гражданским лицом является любое лицо, не подпадающее под категорию комбатанта. Гражданская полиция не входит в состав вооружённых сил, а значит имеет гражданский статус, и служащие в ней лица также имеют статус гражданских лиц, а не статус комбатантов. Следовательно, они пользуются той же защитой, что и другие гражданские лица. Всякий раз, когда сторона, находящаяся в конфликте,

<sup>6</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям (Дополнительный протокол II) применим к жертвам вооружённых конфликтов, не носящих международного характера. В его статье 1 говорится: «[второй протокол] применяется ко всем вооружённым конфликтам, не подпадающим под действие статьи 1 ... (Протокола I), и происходящим на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между её вооружёнными силами и антиправительственными вооружёнными силами или другими организованными вооружёнными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью её территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол». Следует отметить, что согласно данной статье, протокол не применим к вооружённым конфликтам, в которых не участвуют государственные ведомства, а также к вооружённым конфликтам с участием вооружённых группировок, которые не контролируют определённой территории. Напротив, статья 3 к подобным ситуациям применима.

включает в свои вооружённые силы полувоенную организацию или вооружённую организацию, обеспечивающую охрану порядка, она уведомляет об этом другие стороны, находящиеся в конфликте. В таких случаях сотрудники полиции имеют статус комбатантов<sup>7</sup>.

Второй Протокол к Женевским конвенциям также предусматривает положения, касающиеся лиц, которые лишены свободы по причинам, связанным с (немеждународным) вооружённым конфликтом (статья 5). Более того, существуют положения по защите лиц, лишённых свободы в ходе вооружённых конфликтов международного характера<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Статья 43.3 Протокола I к Женевской конвенции, 1977 г.

<sup>8</sup> В их число входят Третья Женевская конвенция 1949 года об обращении с военнопленными; многие положения Четвёртой Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения во время войны, а также положения Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1977 года.



США



Коста-Рика



Индонезия



Китай



Казахстан



Бразилия



Алжир



Уругвай



Турция



Нигер



ЮАР



Египет



Аруба



Иран



Австралия



Вьетнам



Хорватия

Российская  
Федерация

Нидерланды

Демократическая  
Республика Конго

## ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

«Принципы деятельности полиции» – методическое пособие для активистов, в котором деятельность полиции рассмотрена через призму прав человека. Пособие предназначено для правозащитников, работающих с правоохранительными органами, либо планирующих вести такую работу в будущем.

Основная идея настоящего методического пособия заключается в том, что эффективное воздействие на поведение полиции возможно только при условии глубокого понимания принципов её деятельности, а также среды, в которой эта деятельность протекает, то есть правовых норм, регулирующих работу полиции и практических методов, разработанных полицией в целях реализации таких норм. Вооружившись знаниями, которые даёт настоящее пособие, правозащитники смогут проанализировать работу правоохранительных органов той или иной страны. Такой анализ имеет первостепенное значение в свете разработки эффективной стратегии исследовательской работы и кампаний, призванных обеспечить строгое соблюдение полицией прав человека, а также выявление лиц, через которых можно осуществлять требуемое воздействие. Кроме того, анализ поможет выбрать наиболее уместный подход: оказывать давление либо находить точки соприкосновения.

Аннеке Оссе 10 лет проработала инструктором и консультантом по вопросам управления в полиции Нидерландов, специализируясь в области полицейской этики, прав человека и профилактики коррупции. В 2004 году она присоединилась к программе Amnesty International «Полиция и права человека» в Нидерландах.

В дополнение к пособию, которое Вы держите в руках, создан сайт-спутник <http://www.amnesty.nl/policeandhumanrights> (на английском языке). На сайте вы можете найти дополнительные материалы, новые сведения и уведомления о планируемых мероприятиях. На сайте также работает форум, где можно обменяться мнениями и впечатлениями.

Пособие на русском языке можно найти на сайте <http://amnesty.org.ru>