

Реформа полиции: дискуссии и комментарии экспертов

МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ:
ОПЫТ РЕФОРМ СОВРЕМЕННОГО ПЕРИОДА»

Реформа полиции: дискуссии и комментарии экспертов

МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ:
ОПЫТ РЕФОРМ СОВРЕМЕННОГО ПЕРИОДА»

Сборник «Реформа полиции: дискуссии и комментарии экспертов» составлен по материалам международной конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода», которая была организована Фондом «Общественный вердикт». На конференции обсуждали реформы полиции на постсоветском пространстве.

Конференция проведена и сборник подготовлен в рамках проекта «Содействие обеспечению прав человека в реформе полиции через привлечение внимания и просвещение граждан и участие общества». При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 18.09.2013 № 348-рп и на основании конкурса, проведенного Общероссийским общественным движением «Гражданское достоинство».



Систематизация материала
и подготовка текста –
Асмик НОВИКОВА

Редакция статей экспертов –
Евгения ЛАВУТ

Общая редакция –
Асмик НОВИКОВА

Корректор –
Галина ГОДИНА

Дизайн, верстка –
Валентин ВОЗНЕСЕНСКИЙ

16–17 апреля 2014 года в Москве прошла международная конференция «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода», посвященная реформам правоохранительных органов в России и странах СНГ. В конференции приняли участие представители правозащитных и общественных организаций, эксперты из России, Украины, Молдовы, Кыргызстана, Армении, Азербайджана и других стран. Эксперты обсуждали итоги реформ правоохранительной системы в России, странах СНГ и Центральной Европы и пытались предложить, что и как можно делать дальше, каковы дальнейшие шаги в рамках реформ.

Конференция была организована Фондом «Общественный вердикт» (www.publicverdict.ru) в рамках проекта «Содействие обеспечению прав человека в реформе полиции через привлечение внимания и просвещение граждан и участие общества», поддержанном движением «Гражданское достоинство» – оператором грантов президентской программы поддержки правозащитных организаций России. В рамках этого же проекта работает «Барометр реформы полиции» – дискуссионная платформа для обсуждения реформы (www.police-barometer.ru).

В конце 80-х – начале 90-х годов многие из стран – бывших республик СССР – имели схожие системы управления в правоохранительных органах: они унаследовали советскую милицию. В последние двадцать лет во многих из них проходили реформы. В каждой стране они проходили по-разному – различались подходы и масштабы реформ и, соответственно, их результаты. На конференции мы «сверили часы» и оценили, какая полиция получилась в той или иной стране.

Открывала работу конференции Элла Памфилова – Уполномоченный по правам человека в России. Далее работа проходила в небольших тематических секциях и нескольких пленарных, общих обсуждениях. В книге мы сделали столько же разделов, сколько было секций на конференции. Каждая секция оформлена в отдельный раздел, который предваряет небольшая аналитическая статья на тему секции. Далее мы публикуем расшифровки дискуссий, чтобы все интересующиеся могли узнать, как проходило обсуждение, какие идеи высказывались, где и в чем было несогласие, а где – единодушие. К сожалению, при расшифровке мы не смогли установить авторство каждой реплики, поэтому там, где мы были уверены, кто говорит, мы обозначали фамилию человека, а там, где уверенности не было, предпочли оставить реплику анонимной.

Пленарное обсуждение, на котором эксперты из других стран рассказывали о реформах в своих странах, мы оформили в виде самостоятельного раздела, где опубликованы их авторские статьи с обзорами реформы. К сожалению, нет обзора по Азербайджану. Автор обзора, Расул Джафаров, как большинство независимых правозащитников Азербайджана, стал объектом преследования со стороны азербайджанских властей. Он был задержан и взят под стражу по надуманным обвинениям, как и многие другие наши коллеги в республике. Мы гордимся тем, что Расулу Джафарову удалось принять участие в нашей конференции, и выражаем ему нашу поддержку.

ОТКРЫТИЕ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ: ОПЫТ РЕФОРМ СОВРЕМЕННОГО ПЕРИОДА» 5

Приветственное слово 5

Некоторые замечания к вопросу о реформировании правоохранительных органов в России. Вступительное слово Натальи Таубиной 7

РАЗДЕЛ I. КОНФЕРЕНЦИЯ: РАБОТА ПО СЕКЦИЯМ 9**Секция «Социальные движения и полиция»****Григорий ОХОТИН, Надежда СМИРНОВА.** *От белых лент до мыльных пузырей. Социальный протест в России через призму политических задержаний* 10

Дискуссия (работа секции во время конференции) 19

Секция «Местные сообщества и полиция»**Алексей ТИТКОВ.** *Полиция, местное сообщество и гражданский контроль* 25

Дискуссия (работа секции во время конференции) 28

Секция «Обучение»**Андрей СУСЛОВ.** *Проблемы обучения правам человека сотрудников полиции* 39

Дискуссия (работа секции на конференции) 42

Секция «Система оценки деятельности полиции»**Асмик НОВИКОВА.** *Система оценки полиции* 54

Дискуссия (работа секции на конференции) 56

Секция «Запрет пыток и жестокого обращения»**Ольга ШЕПЕЛЕВА.** *Борьба с пытками: как оценить успехи и провалы?* 67

Дискуссия (работа секции на конференции) 70

Секция «Имплементация международных стандартов в деятельности правоохранительных органов»**Мария СУЧКОВА.** *Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека: обзор событий за 2013 – первую половину 2014 годов* 81

Дискуссия (работа на секции) 84

РАЗДЕЛ II. РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ 91**Молдова****Михаела ВИДАЙКУ, Павел ПОСТИКА.** *Реформа Министерства внутренних дел в республике Молдова* 92**Украина****Олег МАРТЫНЕНКО.** *Критический анализ тенденций в реформировании органов внутренних дел Украины* 101**Кыргызстан****Атыр АБДРАХМАТОВА.** *Реформа милиции в Кыргызстане* 104**Армения****Артур САКУНЦ.** *Неудачные реформы полиции Республики Армения после обретения независимости* 111

Открытие конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода»

Наталья ТАУБИНА, директор Фонда «Общественный вердикт», Москва: Добрый день, коллеги. Эта конференция и подготовка к ней – наглядные материалы, пособия, сборники – проводится в рамках проекта, который получил поддержку от всероссийского движения «Гражданское достоинство». Это российские деньги, и важно, что эта

конференция, посвященная реформе правоохранительных органов и обеспечению в ее рамках права человека, проходит именно при поддержке российских денег и российской организации. И на этой оптимистической ноте я передаю слово Элле Александровне Панфиловой, уполномоченному по правам человека России.

Приветственное слово на открытии конференции

Элла ПАМФИЛОВА, Уполномоченный по правам человека в России: Я не могла не откликнуться и не прийти на эту конференцию, поскольку с глубочайшим уважением отношусь лично к Наталье Таубиной и к Фонду «Общественный вердикт», который является одной из самых профессиональных организаций, пользующейся большим авторитетом не только среди правозащитного движения. Фонд своими реальными делами заслужил большое уважение. За эти годы действительно много сделано. Вспоминаю наши терзания, как тяжело шло реформирование нашей милиции, как сложно было с законом об общественном контроле. И практически все, что удалось сделать, было сделано на энтузиазме наших правозащитников, а точнее, за счет их целеустремленности, последовательности и энергии.

Когда-то мы бились, чтобы выделить Следственный комитет из прокуратуры, искренне веря, что это существенно улучшит качество следствия, но то, как он сейчас работает, вызывает глубокое разочарование. Фактически от прошлых проблем мы пришли к еще более сложным и тяжелым, которые надо решать на ином, более высоком уровне. Я повторяла и буду повторять, что самая большая опасность и угроза правам человека пока, к сожалению,

нередко исходит от самих правоохранительных органов, когда произвол, насилие, рейдерство и коррупция начинают превалировать над функциями защиты, обеспечения правопорядка, безопасности и справедливого расследования. И наши стремления превратить национальные правоохранительные органы в основной государственный институт защиты прав личности пока не увенчались успехом.

Если переходить ближе к теме, то хочу обозначить несколько проблем. Во многом неудачи в реформировании правоохранительных органов связаны с тем, что у нас слабо развита современная система диагностики и отчетности в этой сфере. Это первая проблема. Вторая проблема и, соответственно, задача – формирование правового сознания сотрудников правоохранительных органов взамен бытующего репрессивного мышления, проблема кадровой политики в правоохранительных органах. Третья проблема – неразвитость системы общественного контроля во всех жизненно важных сферах, слабая общественная самоорганизация в попытках дать цивилизованный отпор произволу со стороны государственных институтов. Четвертая проблема откровенно

плохое, формальное и неэффективное взаимодействие между государственными и общественными институтами по данному направлению, обусловленное закрытостью силовых структур, взаимным недоверием, доходящим до полного неприятия друг друга и конфронтации вместо диалога и сотрудничества.

Формально у нас, конечно, созданы при каждом ведомстве общественные советы, но чаще всего они носят формально-ритуальный характер. Исключение только в том случае, если в совет подбирается состав из правозащитников, тогда эти советы действительно. Такая же ситуация с ОНК – общественными наблюдательными комиссиями. Структуры созданы, но качество их оставляет желать лучшего.

У нас есть тенденция: наши правоохранительные органы полюбили контролировать правозащитные организации. И мне представляется, что правозащитные организации также должны иметь больше возможностей контролировать правоохранительные органы. Нужно разработать и предложить некий механизм взаимного контроля.

Почему бы и нет? Если руководители правоохранительных органов заинтересованы в очищении этих структур, так давайте действовать в одном направлении вместе. Если они не заинтересованы или же не способны к этому, то, значит, они не способны ответить на общественный запрос, связанный с государственной защитой прав человека.

Я хочу пожелать участникам конференции успешного обмена опытом. Очень важны те связи, которые у вас есть. Не прерывайте их, развивайте, оказывайте друг другу поддержку, она имеет очень большое значение. Вы всегда можете рассчитывать на поддержку в рамках тех компетенций, которыми обладает институт Уполномоченного.

Валентин ГЕФТЕР, директор Института прав человека, Москва: Я теперь понял, почему я попал за этот стол. Потому что я член попечительского совета (Фонда «Общественный вердикт». – *Прим. ред.*). Мне кажется, что, не дожидаясь вечерних торжеств, нужно несколько слов сказать о той организации, которая нас собрала и которой исполняется 10 лет. Мне кажется, что «Общественный вердикт» занимает если не особое место, то, по крайней мере, заметное и важное. В начале 2000-х годов мы много обсуждали кризис правозащитного движения, и такие организации, как «Общественный вердикт», совершили рывок. Я потом скажу об этом. И фонд сразу занял особое место не только потому, что стал точкой, связанной с нарушениями прав человека в правоохранительной системе, а из-за целого ряда качеств. И я очень рад, что фонд не потерялся, не стал одним из многих, что он имеет свое лицо.

Мы стали участвовать в будировании темы реформы правоохранительных органов, и именно фонд стал инициатором создания коалиции неправительственных организаций в поддержку проведения реформы милиции и МВД в целом. Можно найти еще несколько инициатив,

в которых фонд занял координирующее и важное место.

Что касается правоохранительных ведомств, мне кажется, что работа фонда там заметна. Хочу сказать, что я не сторонник (общественного. – *Прим. ред.*) контроля над правоохранительными органами. Я за контроль за соблюдением прав человека в деятельности таких органов. Понимаете? Мне кажется, это очень важный момент, потому что они-то (представители правоохранительных органов. – *Прим. ред.*) все время мыслят так: «О, эти пришли, будут у нас ковыряться и давать нам указания, как нам работать». Нет, мы следим за тем, что на выходе, хотя понимаем, чем надо заниматься тем, чтобы таких нарушений не было.

И третье в этой части – это то, что фонд очень заметен через СМИ. Я не буду говорить – сайт, издания, бюллетени – просто фонд занимается очень важным. Фонд не простая, не рядовая НКО, не просто одна из многих организаций.

Теперь два слова о том, что мне нравится в работе фонда. Вот я сегодня думал, как сказать одним словом – гармоничная, гармонизация работы... Во-первых, люди замечательные. Если в правлении, то там много мужчин, но движители организации – современные передовые женщины. Второе, что мне кажется важнее первого, – они сочетают в своей работе то, чего не хватает многим другим организациям, которые не успевают или не умеют. Это не просто мониторинг, написание докладов, отслеживание того, что происходит с правами человека в правоохранительной системе, не только социология, которой довольно активно занимается фонд. Это в первую очередь общественное расследование фактов применения пыток, жестокого обращения и прочего безобразия. И фонд юридически доводит их до последовательного результата, включая Страсбургский суд. Следующее – аналитическая работа, связанная с отдельными аспектами работы правоохранительных органов. И так далее, и так далее.

Чего не хватает? Вот когда мы отмечаемые в такой работе проблемы решим и поймем, что представляет собой неправомерное насилие со стороны правоохранителей – социальная по своей природе функция системы или психофизиологическое проявление человеческой сути. Тогда мы займемся искоренением. Боюсь, что искореним мы их не скоро, но, может быть, фонд поможет нам понять, что природа насилия в нас самих, а не только в тех должностных лицах, преступления которых были выявлены правозащитниками.

Фонд не потерялся внутри московского и российского правозащитного сообщества, он стал заметен на международной арене – от Калифорнии до Кыргызстана. Занимаясь международными аспектами (правозащитной деятельности. – *Прим. ред.*), должен сказать, что уважение к фонду, к его работе велико. Надеюсь, что все это по существу обсудим за два дня работы конференции.

И последнее, что мне хотелось сказать, касается реформы системы или того, что же делать с нашими правоохрани-

тельными органами. Так получилось, что я был членом Совета при президенте Медведеве, когда начали обсуждать тему реформы МВД, еще при Нургалиеве. И должен прямо сказать: нам гордиться нечем. Единственное, что, может быть, у МВД и руководства страны еще меньше оснований стало чем гордиться, после того как произошли известные изменения в полицейской системе. Наши усилия были: а) недостаточны; б) нас не услышали; в) большой поддержки общества мы не получили. Вот как сделать так, если следующий рывок состоится, чтобы опять все не ушло в песок? У меня нет ответа на этот вопрос. Я знаю некоторые предложения, которые поступают не от правозащитного сектора (не буду называть последних авторов), но мне кажется, что это совершенно необходимо обсуждать, хотя общая обстановка в стране, честно говоря, не способствует тому, чтобы этим сейчас заниматься активно и эффективно.

Недавно у нас прошло заседание Расширенной рабочей группы при министре внутренних дел. Вы знаете,

грустное впечатление: презентовался новый Общественный совет при МВД, много статусных людей, медийных лиц, некоторые наши коллеги туда входят, но это уже даже не говорильня привычная, а просто отбывание некоего места, что ли. Мне кажется, что мы должны заняться анализом, почему в некоторых странах Восточной Европы и постсоветского пространства с реформой, прежде всего полицейской, получилось, а у нас не выходит снова и снова.

И в заключение: то, что говорили всегда мы, и то, что необходимо помнить и принимать во внимание. Это комплексность всех реформ в законодательной и правоприменительной сферах. То, что невозможно в такой громадной и очень разнородной стране, как Россия, выдернуть одно звено и сделать то, что мы хотели бы сделать с полицией или с тюремной системой, со следствием и судом и так далее. Как это все сдвинуть задача и вопрос ко всем нам вместе.

Некоторые замечания к вопросу о реформировании правоохранительных органов в России (выступление на открытии конференции)

Наталья ТАУБИНА, директор Фонда «Общественный вердикт», Москва: Я постараюсь рассказать очень коротко. Если говорить о реформе или же о преобразованиях в правоохранительной системе Российской Федерации, то, на мой взгляд, это процесс практически постоянный. Если говорить о Министерстве внутренних дел и посмотреть, что происходило на протяжении последних 10-15 лет, то обнаружится, что каждый новый министр начинал с преобразований. Как правило, это были меры структурно-организационного характера, и на практику применения, тем более в области прав человека, они практически никакого влияния не оказывали. Проходили структурные изменения, из МВД выделялись те ли иные службы, определялись направления деятельности. Наиболее заметным этапом реформирования стали последние чуть более четырех лет, когда 24 декабря 2009 года был принят Указ президента «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации». Но этот указ все-таки говорил не о реформе, а об усовершенствовании МВД, и давал вполне конкретные и четкие направления преобразований. По сути речь шла о кадровых изменениях, финансовом состоянии, повышении зарплат, улучшения материально-технического обеспечения милиции. В том же указе утверждалось, что в январе 2012 года финансирование МВД должно перейти на федеральный уровень. Это и произошло, и в 2012 году органы внутренних дел стали федеральной централизованной структурой.

Отталкиваясь от этого указа, можно реконструировать модель реформы. Она окажется предельно простой. Централизовать МВД, изменить кадровую политику, улучшив

отбор и сократив численность, образовавшиеся средства израсходовать на повышение зарплаты и улучшение материально-технического обеспечения. И при этом сам указ ставит эти границы, и по сути трудно говорить о реформе, если вкладывать в нее содержательный смысл, потому что действующая система сохраняется. И этим указом и не предполагалось ее менять.

Что было сделано? Во-первых, случилась «ковровая» переаттестация. Состав МВД сократился на 20%, про переаттестацию очень много было публикаций в СМИ о коррупции в период аттестации, о том, что из-за переаттестации из полиции ушли неугодные и сотрудники, создающие проблемы. После этого были не готова сказать за всю страну в Москве было несколько судебных тяжб, в результате которых люди были восстановлены на работе. Улучшилось материально-техническое оснащение, зарплаты были повышены, милицию переименовали в полицию, были приняты нормативные акты, в частности, о личном поручительстве при приеме на работу. Этот документ вызвал критику, т. к. требовал от кандидата на должность в полиции получить поручительство от полицейского с пятилетним стажем (или больше).

Следующий важный шаг – система оценки и учета общественного мнения для оценки деятельности органов внутренних дел. Надо отметить, что в течение реформы система оценки непрерывно менялась. В период с 2009 по 2011 годы приказы по усовершенствованию системы оценки принимались не реже одного раза в год, отменяя предыдущий. Что мы имеем сейчас? От «палочной» системы так и не удалось избавиться. Ничего плохого нет в показателях

ведомственной статистики, но когда закладывается требование достигнуть прогнозируемого результата и оценивается именно достижение того, что было спрогнозировано, то это серьезным образом влияет на соблюдение прав человека со стороны правоохранительных органов. Много было заявлений о том, что оценка общественного мнения, опросы населения будут иметь вневедомственный характер, но по сути разработка инструментов для такой оценки, анкеты и анализ результатов опросов проводится внутри ведомства. На социологических центрах лежит задача провести полевую стадию – опросить людей, но привлекаемые социологические центры не имеют возможности публиковать результаты опросов самостоятельно. То есть МВД само решает, какую часть информации и в каком формате они будут публиковать.

Можно предположить, что опросы населения, которые проводят для оценки работы полиции, скорее играют роль дополнительного контрольного механизма при учете ведомственной статистики или результатов проверок и инспекций.

В рамках реформы был принят новый закон, в котором милиция и стала полицией. В этом законе основное новшество – достаточно подробная первая часть, состоящая из основных базовых принципов работы полиции. Там и приверженность правам человека, и запрет пыток, и неполитический характер полиции, и приоритет общественного мнения в оценке работы полиции, и правила поведения с гражданами, и запрет на дискриминацию. Но далее, в следующих разделах, многие из этих принципов не нашли достаточного отражения. И этот закон является во многих своих положениях повторением закона о милиции, с включением в него положений из действовавших на тот момент внутренних нормативных актов МВД.

В результате этой реформы финансирование перешло на федеральный уровень. Но можно отметить некий позитивный шаг: на региональном уровне полиция появилась. Если невозможно говорить о полиции как об отдельной службе на федеральном уровне нет такой институции, как Российская полиция, а есть федеральное МВД, то на региональном уровне есть руководители региональной полиции.

В середине 2012 года меняется министр внутренних дел. Рашид Нургалиев уходит, Владимир Колокольцев приходит, и происходит публичное признание провала первой части реформирования. И звучат заявления о том, что мы переходим в этап номер два и все станет более эффективно реформироваться, лучше и качественней. При МВД создается Расширенная рабочая группа, у которой получается разработать Дорожную карту реформирования и представить ее в феврале 2013 года. Основные направления Дорожной карты – повышение кадрового профессионализма, укрепление взаимодействия с гражданским обществом, совершенствование системы управ-

ления и оптимизации деятельности органов внутренних дел. По мнению авторов этой карты, оптимизация требует ужесточения контроля и повышения спроса за конечный результат, а также обеспечения оперативного анализа обстановки и своевременного поиска решений и их выполнения, в том числе оптимизации кадрового потенциала с постепенным смещением акцента от планирования мероприятий к планированию результатов. Также в Дорожной карте выделено направление на повышение доступности правоохранительных услуг для граждан. И последний блок Дорожной карты посвящен профилактике преступности и борьбе с новыми угрозами, такими как торговля людьми, киберпреступность и террористические проявления. Отмечу, что противодействовать этим угрозам планируется не только в нашей стране, но и в мире.

Если очень коротко, то нужно отметить, что прошло больше года с момента принятия Дорожной карты, но толком никаких изменений за этот период не произошло, информации о том, делается ли что-то по выделенным в Дорожной карте направлениям, тоже нет. Информация отсутствует даже по тем направлениям Дорожной карты, где, казалось бы, информация должна быть открытой. В частности, есть предложение, согласно которому Совет по правам человека при Президенте России и Общественная палата должны разработать Концепцию взаимодействия гражданского общества с Министерством внутренних дел. Но по поводу подобной концепции все очень тихо.

И в двух словах про Прокуратуру и Следственный комитет. В 2007 году при Прокуратуре был создан Следственный комитет, тем самым надзорная функция прокуратуры была отделена от следственной. С 2011 года Следственный комитет стал независимым институтом. В 2012 году в структуре Следственного комитета было создано спецподразделение, которое должно расследовать преступления, совершенные сотрудниками правоохранительных органов. Создание такого спецподразделения наиболее яркая иллюстрация влияния гражданского общества на происходящие процессы, потому что подразделение было создано, по словам Александра Бастрыкина, как реакция на требования гражданского общества и правозащитных организаций. Но данное подразделение не работает уже практически два года. Нам известно только о трех случаях, когда расследованием дел о преступлениях, совершенных сотрудниками правоохранительных органов, занимались следователи этого подразделения. И те ответы, которые мы в последние месяцы получаем из округов, говорят о том, что согласно каким-то внутренним нормативам Следственного комитета это разделение на уровне федеральных округов берет в производство дела только в том случае, если есть поручение главы Следственного комитета. То есть Александр Бастрыкин должен на каждое дело в стране давать поручение. На этой ноте я закончу. ■

Раздел I

Конференция: работа по секциям

«Социальные движения и полиция» **10** «Местные сообщества и полиция» **25**
«Обучение» **39** «Система оценки деятельности полиции» **54**
«Запрет пыток и жестокого обращения» **67** «Имплементация международных
стандартов в деятельности правоохранительных органов» **81**

От белых лент до мыльных пузырей. Социальный протест в России через призму политических задержаний

Григорий ОХОТИН, Наталия СМИРНОВА, ОВД-Инфо

Задержания на оппозиционных политических мероприятиях и отказ в их согласовании за последние годы стали в России нормой. Массовый протест зимы–весны 2011–2012 гг. не только позволил выявить эти тенденции и сделать их медийно заметными, но и привел к еще большему ужесточению соответствующих репрессивных практик. На этом фоне и по мере деактуализации политической повестки протеста и в активистской среде (в том числе – среди политических лидеров), и в экспертно-медийных кругах обрела популярность идея о неминуемом перерастании политического протеста в социальный – якобы только так можно будет добиться реальных изменений в обществе. Одновременно в тех же кругах широко укоренилось практически противоположное представление о социальном протесте как о менее рискованном – неполитизированных «социальных активистов» не задерживает полиция, мероприятия не разгоняются ОМОНОм.

Но как полиция и местные власти, отвечающие за согласования мероприятий, в действительности реагируют на социальный протест? Различается ли эта реакция в зависимости от направленности протеста – политической или социальной? Наконец, существует ли разница между социальным и политическим протестом как таковыми? Если социальное и политическое различаются, то как два типа протестов взаимосвязаны? И по какому пути последние годы развивается российский уличный протест? Мы используем прежде всего данные ОВД-Инфо о политически мотивированных задержаниях в 2011–2014 гг. Вторым источником информации служит мониторинг СМИ по теме «Свобода собраний», который ОВД-Инфо проводит с 2012 года. Ответ на последний вопрос – есть ли разница между социальным и политическим протестом – проясняется в результате анализа этих данных. Для подкрепления полученных выводов мы обращаемся к различным исследованиям российской протестной активности.

Структура протестной активности в 2011–2014 годах

В 2013 году одновременно с сокращением общего количества задержаний на протестных мероприятиях в Москве зафиксирован резкий рост числа задержаний участников мероприятий социальной тематики. Если с декабря 2011 года по конец 2012 года такие случаи были единичными (шесть мероприятий за тринадцать месяцев), то с января 2013 года социальная тематика стремительно выходит на передний план: только за первый квартал социальным вопросам посвящена четверть мероприятий, проходящих с задержаниями, а всего в течение года их зафиксировано 38 (20,7% от общегодового числа).

С начала года протестные выступления на социальные темы проходили в столице регулярно и продолжались в первом квартале 2014 года (несмотря на всплеск политического протеста в связи с украинскими событиями, приговором по Болотному делу, домашним арестом Алексея Навального). Аналогичной регулярностью отличаются только мероприятия, посвященные центральной теме 2013 года – поддержке политических заключенных.

Одновременно с выходом социальной тематики на передний план расширяется спектр форматов проведения таких акций протеста. Если в 2012 году это были только пикеты, то с 2013 года к ним добавился весь набор характерных для Москвы протестных форматов, включая акции, митинги, одиночные пикеты, а также прогулки и «оккупации»¹.

¹ Подробнее о классификации мероприятий по форматам см.: Человек из автозака: политические задержания в Москве. Годовой доклад за 2012 год. <http://reports.ovdinfo.org/2012/report/>

Происходит и включение в социальный протест новых организаторов. Наряду с Левым Фронтом, отметившимся мероприятиями с социальными лозунгами в 2012 году, с 2013 года в протестах на социальные темы, сопровождающихся задержаниями, участвуют Движение общежитий Москвы, Архнадзор, Общественная коалиция в защиту Москвы, Объединенный гражданский фронт, «Другая Россия», «Антифа». Согласно данным о задержаниях, все эти группы, за исключением «Антифа» и «Другой России», ограничивались организацией мероприятий на социальную тематику. Значительную долю мероприятий организуют неинституционализованные группы активистов. С 2013 года появляются случаи стихийных мероприятий на социальную тематику – на фоне общей тенденции на стихийность протеста, зафиксированной еще в 2012 году.

Регулярные задержания участников таких мероприятий сказываются на более частом упоминании отдельных социальных проблем в СМИ. В 2013 году задержаниям во время социальных протестных акций было посвящено более двухсот публикаций (даже если считать только материалы со ссылкой на данные ОВД-Инфо²) – эта тема занимает второе место после темы политзаключенных (в процентном соотношении их доля составляет 14 и 50% соответственно от годового числа учитываемых публикаций о задержаниях).

Среднее число задержаний, приходившихся на одно мероприятие социальной тематики, в целом оказывалось ниже, чем на мероприятиях другой направленности.

Однако этот показатель сильно варьировался от месяца к месяцу: так, в январе, феврале и марте 2013 года, когда в медиапространстве активно культивировались тезисы о затухании политического протеста в Москве и активизации социального протеста в регионах³, спровоцированного резким ростом цен на услуги ЖКХ и налогов для малых предпринимателей⁴, в Москве участников социальных акций задерживали даже чаще, чем в среднем на всех мероприятиях.

Мониторинг ОВД-Инфо показывает, что доля выступлений с социальными требованиями в 2013 году выше в Москве, чем в регионах – и это при том, что в столице значительно шире диапазон протестных тем. В Нижнем Новгороде и Новгородской области доля мероприятий на социальную тематику, на которых происходили задержания, составила 15,8%, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 7,1%, в Москве – 20,7%. В Воронеже и Воронежской области задержаний не было зафиксировано вовсе (мероприятия против добычи цветных металлов в Прихоперье, преобладающие в Воронеже, по версии ОВД-Инфо попадают в категорию экологических, а не социальных).

Региональная специфика отражается и в соотношении среднего числа задержанных на мероприятиях, определенных как социальные, и всех остальных. Если социальные выступления в Москве по этому параметру в период с января 2013 года по март 2014 в целом уступают мероприятиям на другие темы, то в Санкт-Петербурге они находятся примерно на одном уровне, а в Нижнем Новгороде выходят вперед.

Для столичных мероприятий в целом характерно большее разнообразие организаторов и используемых форматов, чем в регионах. При этом разнообразнее в Москве оказываются и конкретные темы, суммарно составляющие социальную тематику. Если в Нижнем Новгороде с начала 2013 года было зафиксировано всего две таких темы (градозащитные мероприятия, а также пикет в защиту школы в Дзержинске), а в Санкт-Петербурге – пять (мероприятия против застройки, в защиту общежитий и исторических зданий, а также с требованием пересмотра итогов приватизации и в защиту прав женщин), то в Москве их насчитывается более десяти (мероприятия в защиту прав отдельных профессиональных групп, против реформы Российской Академии наук, в поддержку многодетных матерей, за доступное лечение от гепатита С, а также на все темы, характерные для Санкт-Петербурга).

Статистика ОВД-Инфо позволяет судить лишь о полицейском давлении на участников публичных мероприятий, и в данном случае она показывает, что по мере роста социального протеста к его участникам все чаще применяются те же репрессивные практики, что и к политическим и гражданским активистам. Мероприятия, которые проходили без задержаний и с применением насилия со стороны участников, не попадают в мониторинг политических задержаний. Это позволяет предположить, что в действительности множество социальных мероприятий проходит без эксцессов со стороны полиции, но анализ ситуации с согласованием подобных мероприятий эту гипотезу не подтверждает.

² ОВД-Инфо. Мониторинг СМИ. <http://ovdinfo.org/about/media-monitoring>

³ Forbes. Путин крайний: почему протесты в регионах опаснее столичных митингов. <http://www.forbes.ru/mneniya-column/protesty/242208-putin-krainii-pochemu-protesty-v-regionah-opasnee-stolichnyh-mitingov>

⁴ Лента.Ру. Коммуналка портит карму. <http://lenta.ru/articles/2013/03/04/zhkh/>

Процесс согласования социальных мероприятий

Отказ в согласовании времени и места проведения мероприятия городскими властями – укоренившаяся российская практика, с которой постоянно сталкиваются оппозиционные политические активисты. Механизм подробно описан авторами в докладе «Реализация права на свободу собраний»⁵: стандартными поводами для отказа в согласовании остаются формальные процедурные основания, предполагаемые помехи движению пешеходов и транспорта, вопросы безопасности или же якобы поступившие ранее уведомления. Часто чиновники предлагают провести мероприятие в удаленном от центра месте или вообще не предлагают альтернативного варианта. Местные власти нередко запрещают мероприятия без всякого объяснения причин.

Даже массовые и регулярные мероприятия, проходившие в рамках движения «За честные выборы», не удавалось согласовать с первого раза. В целом же проблемы при согласовании провоцируют активистов обходиться без него, в результате правоохранные органы присваивают несогласованным мероприятиям статус «несанкционированного» – это приводит или к задержаниям, или к срыву акции.

Анализ СМИ показывает, что в 2013–2014 гг. организаторы мероприятий социальной направленности сталкиваются ровно с теми же проблемами при согласовании – как в Москве, так и в регионах.

В марте 2014 года **в Москве** власти не согласовали марш «За права москвичей»⁶ и при этом «проинформировали прокуратуру и полицию о том, что проведение акции будет незаконным: «Если люди выйдут на несогласованную акцию, они будут привлечены к ответственности». Этот же марш московская мэрия отказалась согласовывать в декабре 2013 года⁷. Основные требования марша – повысить минимальную зарплату в Москве в два раза, навести порядок в сфере ЖКХ, проводить сбалансированную миграционную политику, а также увеличить количество депутатов Мосгордумы, соблюдать права граждан на свободу слова и собраний, установить гражданский контроль за чиновниками. В ноябре 2013 года мэрия запретила левым активистам мероприятие в честь 96-ой годовщины Октябрьской революции, в результате 27 человек были задержаны⁸.

В феврале 2013 года **в Петропавловске-Камчатском (Камчатский край)** городская власть отказала в проведении митинга против роста тарифов ЖКХ. «Я написал заявление сити-менеджеру Алексею Алексееву. Уведомил его, что митинг мы хотим провести 2 марта в 13.00 на площади Ленина. Однако, как я и предполагал, в его проведении было отказано. Дескать, это время и это место 2 марта заняты – ожидается народное гулянье», – рассказывает камчатский оппозиционер, пенсионер Вячеслав Асмаев⁹. Активисту предложили другое место для митинга – «на замороженной и продуваемой Озерновской косе», и мероприятие не состоялось.

В июле 2013 года **в том же Петропавловске** городская администрация сорвала митинг протестующих против ювенальной юстиции: «Несколько минут назад мне позвонили из городской администрации и сказали, что митинг возле “Роллердрома” нам проводить нельзя. Приехавших на акцию людей мне пришлось отправить восвояси. <...> Власти нам эту площадку сами предложили. Поэтому я думал, что проблем с разрешением на митинг не будет. Но я ошибался. Хотя, даже если бы акция состоялась, то мы ютились бы на проезжей части и строительной площадке, куда ездят бетоновозы... Хозяин “Роллердрома” сказал, что его заасфальтированная территория – не место для митингов», – рассказывает Роман Зайсанов, организатор мероприятия¹⁰. Это место власти предложили ему после запрета проводить мероприятие на главной площади города под предлогом репетиции парада ко Дню ВМФ.

В июле 2013 года **в Нерюнгри (Республика Саха Якутия)** власть раз за разом отказывала работникам местной автобазы технологического автотранспорта (АТА), которые были недовольны уровнем зарплат и условиями труда, в согласовании пикета: первый раз – под предлогом нарушения сроков подачи уведомления, второй раз – из-за того, что в уведомлении «не указаны формы и методы обеспечения организаторами общественного порядка, намерение использовать звукозаписывающие технические средства»¹¹. Этот случай интересен для нас еще и тем, что на специально устроенной по этому поводу пресс-конференции «лидеры рабочих в очередной раз подчеркнули, что их действия никаким образом не касаются политики, что все требования являются чисто экономическими».

⁵ Сборник «Права человека в Российской Федерации. Доклад о событиях 2013 года». <http://mhg-main.org/sites/default/files/files/2013-prava-v-rf.pdf>

⁶ Newsru.Com. Мэрия Москвы не разрешила оппозиционерам провести шествие 30 марта. <http://www.newsru.com/russia/28mar2014/marsh.html>

⁷ Радио «Свобода». Мэрия Москвы не согласовала субботний марш «За права москвичей». <http://www.svoboda.org/content/article/25189241.html>

⁸ ОВД-Инфо. 96-я годовщина Октябрьской революции. <http://ovdinfo.org/content/96-ya-godovshchina-oktyabrskoy-revolucii>

⁹ Аргументы и факты. На Камчатке запретили митинг по ЖКХ и устроили спортивный праздник. <http://www.kamchatka.aif.ru/society/zkh/94048>

¹⁰ Аргументы и факты. Митинг против ювенальной юстиции отменили на Камчатке. <http://www.kamchatka.aif.ru/society/zkh/94281>

¹¹ SakhaNews. Ситуация в Нерюнгри обостряется: рабочие пытаются провести пикет. <http://www.1sn.ru/82260.html>

В октябре 2013 года в **Черногорске (Республика Хакасия)** мэрия не согласовала митинг голодающих шахтеров, которые требовали возмещения долгов по зарплате, пайковый уголь и дополнительные выплаты за каждый год работы. «Акция незаконна, даже по формальным признакам. Материалы мы составим, а решения по ним будут принимать руководители дознания...», – предупреждал шахтеров глава города¹². Митинг прошел без согласования и без эксцессов, но для этого на нем пришлось присутствовать уполномоченному по правам человека в Хакасии Александру Чистотину. «Я здесь присутствую для того, чтобы не нарушили права людей – все имеют право отстаивать свои интересы в рамках закона», – заявил он тогда¹³.

В марте 2014 года в **Пензе** чиновники запретили провести в центре города мероприятие против повышения цены на проезд в маршрутных такси и в качестве замены предложили площадку на окраине Пензы, где проведение мероприятий не требует согласования. При этом «организаторам акции в мэрии сообщили, что протестовать бесполезно, потому что вопрос о повышении стоимости проезда в маршрутках фактически решен»¹⁴.

В апреле 2014 года в **Саратове** городская администрация отказала местному отделению КПРФ в проведении митинга солидарности трудящихся 1 мая на Театральной площади, «ссылаясь на то, что именно в этот день там будет развернута областная ярмарка»¹⁵.

В мае 2014 года в **Астрахани** городская власть не разрешила «Союзу погорельцев» провести митинг в центре города¹⁶. «Вместо центра города митинг предлагают провести на другой стороне Волги. Фактически это отказ, – сообщил тогда депутат Думы Астраханской области Олег Шеин. – А проблемы у них простые. Вопреки многолетнему бесстыдному вранью местных органов власти жилье они получают только через суды».

Несмотря на то что статистических данных о согласовании и отказе в согласовании мероприятий нет и ни одна российская организация не ведет соответствующего регулярного мониторинга, приведенные случаи в силу своего географического и тематического разброса позволяют утверждать, что организаторы мероприятий с социальными требованиями в России постоянно сталкиваются с однотипными проблемами при попытке провести свои мероприятия в соответствии с действующими законами, и проблемы эти типологически не отличаются от тех, с которыми сталкиваются организаторы политических акций.

Действия полиции на мероприятиях социальной тематики

Публичные мероприятия в целом, а в особенности – менее предсказуемые несогласованные акции, широко распространенные из-за крайне усложненной процедуры согласования, рассматриваются представителями власти как потенциальная угроза, которой необходимо по возможности избегать. Полиция предпочитает пресекать мероприятия, задерживая ее участников – как правило, случайным образом. Как утверждают сотрудники ОМОН, именно количество задержанных иногда становится показателем качественной работы полиции¹⁷.

Действия сотрудников полиции по отношению к участникам мероприятий социальной направленности представляются типичными. Количество задержанных на таких акциях может достигать нескольких десятков. За последние годы самыми массовыми задержаниями сопровождалась акция в защиту московского общежития «Мосшелк» в январе 2013 года – тогда в отдел полиции были доставлены 39 активистов¹⁸.

¹² ОВД-Инфо. Свобода собраний: дайджест СМИ (23 сентября – 2 октября 2013 года). <http://ovdinfo.org/digests/2013/10/03/svoboda-sobraniy-daydzhest-smi-23-sentyabrya-2-oktyabrya-2013-goda>

¹³ Регнум. В Хакасии к голодовке шахтеров готовы присоединиться их жены. <http://www.regnum.ru/news/accidents/1715365.html#ixzz36vZwRih4>

¹⁴ Каспаров.Ру. Пензенские чиновники разрешили протестовать против своих действий на окраине города. <http://www.kasparov.ru/material.php?id=53390CB32674A>

¹⁵ Общественное мнение, Саратов. КПРФ возложила на Валерия Радаева ответственность за запрет митинга на Театральной. <http://om-saratov.ru/novosti/24-April-2014-i10761-kprf-vozlozila-na-valeriya-ra>

¹⁶ Астрахань Online. В Астрахани погорельцам отказали в митинге для встречи с Путиным. <http://www.astrakhan-online.ru/society/v-astrahani-pogorelcam-otkazali-v-mitinge-dlya-vstrechi-s-putinym/>

¹⁷ Лента.ру. Все эти рейды для показухи делаются. <http://lenta.ru/articles/2013/10/21/omon/>

¹⁸ ОВД-Инфо. 39 задержанным в ОВД Хамовники грозят 213 УК РФ. <http://ovdinfo.org/express-news/2013/01/19/39-zaderzhannym-v-ovd-hamovniki-grozyat-213-uk-rf>

Полиция не пытается точно задерживать конкретных правонарушителей – задерживаются участники даже подчеркнуто мирных акций (например, противники реформы РАН, возлагающие цветы к стенам здания Минобрнауки¹⁹) и случайные прохожие²⁰. Основания для задержания нередко придумывают задним числом, и они не соответствуют действительности²¹.

Пресекая мероприятия, полицейские необоснованно применяют силу, заламывают задержанным руки, избивают активистов, закованных в наручники²². «И что полиция? А полиция вот что: вместо того чтобы пресечь явные и задокументированные самими органами власти нарушения закона застройщиком, начинает хватать и задерживать жителей, женщин в возрасте, тащить в полицейский автобус, женщинам становится плохо. Ни одной попытки пресечь откровенные, подтвержденные решениями органов власти нарушения законов застройщиком предпринято не было – вместо этого били женщин» – пишет очевидец задержаний протестующих против застройки в московском районе Ясенево²³.

На таких мероприятиях полицейские регулярно встают на сторону застройщиков, задерживая мешающих строительству градозащитников или местных жителей. «В феврале на нашей придомовой территории произошел самозахват земли застройщиками, ряд документов оказался подложным, но при силовой поддержке ЧОПа и полиции они осуществляют свои работы. Столкновения с ЧОПовцами у нас были и раньше, но мы вызывали полицию, и они нам помогали. Вчера произошел перелом: полиция встала на сторону коммерсантов и начала задержания под надуманным предлогом, а именно – организация пикета, хотя никаких плакатов, никаких лозунгов у нас не было. Мы просто стояли на пешеходной дорожке, преграждая въезд строительной технике», – рассказывает один из задержанных в мае 2014 года на акции в Ясенево²⁴. Аналогичные инциденты регулярно происходят и в других регионах. Вот как описывает произошедшее питерская активистка, в январе 2014 года блокировавшая экскаватор, чтобы помешать стройке на территории исторического квартала: «Застройщики даже вызвали мне «скорую», думая, что я плохо себя чувствую... Меня задержали, составили протокол на неповиновение законным требованиям полиции»²⁵.

Показательным (и широко распространенным) нарушением остается задержание участников одиночных пикетов – тем более необоснованное, что этот формат не требует предварительного согласования. «У меня было два плаката: “В Волгоградской области геноцид многодетных семей” и “Политика России направлена на уничтожение материнства и детства”, – рассказывает жительница Волгограда. – Меня скрутили сотрудники полиции и отвезли в участковый пункт [полиции]»²⁶. Нарушения в отношении задержанных продолжаются и в ОВД: их принуждают к дактилоскопии²⁷, отнимают у них личные вещи²⁸.

Существенно не отличается и количество уголовных дел, возбуждаемых по следам мероприятий, связанных с социальными требованиями. Уголовное преследование участников уличных акций в 2013 году перестает носить единичный и исключительный характер: только в Москве уголовные дела были заведены за год по меньшей мере после восьми мероприятий, и половина из них была посвящена социальным вопросам²⁹.

¹⁹ ОВД-Инфо. Юрий Юркин, Николай Грухов и Станислав Булгаков отпущены из ОВД Тверское со статьей 20.2. <http://ovdinfo.org/express-news/2013/02/13/yuriy-yurkin-nikolay-gruhov-i-stanislav-bulgakov-otpushcheny-iz-ovd-tverskoe>

²⁰ ОВД-Инфо. У мэрии задержаны 5 протестующих против строительства. <http://ovdinfo.org/express-news/2013/01/12/u-merii-zaderzhany-5-protestyuyushchih-protiv-stroitelstva>

²¹ Кавказский узел. Жительница Волгограда сообщила о задержании во время пикета двух многодетных матерей. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/242313/>

²² ОВД-Инфо. В Петербурге полиция жестко разогнала социальный марш другороссов. <http://ovdinfo.org/express-news/2014/02/15/v-peterburge-policiya-zhestko-razognala-socialny-marsh-drugorossovo>

²³ Живой журнал. Собянин, вы вообще в своем уме??? <http://demvybor.livejournal.com/646139.html>

²⁴ ОВД-Инфо. Может, и оправдают. <http://ovdinfo.org/stories/2014/05/19/mozhet-i-opravdayut>

²⁵ Росбалт. Активистка села под экскаватор, чтобы помешать стройке в квартале Аракчеевских казарм. <http://www.rosbalt.ru/piter/2014/01/22/1224187.html>

²⁶ Кавказский узел. Жительница Волгограда сообщила о задержании во время пикета двух многодетных матерей. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/242313/>

²⁷ Кавказский узел. Задержанные в Волгограде многодетные матери отпущены из полиции. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/242324/>

²⁸ ОВД-Инфо. Около 7 активистов находятся в ОВД Китай-город. <http://ovdinfo.org/express-news/2013/03/18/okolo-7-aktivistov-nahodyatsya-v-ovd-kitay-gorod>

²⁹ Человек из автозака: политические задержания в Москве: Годовой доклад ОВД-Инфо за 2012 год. <http://reports.ovdinfo.org/2012/report/>
Протест на тормозах: политические задержания в 2013 году. <http://reports.ovdinfo.org/2013/>

Эти свидетельства вкупе с качественными данными ОВД-Инфо о ходе политических задержаний, представленными в годовых докладах за 2012 и 2013 гг., говорят о том, что репрессивные полицейские практики в отношении участников несогласованных публичных мероприятий не меняются в зависимости от того, о каком мероприятии идет речь – политическом или социальном.

Мирные публичные мероприятия как неотъемлемый элемент общественной жизни фактически приравниваются к девиантному поведению. Вытеснение их из правового поля происходит и с помощью последовательного введения законодательных ограничений, и с помощью правоприменительной практики – например, приговоров по делу о «массовых беспорядках» на Болотной площади и множества однотипных судебных решений по административным делам задержанных, которым выписывают крупные денежные штрафы, и за счет систематического правового нигилизма со стороны сотрудников правоохранительных органов во время задержаний. Неправомерные действия полиции в равной степени распространяются на предположительных правонарушителей и невиновных людей, стирая различия между ними. Нагляднейшим образом это подтверждают действия полиции во время разгона акции националистов в Западном Бирюлево в октябре 2013 года: несмотря на то что мероприятие носило не мирный характер, а его отдельные участники нарушали закон, сотрудники правоохранительных органов действовали в Бирюлево по той же схеме и с теми же типичными нарушениями, что и на любом другом несогласованном мероприятии – прежде всего задерживали всех участников мероприятия, вне зависимости от того, участвовали они в насильственных действиях или нет.

И, что еще важнее, постепенно стираются различия между протестной активностью и любым публичным действием в городской среде. Резкое противодействие со стороны власти встречают не только политические, но и шуточные, пародийные и праздничные мероприятия, а постепенно – вообще любые, тем более незапланированные, коллективные действия в городской среде. Сложности с согласованием возникают у организаторов «Снежной битвы» и «Боя подушками» в Санкт-Петербурге, «Монстрации» в Новосибирске и других городах, парадов зомби; нормальными становятся задержания участников танцевальных «флешмобов» или прогулки в День улыбок³⁰; летом 2013 года полиция задерживает участников «Пастного хода», организованного официально зарегистрированной Русской Пастафарианской церковью³¹. Появление административной статьи за «одновременное массовое пребывание» открыло дорогу задержаниям людей по надуманным поводам: за белые листы бумаги, зонты³², невидимые плакаты³³ или совместную зарядку³⁴; благодаря новым законам, ограничивающим поведение в общественном пространстве (в том числе мерам против курения и распития алкогольных напитков в общественных местах) круг потенциальных правонарушителей продолжает стремительно расширяться, вовлекая в себя едва ли не всех горожан.

Граница между социальным и политическим

Отсутствие видимых различий в реакции полиции и местных администраций на мероприятия социальной и политической тематик ставит вопрос о том, в чем же разница между социальным и политическим протестом как таковыми – в отрыве от собственно репрессивной политики власти.

При мониторинге задержаний ОВД-Инфо руководствуется двумя критериями: задержание должно проходить с нарушением российского законодательства – тем самым оно становится неправомерным, и на уличном политическом мероприятии – тем самым подтверждается политический мотив задержания. Таким образом, если мероприятие является политическим, а задержания на нем – неправомерными, то они обретают статус «политических задержаний».

Термин «политика» в анализе ОВД-Инфо понимается в широком смысле отстаивания своих прав и интересов – мероприятия, посвященные экологии, правам сексуальных меньшинств, точечным застройкам или соци-

³⁰ Росбалт. Полиция разогнала массовый танцевальный флешмоб в центре Петербурга. <http://www.rosbalt.ru/piter/2013/03/03/1101220.html>
ОВД-Инфо. За что в Москве можно получить 20.1, или новые методы воспитания. <http://ovdinfo.org/stories/2013/11/17/za-cto-v-moskve-mozhno-poluchit-201-ili-novye-metody-vospitaniya>

³¹ ОВД-Инфо. На Страстном бульваре задержаны восемь пастафарианцев. <http://ovdinfo.org/express-news/2013/08/17/na-strastnom-bulvare-zaderzhany-vosem-pastafarincev>

³² ОВД-Инфо. Задержания под дождем. <http://ovdinfo.org/news/2014/02/08/zaderzhaniya-pod-dozdem-obnovlyetsya>

³³ ОВД-Инфо. На Манежной площади задержано 6 человек, державших невидимый транспарант. [http://ovdinfo.org/express-news/2014/04/06/na-manezhnoy-ploshchadi-zaderzhano-6-chelovek-derzhavshih-nevidimyy](http://ovdinfo.org/express-news/2014/04/06/na-manezhnoy-ploshchadi-zaderzhano-6-chelovek-derzhavshih-nevidimyy-transparant)

³⁴ В Самаре продолжают пресовать «Русские пробежки». <http://blog-matveev.livejournal.com/794692.html>

альным требованиям, рассматриваются ОВД-Инфо как политические³⁵. Сама тематическая атрибуция каждого конкретного мероприятия, которая и позволяет отдельно исследовать социальные протесты, носит в достаточной степени условный характер и осуществляется на основе изучения лозунгов и требований, заявляемых на каждом конкретном мероприятии.

Исследователи социальных движений, наоборот, склонны именно их определять расширительно. Так, понятие *social movements* в западной исследовательской традиции охватывает все протестные и гражданские движения, вне зависимости от их тематики. Немецкий термин *Neue Soziale Bewegungen* также применяется ко всем протестам с конца 60-х и до 80-х годов, включая и студенческие протесты 68-го года, и последовавшее за ним развитие феминистского, антивоенного, антиядерного движений.

Наконец, группа исследователей российских социальных движений последних лет в книге «Городские движения России в 2009–2012 годах: на пути к политическому» дает им такое предварительное определение: это «продолжительная кампания, которая выдвигает социальные требования и производит общие ценности и эмоции; которая обращается к широкой публике за пониманием и поддержкой и опирается на организации, коалиции, солидарности»³⁶. При этом сами «социальные требования» определяются как «коллективно сформулированные запросы, отвечающие интересам определенной группы людей и их взглядам на определенную социальную проблему». Исследователи подчеркивают: «“Социальное” мы понимаем широко: социальными являются все проблемы, которые затрагивают основные потребности человека, связанные с его жизнью в обществе (в этом смысле экологические или градостроительные конфликты – тоже социальные)».

Разница между приведенным определением и терминологией ОВД-Инфо не только в ровно противоположных расширительных трактовках терминов «политическое» и «социальное», но и в том, что авторы книги оперируют неформализуемыми и не выявляемыми без глубинного анализа понятиями, такими как «ценности» и «эмоции». В результате такого определения как составные части социальных движений в книге рассматривается не только те мероприятия, которые атрибутировались как «социальные» в мониторинге ОВД-Инфо, но и, например, мероприятия на ранней стадии развития движения за Химкинский лес и другие мероприятия, вписанные в контекст борьбы за экономические интересы в Астрахани или Калининграде, которые, по нашим критериям, имеют политическую направленность.

Важным представляется и то, что ОВД-Инфо обращает внимание исключительно на действия полиции на самих мероприятиях и действия городских администраций при их согласовании, в то время как исследователи социальных движений рассматривают уличные мероприятия только как часть целого набора различных коллективных действий в рамках единой кампании.

В обобщающем заключении авторы книги приходят к тому, что «описывая какое-либо движение, мы часто употребляем в качестве синонимов прилагательные “социальное”, “гражданское” и “политическое”. Однако к концу работы над книгой стало понятно, что это качественно различные типы движений»³⁷. Авторы отмечают, что в рамках одного движения могут смешиваться разные типы, но один из них будет преобладать. Давая окончательное определение этим типам, авторы стараются их разграничить:

«Социальное движение или социально ориентированное движение: сеть инициативных групп, политических и общественных организаций, а также отдельных индивидов, объединенных стремлением решить общую социальную проблему»³⁸.

«Политическое движение: люди или организации, объединенные общим мировоззрением (идеологией) и стремящиеся изменить социальный порядок, отношения господства–подчинения, в том числе через влияние на власть или взятие власти – во имя широкой социальной категории, которую они берутся представлять»³⁹.

«Гражданское движение: люди или организации, объединенные стремлением поставить органы власти под контроль граждан, изменить схему взаимодействия между ними; они движимы идеями верховенства права и легализма»⁴⁰.

³⁵ См. подробней раздел «Методология, источник данных» доклада «Человек из автозака: политические задержания в Москве: Годовой доклад ОВД-Инфо за 2012 год». <http://reports.ovdinfo.org/2012/report/>

³⁶ Городские движения России в 2009–2012 годах: на пути к политическому / Под редакцией Карин Клеман. – М.: Новое литературное обозрение, 2013. С. 19–20.

³⁷ Ibid., С. 19–20.

³⁸ Ibid., С. 520

³⁹ Ibid., С. 520

⁴⁰ Ibid., С. 520

И определяют их взаимоотношения:

«Социальные движения не объединяют людей строго по их социальному положению, у них есть и ценностная составляющая, но все они производят деление в обществе, и отсюда – потенциальные социальные конфликты. А гражданские движения, наоборот, отрицают всякий социальный конфликт (по принципу «мы все против власти»)»⁴¹.

«Политические движения – это логическое продолжение социальных движений, выдвигающих не разовые требования, но общественные проекты, т. е. проекты по преобразованию социальных отношений»⁴².

Подзаголовок книги – «На пути к политическому» – отражает основной вывод ее авторов. Анализируя основные протестные движения, авторы утверждают, что преимущественно в России развивается или социальный, или гражданский протест, а чисто политических движений еще нет: есть только зачатки политического в отдельных социальных или гражданских кампаниях. По этой логике, дальнейшее развитие социальных движений должно привести к формированию политического движения, в то время как гражданский протест уводит протестную активность от формулирования действительно политических требований.

Вероятно, только такой подход – рассмотрение мероприятий лишь в рамках длительных кампаний вместе с заострением внимания на их организационных и неформализуемых ценностных и идеологических характеристиках – и позволяет выстроить достаточно зыбкую границу между социальным и политическим протестом. В то же время, хотя мы и пользуемся термином «социальная тематика», подход ОВД-Инфо, основанный, с одной стороны, на формализуемых критериях – на праве и слове, т. е. написанных и произнесенных лозунгах, а с другой – на рассмотрении каждого конкретного мероприятия, а не их серии, скорее разрушает границу между политическим и социальным.

Приводимые в этой статье данные ОВД-Инфо прежде всего показывают, что вне зависимости от тематики мероприятий полиция и местные администрации применяют к ним одни и те же репрессивные практики. Это означает, что оптика власти не позволяет увидеть разницу между социальными и политическими мероприятиями – или, как минимум, эта разница для власти и полиции не столь велика, чтобы разработать различные методы реагирования на них.

Но если подвергнуть те же данные не количественному, а качественному анализу – т. е. рассмотреть состав организаторов и участников зафиксированных мероприятий социальной и иной направленности, – выяснится, что не только власти, но и организаторы и активисты не различают эти типы протестов. Поскольку ОВД-Инфо собирает информацию прежде всего с практической целью – оповещения всех заинтересованных лиц о задержании конкретного человека и дальнейшей координации предоставления ему юридической помощи, можно проанализировать состав участников мероприятий.

В отчете ОВД-Инфо за первый квартал 2013 года, когда количество мероприятий с социальной тематикой внезапно выросло, мы поставили следующий вопрос: происходит ли смена повестки уже сформировавшегося политического протеста или выход социального протеста на политический уровень? Тогда мы отметили, что «речь идет скорее о “социализации” политического протеста – в большинстве зафиксированных в отчете социальных мероприятий активное участие принимали политические активисты, до того участвовавшие в общепротестных мероприятиях, что может говорить о принятии ими социальной повестки, а не о “политизации” собственно социального протеста. При этом общепротестная тематика в отчетный период на зафиксированных мероприятиях практически не представлена: в мониторинг попало только два мероприятия с антипутинской риторикой»⁴³.

Одновременный рост мероприятий с социальной тематикой и сокращение общепротестных, т. е. наиболее политически выраженной части протеста, продолжился и за рамками первого квартала 2013 года, став устойчивой тенденцией. Все чаще социальные лозунги берут на вооружение организаторы традиционных оппозиционных политических мероприятий, такие как Левый Фронт, «Другая Россия», «Антифа». Анализ же состава задержанных на мероприятиях социальной тематики, которые организуют неинституционализованные группы активистов или которые происходят стихийно, позволяет увидеть, что люди, которых ранее неоднократно задерживали на общепротестных мероприятиях, затем попадают в мониторинг ОВД-Инфо уже как «социальные активисты». Верна и обратная тенденция: активисты чисто социальных движений, таких как Движение общежитий Москвы или Архнадзор, затем попадают в поле зрения ОВД-Инфо во время задержаний на политических мероприятиях⁴⁴.

⁴¹ Ibid., С. 527

⁴² Ibid., С. 533

⁴³ ОВД-Инфо. Политические задержания в Москве, январь – март 2013. <http://reports.ovdinfo.org/2013/report/1/>

⁴⁴ Этическая ответственность исследователя не позволяет нам приводить для иллюстрации этого тезиса конкретные примеры и фамилии, поскольку в силу наличия в России политических репрессий подобные данные могут принести вред активистам.

У этого феномена может быть несколько объяснений. Так, люди, получившие опыт протестной социализации в ходе участия в тематических движениях и мероприятиях (Стратегия-31, Движение за Химкинский лес, различные социальные и локальные протесты) затем влились в общепротестное движение зимы 2011–2012 года, и наоборот, люди, впервые вышедшие на улицу в рамках «Движения за честные выборы», затем стали участвовать и в протестной жизни своих районов или своих профессиональных групп (протесты против реформы Академии наук).

С тем, что именно появление активных людей (активистов) и их встреча (митинг) вместе с массовым одновременным опытом протестной социализации стали основным результатом «Движения за честные выборы», согласны практически все исследователи. Денис Волков отмечает слова одного из своих респондентов: «Становятся заметны новые лица, проявившие себя на муниципальных выборах, “Мастерской протеста” и “Оккупае”: раньше они говорили: “Это наш город”, а теперь они... начинают оперативно это делать, пусть даже дело касается покраски забора, но это будет выбранная ими краска. С другой стороны, сама власть понимает, что появились новые люди... они хотят сами что-то менять»⁴⁵. Карин Клеман пишет: «Со временем у части участников этого движения возникла потребность заниматься более конкретными делами, участвовать в инициативных группах и пытаться коллективно решать социальные вопросы. <...> После президентских выборов в марте 2012 года в социальных сетях, а также в рамках “народных гуляний” и акций “Оккупай” появился запрос на “более конкретные дела” и деятельность в тех сферах, которые волнуют людей в повседневной жизни, возник интерес к социальным вопросам и социальным движениям»⁴⁶.

Динамический и тематический анализ мероприятий, зафиксированных ОВД-Инфо, показывает, что протестное движение, начавшееся в декабре 2011 года как стихийное и гражданское – с требования честных выборов – достаточно быстро, уже к февралю 2012 года обрело квазиполитические очертания («против» кандидата Путина при отсутствии кандидата «за»). В марте-апреле повестка «больших митингов» окончательно трансформировалась и, потеряв свои позитивные и гражданские лозунги («За честные выборы»), оформилась в единственный политический и негативный лозунг – против режима и против Путина (эти мероприятия ОВД-Инфо атрибутирует как «антипутин»). «Марш миллионов» 6 мая 2012 года, закончившийся задержаниями более 600 человек и Болотным делом, проходил уже без гражданских лидеров. Но сразу после разгона митинга на Болотной площади начались гуляния по бульварам, вылившиеся в многонедельное движение «ОккупайАббай». И именно в этот момент, когда основные политические лидеры отбывали свои административные сроки в спецприемнике, формируются новые, низовые лидеры и формулируется новая, значительно более конкретная и социально ориентированная повестка протеста. По сути, «ОккупайАббай», проходивший не в виде митинга, а в формате «конференции» – постоянных лекций («Белая Школа») и дискуссий («Ассамблея») – был первой публичной попыткой выработки повестки снизу, т. е. в самом обществе, а не сверху, в экспертно-политических кругах. После этого и официальные оргкомитеты протестных митингов и маршей стали говорить о социальных лозунгах, однако в последующих «Маршах миллионов» все же преобладала тема выборов в Координационный совет и политических репрессий. С осени 2012 года роль оргкомитета, преобразовавшегося в Координационный совет, в организации уличных протестов практически сходит на нет. Новые акторы протеста – различные активистские группы и стихийно выходящие на улицу граждане – значительно разнообразят тематический спектр мероприятий, и в 2013 году именно из-за них становится заметным социальный уклон протеста, который становится менее масштабным, но, тем не менее, продолжается. Летом-осенью 2013 года повестка снова кренилась в политическую сторону в связи с выборами мэра Москвы, но после проигрыша оппозиционного кандидата – Алексея Навального – повестка снова дробится, конкретизируется и становится социальной, а не ярко выраженной политической. В то же время, несмотря на эту тенденцию, начиная с разгона «Марша миллионов» 6 мая 2012 года и начала Болотного дела, тематической доминантой становится протест против политических репрессий.

Заключение

Если проанализировать данные ОВД-Инфо в терминах, используемых авторами книги «Городские движения 2009–2012», то траектория протеста представляется следующей: начинаясь как гражданское движение, протест быстро политизировался. В отсутствие политических результатов протеста активисты все чаще обращаются к более конкретным, в основном социальным вопросам. Но как только появляется малейшая возможность политического действия, протест снова обретает политические очертания и политические лозунги. При этом политические репрессии

⁴⁵ Протестное движение в России в конце 2011–2012 гг. – М.: Левада-Центр, 2012. С. 52.

⁴⁶ Ibid., С. 531–532.

против активистов и лидеров и политических, и социальных, и гражданских движений постоянно возвращают протест в рамки гражданского, по сути правозащитного, движения за освобождение политических заключенных.

Мы не стремимся опровергнуть концепцию качественных различий между социальными, гражданскими и политическими движениями и соответствующую этим различиям теоретическую модель восхождения от социального к политическому, разрабатываемую в книге «Городские движения 2009–2012» на основе изучения кампаний. Мы лишь утверждаем, что анализ персонального состава задержанных участников конкретных мероприятий и их организаторов, рассмотрение их лозунгов свидетельствует о стирании разницы между политическим, гражданским и социальным протестом.

Наличие политических репрессий и практики воспрепятствования уличной активности, недифференцированный подход правоохранительных органов и местных властей к политическим, гражданским и социальным протестам приводит к объединению всех протестных активистов под общим лозунгом противостояния репрессиям. Попытка жестко разграничить типы протестной активности представляется нам скорее следствием оптики исследователей, а не реально наблюдаемой эмпирической реальностью. В конце концов, термин *social movements*, который включает в себя все описываемые исследователями протесты, на русский язык можно перевести не только как «социальные движения», но и как «общественные движения», – и именно последний вариант перевода в большей степени отражает ту взаимосвязь социальных, гражданских и политических протестов и одинаковое отношение к ним репрессивных органов, которое показано нами в этой статье. Наблюдавшийся в России с декабря 2011 года протест правильной было бы назвать общественным движением, направленным на вовлечение граждан страны в решение общественных проблем, которые, в свою очередь, обладают и политическими, и социальными, и правозащитными аспектами. ■

Дискуссия на секции «Социальные движения и полиция»

Секция собралась для обсуждения стандартов работы полиции во время публичных мероприятий. Под социальными движениями подразумевались не только разнообразные акции протестного толка, но любые коллективные репрезентации интересов разных групп, которые постепенно трансформируются в то, что можно обозначить как социальные движения. Несмотря на изначально заданную широкую рамку понимания того, что считать социальными движениями, обсуждение в основном касалось политических акций и акций в защиту общественных (социальных) интересов. Дихотомия «политический протест – социальные требования» сформировала основную тему обсуждения. Стоит признать, что такое направление дискуссии естественно, т. к. стандарты работы полиции ярче всего проявляются в ситуациях конфликта, а не в ситуации согласованной акции на нечувствительную для властей тематику.

Модератор: **Наталья ТАУБИНА**, директор Фонда «Общественный вердикт», Москва

ТАУБИНА: Наша секция о социальных движениях и работе полиции, массовых беспорядках и стандартах работы полиции. Мы не можем не затронуть темы чрезмерного насилия во время задержаний участников акций, свидетелями чего многие были, а также проблему нарушений процессуальных прав задержанных. Мы попросили Григория Охотина из Ovd.info сделать вступительное сообщение для нашей дискуссии. ОВД-Инфо в России – главный аккумулятор информации в режиме онлайн о задержаниях, доставлениях в полицейские участки и обо всем происходящем с участниками протестного движения. В феврале началась история с массовыми задержаниями, с тех пор наш фонд очень плотно сотрудничает с ОВД-Инфо не только в плане обмена информацией, но и в работе по оказанию юридической помощи задержанным, которые в судебном порядке пытаются отстаивать свою правоту.

Григорий ОХОТИН, ОВД-Инфо, Москва: Поскольку мое вступительное слово должно быть пять-семь минут, оно боль-

ше будет носить скорее провокативный характер, нежели информационный. Я бы хотел начать с того, что Ovd.info занимается прежде всего публичными мероприятиями – свободой собраний, а также нарушениями во время задержаний. Это не правозащитный проект, но у него есть серьезная правозащитная часть. Но мы делегируем это профессионалам, в частности, «Общественному вердикту», «Мемориалу» и другим. Мы сами не очень понятно кто, т. к. находимся на стыке медиа, журналистики, правозащиты и аналитики с упором на социологию и историю.

Я бы хотел оттолкнуться от названия секции и немного сказать про то, что мы поняли про полицию за эти три года работы. Название нашей секции – «Социальное движение и действия полиции, массовые беспорядки». И мне в самом названии видится «хельсинкский синдром», когда правозащитники становятся частью полицейского дискурса, потому что все законы, и российские и международные, в этой отрасли так или иначе пытаются регулировать работу полиции, делая ее более ответ-

ственной и человеческой. Но так или иначе они работают с этой сутью, которая называется «полиция». Какова эта сущность? Бесчеловечная и нацеленная на подавление гражданского общества. Наша работа с полицией на массовых мероприятиях лучше всего вскрывает именно эту сущность полиции. Когда мы говорим про мужика, который изнасиловал 47 девочек, то у полиции сразу появляется некая легитимация как нечто нам необходимое. А когда полиция занимается разгоном публичных мероприятий – а она этим занимается не только в России, но и в Британии, и в Америке, и во Франции, и во всех достаточно развитых странах, – эта легитимация полностью исчезает. Правозащитники и международные инстанции пытаются эту легитимацию вернуть, разрабатывая разные международные правила о том, как действовать на публичных мероприятиях, что бить слева нельзя, а справа, если три раза предупредить, можно, и так далее. Но в действительности во всех странах мира цель полиции состоит в том, чтобы ввести публичную активность граждан в легкоуправляемое русло. Так или иначе, но действия полиции всегда направлены на нарушение права свободы собраний.

Ирония в том, что полиция была придумана сейчас. Даже на конференции наша тема – это всего лишь одна из маленьких тем. Есть еще пытки, взятки и прочие «радости». Полиция была придумана исключительно ради этой задачи – сохранения порядка – в довольно неразвитом, серьезно революционизированном городе Париже конца 18 – начала 19 века. И ровно тогда полиция из разных смешных организаций стала превращаться в единое бюрократическое нечто, которое так и называлась – «полиция». Это сделал Наполеон Бонапарт. Ее единственной целью была защита власти от беспорядков, революций и так далее. Только потом, на протяжении 19 века, она обрела все эти функции борьбы с преступностью и так далее.

Если говорить про то, что мы поняли насчет полиции за эти три года, отслеживая, как же она работает на массовых мероприятиях в Москве и ряде городов России и что там можно интересного выделить, я вам рекомендую наш уже опубликованный доклад.

Публичные мероприятия – это единственный момент в жизни полиции, когда она сталкивается не с гражданином, а с обществом. Обычные граждане, когда их насилуют, убивают или обворовывают, сталкиваются с полицией тет-а-тет, на территории полиции, в кабинете, это не становится каким-то фактором общественной жизни. Единственное, где начинает искриться, – это публичные мероприятия. Там все происходит очень открыто, публично и очень репрессивно и жестко. Мы знаем по опросам Левада-центра и из опроса, который сегодня презентует «Общественный вердикт», что наше общество не доверяет полиции. Но это недоверие очень

эфемерно. Когда у тебя угоняют машину, ты все равно обращаешься в полицию. То недоверие, которое возникает в результате столкновений, то, что здесь названо массовыми беспорядками, – оно очень личное.

Но оно не только личное. Ведь на улицы всегда выходят активные люди, у которых имеется социальный капитал: много связей, друзей в социальных сетях, им есть кому рассказать, что они увидели. Это приводит к очень положительному, с моей точки зрения, моменту. А именно – задержанию, нахождению в спецприемнике, в суде людей, которые имеют голос, для которых случившееся становится шоком. Это студенты, иногда академики, журналисты и другие люди с социальным капиталом. Наше общество всерьез начинает узнавать, что такое полиция, что такое отделение, что такое суд, что такое тюрьма, пусть и маленькая тюрьма, но тюрьма.

Занимаясь этим три года, мы видим, как меняется дискурс про полицию. Мы видим, как наши клиенты сначала говорят: «Ну как? Конечно, в отделении все очень плохо, но мы пойдем в суд. У нас же неопровержимые доказательства. Это все-таки суд, сейчас все будет честно». И вот этот незаметный положительный сдвиг, он действительно незаметен внешним глазом, но изнутри мы его отлично видим.

И последнее, что я хочу сказать. Моя личная радость в том, что понимание этой репрессивной, антиобщественной сущности полиции пришло в общество. Ровно через личный опыт задержанных за первый год нашей работы в Москве. Мы насчитали 5169 задержанных, за второй год работы – 1500 человек, а за последний февраль-март – новые 1500 человек. Через опыт понимание, большинству людей незнакомое, приходит. Важно, чтобы и правозащитники не забывали за хорошими словами про права человека ту реальность, которая за этим стоит, и ту суть, которую государство пытается нам навязать под видом борьбы с изнасилованием и воровством.

Тудор ОСОЯНУ, Институт юридических и политических исследований Академии наук Молдовы: Я хочу разделить на две части мое выступление. Сначала я хочу представить вам проект, связанный с проблемой задержаний. Во второй части я расскажу о событиях 7 апреля 2009 года в Кишиневе, когда произошли массовые беспорядки и задержания. В рамках проекта по задержаниям нужно написать предварительный доклад о состоянии юстиции и проанализировать данные о задержаниях и арестах. Специфика в том, что нужно 23 дня провести в РУВД, желательно в выходные, и до 12 ночи.

— Любые задержания?

ОСОЯНУ: Да. В нашей республике (Молдова. – Прим. ред.) нет данных о задержаниях, только за 2013 год. Идея состоит в том, чтобы посмотреть, как соблюдаются четыре основных

права: право на молчание и не свидетельствование против себя, право на адвоката, на медицинскую помощь и на информирование. И в конце концов будет доклад, включающий теоретическую базу и данные о задержаниях.

Теперь о событиях 7 апреля 2009 года. Уже прошло 5 лет. Тогда недовольная молодежь, тогдашняя оппозиция, а сейчас правящая коалиция, выступила мирно, но все закончилось поджогом здания – резиденции президента. На защиту этих зданий отправили студентов академии полиции, и еще там были сержанты, гаишники. Никаких специальных отрядов не было. Они появились уже вечером. Проводились сотни задержаний, в Кишиневе не хватало мест. Учитывая, что не все изоляторы временного задержания были переведены в министерство юстиции, у полиции была возможность работать с задержанными неофициально.

Комитет по предупреждению пыток установил, что были издевательства, изнасилования и очень много побоев. Была создана парламентская комиссия, но она потерпела крах. Уже сейчас говорят в открытую, что правда о событиях 7 апреля никогда не будет установлена. Пока нет ни одного окончательного решения по уголовным делам. Но положительным моментом является то, что в Молдове в уголовном кодексе отсутствует срок давности по пыткам. Пока также нет ни одного судебного решения по поводу массовых беспорядков. Немного другая ситуация с жалобами в ЕСПЧ: уже есть три постановления, решения за примирением сторон и три дела находятся на стадии коммуникации.

Я защищаю человека, участника событий 7 апреля, которого обвинили в массовых беспорядках. В его отношении ни одного процессуального действия не производилось с 2009 года. С 2012 года в 20 статью УПК Республики Молдова добавили новую часть, которая позволяет подавать судье ходатайство об ускорении процесса. Я подал такую жалобу. Судья перенес несколько раз вынесение определения по ускорению уголовного преследования. В конечном итоге я подал ходатайство о соблюдении разумного срока, но ответа нет. Дело находится уже в Европейском Суде.

ТАУБИНА: Ситуация с делами в отношении сотрудников понятна. А вот в отношении задержанных много дел было? И на каких стадиях находятся эти дела?

ОСОЯНУ: Дел по задержаниям очень много. Апелляционная палата Кишинева заняла правильную позицию: почти 90 процентов задержанных освобождали, не удовлетворяя ходатайств об аресте. Значит, эти аресты были незаконные. И это также означает, что столько же ровно дел – 300 задержанных – 300 дел – возбудили по незаконному задержанию, превышению полномочий. По пыткам в УК Молдовы отдельная статья.

— У вас есть в законодательстве понятие массовых беспорядков?

— Есть в уголовном кодексе.

— Как расшифровывается состав?

— Я не могу воспроизвести формулировку дословно. Она очень расплывчата, сейчас статья звучит иначе, не так, как тогда. Очень трудно эти статьи применить на практике. Поэтому и нет обвинительных приговоров.

— А вы работаете в какой-то неправительственной организации или вы адвокат?

— Я работаю в Академии наук старшим научным сотрудником, преподаю в Академии полиции уголовный процесс, вольнонаемный. И практикую как адвокат.

— В Академии полиции преподаете уголовный процесс? Bravo! [Аплодисменты]

— Раньше я преподавал, потом ушел из системы, получил лицензию на адвокатскую деятельность.

— У нас сейчас часть дискуссии, скорее, про обмен опытом. О том, что делать дальше, мы поговорим во второй части.

— Наша организация «Свободное и мирное собрание» существует с 2001 года, со времен акции «Украина без Кучмы». В 2001 мы создали инициативу «За мирный протест». В последнее время, в 2012–2013 годах, наша организация занималась созданием площадки для общения граждан (выходящих на протесты), организаций, судей и представителей местной власти. Круглые столы, на которых решались вопросы свободы мирных собраний, дали свои результаты. Например, мы видели, что на местном уровне запреты на акции сокращаются. В 2012 году было 349 запретов, в первом полугодии 2013 – всего 56, а потом случился Майдан. Круглые столы – это именно площадка, где разные люди могут встречаться и обсуждать, как им действовать, правозащитники могут рассказать, как это происходит в других странах, что такое свобода собраний. Для многих чиновников это было открытием. Если говорить о количестве мирных собраний, то в 2012 году их было 236 тысяч, а протестов – 3136. Задержанных во время протестов было около 20 за весь год. По сути, у нас очень мирное население, пока не восстание. Наша организация действует так: когда к власти приходят новые люди, то мы с ними знакомимся и находим общий язык, это дает свои результаты. У нас есть консультации, гражданские слушания, на которых мы подробно разбираем разнообразные вопросы, связанные со свободой собраний.

— Из какого источника статистика?

— 236 тысяч публичных мероприятий (собраний) – статистика МВД, 3136 протестов – это статистика организаций, которые занимаются мониторингом протестной активности. У нас может очень часто не совпадать, как и в других странах, то, что говорит МВД, и то, что происходит в действительности.

— Уточните, пожалуйста, источники статистики по запретам на акции.

— У нас есть реестр судебных решений.

— Я вот вспомнил: когда в 2012 году Рада принимала решение о статусе русского языка, происходили разные протестные выступления. Я вспомнил видеозапись, зафиксировавшую нападение на сотрудников полиции. Я был очень удивлен, что сотрудники «Беркута», даже не в касках, а в беретах, просто сдерживали нападающих. Я думаю, что это объясняет, почему всего 20 человек задержано в течение года.

— Связываете ли это с тем, что не было приказа сверху? У нас в Москве достаточно закричать, чтобы человека задержали. Я уж молчу про ситуации, когда кто-то что-то кидает или нападает на полицию.

— Я бы рекомендовала не оценивать по материалам СМИ, так как всегда есть провокаторы. Но вот раньше, в 2010–2011 годах, было больше проблем со стороны милиции. И даже сейчас, когда незаконно забирают в отделение, мы не можем привлечь к ответственности сотрудников милиции. Число задержанных связано с командой, которая дается милиции по задержаниям. Милиция, стоящая в оцеплении, получает четкую команду – держать строй, никого не пускать, либо команду вести себя более наступательно. В таком случае из толпы берутся зачинщики. Милиция никогда не действует самостоятельно.

— Эти команды заранее даются или действуют по ситуации?

— Изначально дается установка, что сегодня ситуация спокойная, акция потенциально мирная, хотя будут кричать и бросать яйца. Если ситуация обостряется, за спины подходит командир, говорит – будем вытеснять по моей команде. Все зависит от того, какие депутаты пролоббировали решение по отношению к действиям милиции.

У нас нет специального законодательства по поводу проведения мирных собраний, есть только статья 39 Конституции. Идет дискуссия на тему, нужен или не нужен закон. Есть судьи, которые говорят – свобода и есть свобода, ее нельзя ограничивать, есть норма конституции и

этого достаточно. Другие говорят, что нужна процедура. Но опыт России нас очень настораживает.

— Вы сказали про депутатов, которые лоббируют свои решения. Я вспоминаю февральские протесты в Москве. Тогда было очень много задержано членов УИК с правом решающего голоса, они мне высказали очень интересную мысль. По их мнению, то, что сотрудники полиции достаточно рьяно берутся даже за мирно стоящих людей, связано с тем, что состав и соотношение политических сил в Мосгордуме напрямую влияет на то, как ведет себя полиция. И есть надежда, что после муниципальных выборов, которые скоро состоятся в Москве, будет другой расклад.

— Я бы хотела добавить про политический контекст. Мы для себя разделяем политические акции и акции, на которых выступают граждане. Иногда на акциях намеренно обостряется ситуация, возникает «Беркут». Это делается специально, чтобы об этом сказали СМИ. Нужно понимать, кто выходит на протест.

ОСОЯНУ: Мне интересно, сохранилась ли после 90-х годов в наших странах такая правоприменительная практика, когда задерживают в административном порядке, назначают наказание 10 дней административного ареста, а в это время работают по уголовному делу. У меня было интересное досье, когда по истечении 10 дней административного ареста в качестве санкций за административное нарушение, в 23 часа и одну минуту человека задержали уже по подозрению в совершении преступления. Нашли, как полагается, адвоката, я потом доказал, что адвокат не мог находиться в Кишиневе в это время.

— Есть резолюции Совета Европы. С 2005 года уже нет административного ареста, может быть штраф, но не арест.

Атыр АБДРАХМАТОВА, Гражданский союз «За реформы и результат», Кыргызстан: Я лишь хотела поделиться тем, что происходит у нас в Кыргызстане. Последняя революция произошла в 2010 году. У нас были снайперы и убитые люди, и до сих пор идет процесс расследования, общество поделилось надвое. В последний месяц пошел слив информации, что большая часть убитых людей когда-то каким-то образом привлекались к уголовной ответственности.

Повысились цены – даже на мобильную связь, не говоря об электричестве, газе; был введен налог на недвижимость. Народ возмутился. Конечно, в любой стране во время народных волнений криминальные группы тоже в них участвуют и имеют свой интерес. Те, кто убит, это были не мирные граждане, а криминальные группировки, и они изначально шли туда грабить. Это, на мой взгляд, худшее. Мы очень долго боролись с президентом, чтобы наше право на мирное собрание закрепить, теперь

у нас новый закон. Сейчас этим кто-то пользуется в своих интересах. И я не знаю, к чему это приведет и как от этого избавиться.

ТАУБИНА: Спасибо, Атыр. У нас есть желающие выступить – это Григорий Охотин и Артур Сакунц. Я бы просила переходить от информации к тому, что нам делать, чего мы хотим от граждан и, соответственно, что мы хотим доложить нашим коллегам по результатам работы секции.

ОХОТИН: После выступления украинских коллег я заметил, что у многих есть ощущение, что практика в Украине и в России очень отличается. Это не совсем так, и это вина и моего проекта. Медиа высвечивают те акции, где есть задержания. ОВД-Инфо пишет про акции, где задержания есть. Но мы знаем, что есть и другие. По крайней мере, в Москве больше акций спокойных и далеко не все они согласованы. Очень многие местные акции проводятся на социальную тематику, они значительно более многочисленны, чем мелкие политические акции, но эти акции разгонять не будут. Разгонят только в том случае, если туда придет Николай Ляскин и поднимет флаг Навального. В целом полиция очень четко ранжирует акции на «вражеские» и «неприятные», но которые лучше не ворошить. Это первое.

Второе: почему в Армении, в Украине, в Киргизии ситуация лучше, чем у нас? Я бы хотел ухватиться за слова «социальное движение». И вспомнить, что весь текущий уровень свободы собраний в Европе есть следствие социального движения 60-70-х годов, в рамках которого полиция действовала ближе к кишиневской ситуации. Но этот протест длился 20 лет, людей избивали, сажали, все было очень жестко, в результате у людей появился спрос на свободу собраний. С победой в 80-е годы в Германии – с приходом зеленых в парламент – ситуация стала улучшаться. И то, что в Украине, в принципе, очень неплохая ситуация со свободой собраний – последние события оставим за скобками, – но эти события и показывают, что революция возможна только тогда, когда есть свобода собраний. В ноябре людей не разгоняли. На самом деле у нас, в России, ситуация со свободой собраний тоже улучшилась за последние три года. Несмотря на то что стали задерживать больше и жестче, сам спрос на свободу собраний стал совершенно другим. Согласовывать акции с маршами в центре Москвы было просто невозможно до декабря 2011 года, сейчас полно оппозиционных согласованных митингов и огромное количество несогласованных, пусть с задержаниями, но люди выходят и требуют свободы собраний. Это было совершенно невозможно в нулевые годы. Все помнят марши несогласных, которые разгонялись. Поэтому, несмотря на негативную картину с уголовными делами против участников митингов, ситуация вообще-то улучшается.

Переходя к тому, чего мы ждем от граждан, я бы перевернул вопрос: а чего граждане ждут от нас? Сошлюсь на тот опыт, который есть у нас с ПЦ «Мемориал» и Фондом «Общественный вердикт». Граждане ждут от нас не только помощи, но и концепций и инструментов, которыми они могут пользоваться сами. И когда нам удастся это хорошо продумать, бывают результаты, но пока непонятно какие. Пока мы все дела проигрываем, есть незначительные случайные выигрыши. Из-за того что люди туда пошли, они сами вовлекаются в процесс думанья и сами выходят к нам с предложениями – давайте сделаем то, сделаем это. То, чего мы хотим от граждан – чтобы они максимально участвовали в нашей деятельности. А чего граждане хотят от нас? Чтобы мы давали более серьезный опыт, и знания законов, и понимание, как эта структура работает, чтобы мы создавали для них инструменты участия, чтобы мы не разговаривали с ними на птичьем правозащитном языке. Если все продумано хорошо, и не на правозащитном языке, а на языке их проблем, то результаты очень быстрые и очень неожиданные.

ТАУБИНА: Спасибо. Артур, пожалуйста!

Артур САКУНЦ, *Хельсинкская Гражданская Ассамблея – Ванадзорский офис, Армения:* В нашем регионе из 100 задержанных 60-80% обеспечены адвокатом. В Армении есть регионы, где нулевая обеспеченность и, естественно, уровень произвола намного выше. Мне понравилось право на молчание. К сожалению, в нашем законодательстве это записано только в Конституции. В других ведомственных актах – например, тех, которые касаются разъяснения прав задержанным – об этом говорится, но такое разъяснение часто очень формально.

ТАУБИНА: Последнее время право на информацию прописывается в протоколе.

САКУНЦ: Фундаментальное право молчать преподносится так, что если человек будет молчать, то ему будет плохо. Я хочу обратить внимание на право на гражданское неповиновение. Как законодательно объясняется общественный порядок? У нас нет закона об общественном порядке. Что такое гражданское неповиновение? Как оно регулируется? Это фундаментальные вопросы, потому что если они не регулируются, то это приводит к субъективным интерпретациям судебных и полицейских органов. Мы предлагали нашим властям проанализировать законодательство ряда европейских и азиатских стран об общественном порядке и праве на неповиновение. Всеобщая декларация в преамбуле говорит о праве на восстание против тех законов, которые являются неправовыми. В наших странах, когда принимают неправовые законы, единственным средством граждан остается неповиновение

этим законам. Вопрос о праве граждан на гражданское неповиновение нужно поднимать как вопрос о праве человека. Здесь есть аспект и полномочий правоохранительных органов – как в таких ситуациях им себя вести.

У нас, в Армении, после массовых задержаний полицейские в судах сами отказываются от своих заявлений. Сначала задерживают, потом через три часа всех отпускают. Полицейские понимают, что они действовали нелегально и могут в судах проиграть. Они задерживали, чтобы снизить активность граждан.

— Вы сказали, что полицейские в суде начинают сами отказываться от исковых требований. Это единичные случаи?

САКУНЦ: Сначала были единичные. Например, моего знакомого задержали, продержали три часа, потом отпустили. На суде полицейские сказали, что пригласили его выпить кофе. А их спрашивают – а вы всех зовете выпить кофе?

— У вас суды объективно смотрят на документы, протоколирование задержания, дают нормальную оценку?

САКУНЦ: Я бы не хотел, чтобы создалось такое мнение, что у нас в Армении рай. Если смотреть по уголовным делам, то суд у нас является нотариальной конторой для прокуратуры. Административные дела рассматриваются в отдельных административных судах. У нас специализированная судебная практика, и это намного улучшает ситуацию. Один и тот же судья не рассматривает и уголовные, и административные дела. В административных судах обжалуют незаконные действия местных органов власти, и есть выигранные дела у Министерства обороны. Это не практика, это исключение, когда аргументы настолько сильные, что судья не готов говорить – я дурак. В общем, с развитием судебной практики можно добиться того, чтобы улучшить правоприменение.

В Армении очень боятся массового роспуска суда. Армения – не Россия. У нас не так наплеватьски относятся к Европейскому Суду. Армения где-то 29 тысяч евро заплатила по постановлению, признавшему нарушение прав «Свидетелей Иеговы». Многое зависит от того, что имеет большее влияние на правительство – Европейский Суд или национальный. Все в рамках политического заказа.

ГУТНИКОВ: В Питере группа граждан проявила спрос на обучение в школе общественного защитника. Такое обучение проводит движение «Наблюдатели Петербурга». На первом занятии было 40 человек. Большая часть людей имеет опыт участия в массовых мероприятиях, в задержаниях, и большая часть пыталась осуществлять свою защиту. Некоторые имеют опыт защиты других. Они хотят заниматься этим профессионально и регулярно. Несколько наблюдений. У них с самого начала появился спрос на так называемое более систематическое обучение. Сначала организатором казалось, что нужно обучить простым техническим вещам – как разговаривать с полицейским, как заявить ходатайство, какую выбрать форму. Но это не самое важное. А они хотели бы разобраться в том, как устроено право, как оно работает, почему оно так устроено, и если права человека имеют какой-то смысл, то заодно разобраться и с ними. И впервые за 20 лет я увидел заинтересованную публику, среди них всего одна студентка-юристка, пока не испорченная юридическим образованием. Второй момент: большая часть не относит себя к правозащитникам, не ассоциирует себя с ними, не хотели бы быть ни в какой правозащитной организации и не хотели бы участвовать ни в каком правозащитном движении. Они хотят себя чувствовать самостоятельными гражданами, с собственной активностью, деятельностью и проектом. Чувство собственности проекта для них очень важно, важно, что они это делают сами, а не являются помощниками кого-то или заказчиками кого-то. Это очень интересно, посмотрим, что получится. Надеюсь, что будет большой успех, призываю всех эту модель использовать. Но повторюсь: мне показалось очень важным, что они не хотят быть частью чего бы то ни было. ■

Полиция, местные сообщества и гражданский контроль

Алексей ТИТКОВ, Высшая школа экономики, доцент департамента политической науки

Отношения между полицией и местным сообществом образуют, при любой их формальной организации, переплетение множества интересов: государства, местных жителей (и те и другие – «потребители» и «заказчики» работы полиции), самой полиции – профессионалов, ответственных за порядок на территории. Интересы жителей в таком треугольнике представляют, каждые по-своему, местные органы власти, эксперты, гражданские объединения. Обсуждение, организованное Фондом «Общественный вердикт», представляет взгляд одной из сторон – общественных организаций, занятых контролем за правоохранительными органами. Участие в обсуждении активистов не только из России, но и других стран бывшего СССР (Армения, Белоруссия, Украина) позволило увидеть общие проблемы и подходы, типичные для постсоветской полиции (милиции).

Российское положение дел с полицией на местном уровне определяется в значительной степени реформой начала 2010-х годов, которая сделала органы внутренних дел более централизованными, чем они были раньше. Все отделения милиции (с 2010–2011 годов – полиции), которые до сих пор частично финансировались из регионального и местного бюджетов, перешли полностью на федеральное финансирование. В ноябре 2013 года доклад Комитета гражданских инициатив¹ предложил и обосновал противоположное решение: разделить существующую полицию на федеральную (расследование тяжких преступлений и организованной преступности), региональную («обычные» преступления, дорожная полиция, ОМОН) и муниципальную (общественная безопасность). Ранее, в 2010 году Рабочая группа по содействию реформе МВД, координируемая Фондом «Общественный вердикт», предложила Концепцию реформы, в которой предлагался аналогичный принцип децентрализации². Еще ранее, в начале 2001–2002 гг. идея децентрализации полиции и разделения полномочий между разными ведомствами была предложена в концепции реформы группой Дмитрия Козака³. И тогда и сейчас МВД и законодатели встретили такую идею прохладно, но некоторые региональные и местные власти – наоборот, скорее с симпатией и интересом.

Существующий порядок, так или иначе, мало кто считает удачным. Эксперты в поисках лучшего решения изучают мировой (прежде всего европейский) опыт – например, голландский или английский. В голландской модели местной полицией управляет тройка «мэр – прокурор – начальник полиции», представители местного сообщества, государства и исполнителя работы. В английской модели децентрализация и участие граждан стали ключевыми принципами на рубеже 1990-х и 2000-х годов. На местном уровне цели и задачи работы правительства разрабатываются региональными партнерствами по предотвращению преступлений, в которых кроме полицейских представлены депутаты, работники социальных служб, бизнес и третий сектор. Текущие планы утверждают местные полицейские комитеты, состоящие из муниципальных депутатов, мировых судей и независимых специалистов.

В дискуссии «Общественного вердикта» важной стороной мирового опыта рассматривались также независимые контрольные механизмы, как, например, в городской полиции Нью-Йорка, где существуют: омбудсмен, занятый только жалобами граждан на полицию; специальные судьи, разбирающие заявления на незаконные действия полицейских; оплачиваемые из бюджета адвокаты, помогающие гражданам в такого рода делах.

Представления о том, как должна быть организована полиция, чтобы успешно взаимодействовать с гражданами, лишь очень приблизительно подсказывают, как действовать в нынешней ситуации. Сегодняшние механизмы вза-

¹ Предложения для Комитета гражданских инициатив были подготовлены Институтом проблем правоприменения.

² О концепции Рабочей группы см.: <http://publicverdict.ru/topics/reform/8104.html>. В 2012 году был также подготовлен Меморандум по поводу дальнейших мер реформирования. О Меморандуме см. здесь: <http://publicverdict.ru/topics/reform/8690.html>

³ О концепции реформы группы Дмитрия Козака см. обзор и комментарии: <http://archive.svoboda.org/ll/russia/1102/ll.112602-1.asp>, а также «Милиция станет полицией» <http://altapress.ru/story/1147>

имодействия с полицией в России, как и в большинстве стран бывшего СССР, составлены в значительной мере из советского наследия, частично сохранившегося по инерции, частично восстановленного.

Централизация полиции (бывшей милиции) в России начала 2010-х годов оказалась очередным испытанием, затруднившим взаимодействие правоохранителей с местным сообществом. Перевод низового звена на полностью федеральное финансирование привел к тому, что оказались выведенными из строя два основных для региональных и местных властей механизма воздействия на милицию: доплаты к зарплате и целевые программы. Мера, задуманная как антикоррупционная (сделать полицию независимой от местных администраций, их, возможно, корыстных интересов), на практике обернулась дополнительными препятствиями для сотрудничества с местными властями там, где оно действительно нужно – прежде всего, по проблемам общественной безопасности.

Но последствия централизации 2010-х годов все-таки не выглядят однозначно критическими сразу по нескольким причинам. Во-первых, прежняя схема тоже не гарантировала нормальной совместной работы. Сотрудники милиции видели в муниципалитетах и регионах дополнительный источник ресурсов и в целом отрицательно воспринимали попытки мэров и губернаторов превратить их в «карманную структуру», просто вмешиваться в работу. Отношение милиции к региональным и местным органам власти описывалось, скорее, формулой «ты денег давай, а в деятельность не вмешивайся». Отчеты руководителей управлений (отделений) милиции перед региональными (муниципальными) депутатами и раньше были скорее формальными, без каких-либо существенных возможностей для депутатов повлиять на оценку работы милиции или ее планы на предстоящий период. Во-вторых, такие механизмы взаимодействия, как рабочие совещания и комиссии, в целом продолжали работать: «в любом районе, где местная власть хоть что-то из себя представляет, глава муниципалитета, начальник полиции, прокурор – они реально складываются в нормальную работу».

Наконец, в ситуации, когда региональные и местные власти видят проблему с общественной безопасностью, они пытаются ее решить на свой страх и риск: «где-то нанимают частное охранное предприятие, где-то, несмотря на все запреты, местная власть до последнего, пока прокуратура не придет, финансирует помощников участковых, где-то делают ДНД». В свою очередь одни и те же формы организации – например, популярные в последние годы народные дружины и внештатные сотрудники – могут приводить в разных регионах к заметно различающейся практике: «весь спектр – от того, что это будет узаконенный казачий бизнес, до просто людей, которые будут облегчать работу участковых или “делать палки”». В двух городах, Ижевске (Удмуртия) и Златоусте (Челябинская область), создана даже муниципальная милиция, которая, правда, занимается не столько общественным порядком, сколько соблюдением административного законодательства о благоустройстве. Проблема в значительной мере состоит в том, чтобы такое взаимодействие местных властей с полицией строилось не на случайных экспериментах и персональных связях, а было более системным, лучше урегулированным законодательно.

Вклад общественных наблюдателей (контролеров) в отношения между полицией и местными сообществами определяется пересечением трех ключевых составляющих: проблемами и потребностями жителей территории, формальными правилами, определяющими права и возможности контролеров, и, наконец, их ресурсами (человеческими, финансовыми, техническими).

В постсоветских странах первоначальными фокусами контроля были: наблюдение за закрытыми учреждениями (колонии, следственные изоляторы и др.), мониторинг условий содержания и предотвращение пыток и жестокого обращения. Со временем не менее значимыми стали направления, более близкие к повседневной жизни:

- обследование отделений полиции (милиции), оценка, с одной стороны, условий для граждан (доступность, информационная открытость, обращение с посетителями и др.), с другой – условий работы полицейских (возможности для работы, отдыха, обеда и др.);
- контроль за полицейскими в публичных местах (в частности, проверки служебных жетонов); как отдельное значимое и проблемное направление – проверка работы дорожной полиции (инспекции безопасности движения);
- наблюдение за публичными акциями, за соблюдением правил как полицией, так и митингующими.

В перспективе на будущее, обсуждавшейся, в том числе, на секции конференции «Общественного вердикта», значимыми направлениями могут стать контроль за статистикой правоохранительных органов (наличие, доступность, достоверность) и работа с участковыми, которые обязаны, по действующим правилам, регулярно проводить встречи с населением.

Общественные организации, занятые контролем за правоохранительными органами, видят себя представителями интересов граждан и одновременно – немногочисленными одиночками, мало известными большинству жителей своей территории (города, района, страны). Общественный контроль в отрыве от граждан, которые, по идее, должны были бы быть заинтересованными в результатах такой работы, – одна из главных системных проблем, с которыми приходится сталкиваться активистам-контролерам. Возможно ли массовое участие в контроле за правоохранительными органами, каковы выгоды и издержки (они, вероятно, тоже есть), надо ли стремиться к такого

рода массовому участию и какими методами – таковы основные вопросы, которые предстоит решить в этой связи. «Чего, собственно, мы, представители организаций, ждем от граждан? В чем может быть, с нашей точки зрения, их участие в контроле, и может ли оно быть? Есть ли у нас какие-то ожидания от простых людей?» – так формулировали проблему участники конференции на тематической секции.

Действенность гражданского контроля в ситуации, когда связи между активистами и большинством населения незначительны, оказывается неизбежно ограниченной. Успехи гражданского контроля оказываются «точечными», неспособными изменить общую ситуацию. Без поддержки общественного мнения, без помощи местных жителей некоммерческим организациям сложнее добиться результата, сложнее повлиять на другую сторону. Активисты организаций-контролеров, как правило, отчетливо видят эту проблему: «правозащитные организации осуществляют некие мониторинги и отслеживают ситуацию с правами человека в милиции. Но реального контроля не происходит, потому что граждане и основная часть общества – вне этого процесса. Внутри процесса – отдельные проекты и организации. [...] Неправительственный сектор, правозащитное сообщество дает какие-то механизмы для будущего, но пока они не будут переложены на плечи самих граждан, самого местного сообщества... только через внедрение их роли в оценке мы увидим настоящие результаты».

Проблемы в отношениях между общественными организациями и жителями территории не сводятся к одной только «пассивности» и «инертности» людей, которую проще всего назвать, и не без оснований, причиной сложившейся ситуации. Значительная часть ограничений возникает из-за самих организаций. Более раннее исследование⁴ показало, что значительная часть организаций гражданского контроля, работающих с правоохранительными органами, выбирала путь профессионализации, специализации на какой-либо проблеме правоохранительной системы. Такой выбор помог им более-менее успешно взаимодействовать с государственными органами правоохраны и одновременно усложнил работу с обычными гражданами. Типичным для общественного контроля стали небольшие специализированные организации, которые могут найти общий язык с юристами, работниками милиции (полиции) или прокуратуры, но имеют мало точек соприкосновения не только с людьми «с улицы», но и с другими организациями гражданского сектора.

Заметная часть представителей специализированных организаций гражданского контроля склонялась к идее, что контроль за правоохранительными органами должен быть делом профессионалов, сертифицированных государством или саморегулирующим объединением. Населению в такой модели достается роль потребителя благ и услуг (защищенность в отношениях с правоохранительными органами, объективная информация об их работе, увеличение их доступности и др.), которые производят некоммерческие организации-контролеры. Более открытая модель, предполагающая, что заниматься общественным контролем может любой заинтересованный гражданин или группа граждан, тоже разделяется значительной частью активистов, но считать ее преобладающей в этой среде (или хотя бы такой же влиятельной, как профессиональная модель), наверно, нет оснований.

Исторически преобладание более закрытой «профессиональной» модели общественного контроля можно, наверно, объяснить тем, что изначально основным объектом наблюдения и контроля были колонии и тюрьмы, условия содержания заключенных. В такого рода закрытых учреждениях небольшие подготовленные группы действительно могут быть самой подходящей формой организации, достаточной из-за небольшого количества объектов для контроля. По мере того как внимание общественных контролеров распространялось на отделения внутренних дел, на работу милиции (полиции) общественной безопасности, дорожной милиции (полиции) – более массовых, значимых для более широкого круга граждан, – ограничения прежних форм контроля становились более заметными.

Одна из основных проблем широкого участия видится общественным активистам в том, что масса новичков окажется способной лишь на простейшие непрофессиональные действия, «это будет скорее пиар, чем контроль». Опыт наблюдателей на выборах, где такой приток мотивированных, но без опыта и подготовки, новых людей уже произошел в последние годы, показывает, что проблему нельзя считать неразрешимой, но как перенять и использовать этот опыт для контроля за полицией, пока непонятно. Обычный сегодняшний масштаб программ обучения контролеров – десятки человек, как, например, в украинских программах «Омбудсмен плюс» (кадры для мониторинга тюрем и КПЗ) и «Дорожный контроль».

Сложности с участием рядовых граждан, даже потенциально заинтересованных, готовых что-то делать для общественного контроля, не ограничиваются нехваткой у них опыта, необходимых навыков. Представитель Московской Хельсинкской группы (МХГ) рассказывает, как их партнеры по проекту общественного контроля – Федерация автомобилистов России (ФАР) – предостерегали их, что быстрый рост числа вовлеченных в общественный контроль

⁴ См.: Модели гражданского контроля в регионах России: локальные успехи и стратегические неудачи. М. Центр «Демос», 2008 г. 156 с.

может быть опасным, они «уже на этом обожглись очень сильно»: «Как только человек получает мандат, что я представитель вот такой-то инициативы, могу ходить и проверять – начинается беспредел».

Статус наблюдателя, хоть сколько-нибудь признанный властью, дает его обладателю дополнительные преимущества и поэтому оказывается притягательным для людей, заинтересованных в дополнительной защите, которую дает такой статус, и безразличных самому общественному контролю. Таковы, например, политические активисты, участники митингов, которые рассчитывают с помощью «корочки» наблюдателя избежать лишних неприятностей в отношениях с полицией (таким же спросом у них пользуются удостоверения и жилеты прессы, что создает похожие проблемы – и организационные, и этические – для журналистов).

Другая сложность обнаруживается в том, что с расширением круга возможных участников общественного контроля существенным может встать вопрос совместимости или несовместимости их базовых ценностей. Один из участников обсуждения привел пример, как партнеры по коалиции не смогли договориться о том, надо ли сотрудничать с футбольными ультрас, которые были явно заинтересованы в хорошей работе полиции и готовы к совместным действиям. Причина разногласий – националистические взгляды фанатской группы.

Возможности для расширения тоже просматриваются, хотя бы в общем виде. Одно из направлений – сотрудничество с группами, которые до сих пор редко рассматривались в качестве партнеров общественного контроля. Белорусские правозащитники рассказали на обсуждении о своих планах и опыте сотрудничества с двумя такими группами. Проект мониторинга отделений милиции планирует привлечь в него бизнесменов, которые могли бы помочь обустроить отделения, где условия для работы милиционеров не дотягивают до нормальных: «Мы пытаемся мотивировать частный бизнес немножечко вкладываться... Ты не только должен чего-то ждать от милиции, но и, по возможности, хорошо относиться». В делах, касающихся заключенных и приговоренных к смертной казни (в Белоруссии она не отменена) правозащитники участвуют вместе с православными священниками. Независимо от деталей каждого такого проекта поиски новых партнеров, расширение их круга остаются одним из главных направлений на будущее.

Роль просто сочувствующих граждан активисты видят в том, чтобы найти для них задачи, полезные для общего дела и одновременно посильные – например, сообщать о нарушениях («не нужны максимальные затраты, достаточно просто передать информацию»). Задача состоит прежде всего в том, чтобы найти такие ниши. Традиционными способами, тоже названными на обсуждении, служат «телефон доверия» и опросы общественного мнения.

Новшеством, которое может облегчить – и, как следствие, расширить – участие жителей в общественном контроле, становится интерактивный интернет (Web 2.0). Среди уже разрабатываемых проектов – мобильные приложения, которые помогали бы гражданам составить и послать жалобы на действия ГИБДД или территориального отделения милиции. Дополнительный шанс на взаимодействие дает и появление полиции (милиции) в социальных сетях, в твиттере: такой режим упрощает коммуникацию и для активистов общественного контроля, и для рядовых граждан⁵. Новая техническая среда, упрощающая для людей «вход» в общественные контролеры, создает, конечно, новые возможности, но насколько она поможет изменить ситуацию в целом – только предстоит узнать. ■

Дискуссия на секции «Местные сообщества и полиция»

На секции обсуждались вопросы развития местной демократии, т. е. гражданского участия в управлении и функционировании служб и институтов на местном уровне. Полиция – одна из таких служб, основная работа полиции осуществляется как раз на местах, в муниципалитетах или районах. Жители этих районов заинтересованы в том, чтобы на улицах было безопасно, преступность снижалась, а полиция профессионально выполняла свои задачи. Идея распределения ответственности между сообществом и полицией, которая как раз обеспечивает общественный порядок, лежит в основе очень многих моделей реформирования полицейской службы. Граждане берут на себя часть ответственности за создание и поддержание безопасной среды в своих районах и городах. Формы участия граждан, а также контроля за тем, как полиция выполняет свои функции, могут быть различными. На секции участники обсуждали тот опыт, который уже есть, а также возможные новые форматы участия граждан. Модератор: **Наталья ТАУБИНА**, директор Фонда «Общественный вердикт».

⁵ Например: «Они [сотрудники милиции] включают в дискуссию. И людям нравится поретвитить ГУВД, это прикольно. Приходят классные инициативы от самого ГУВД, была такая инициатива «Перехват»: если тебя кто-то запаковал неправильно, нажми хэштэг «перехват», и ГУВД на это отреагирует. И они реально на это реагировали, и у них очень быстро выстроилась коммуникация между гражданами и милицией» (сообщение активиста Минской Хельсинкской группы).

Валерия РЫБАК, Центр Гражданских Свобод, группа общественного наблюдения «ОЗОН», Украина: На примере наших инициатив я расскажу про разные формы общественного контроля, которые мы пытались внедрить. Под «мы» я подразумеваю разные общественные организации и инициативы. Первая инициатива – «Дорожный контроль». О формах работы, которые «Дорожный контроль» использовал, можно спорить, потому что иногда это были достаточно провокативные действия, создавались разные ситуации, из которых представители ГАИ должны были выйти. Это снималось на видео и публиковалось. За счет публикации и придания гласности осуществлялся гражданский контроль.

Вторая инициатива – создание Ассоциации мониторов по соблюдению прав человека. Эта Ассоциация была изначально создана в МВД, но при смене министра поменялась структура. Ассоциация, которая контролировала соблюдение прав человека, вышла из системы МВД и стала общественной организацией. Ассоциация осуществляла контроль за очень разными подразделениями милиции и опиралась на мониторов – людей, которые добровольно захотели принять участие в мониторинге. Люди приходили в отделение милиции, задавали простые вопросы сотрудникам – есть ли книга жалоб, например. Мониторы на разные моменты обращали внимание. Но поскольку все равно это работа с людьми на общественных началах, то возникали сложности в мотивации. В какой-то момент это становилось интересно людям, но потом угасало. Постоянных тренингов для добровольцев нет, ресурсов также недостаточно, хотя деятельность продолжается.

— Не могли бы вы назвать примерное число вовлеченных людей, чтобы представлять масштабы?

РЫБАК: 20 человек постоянного состава – в «Дорожном контроле» 15 человек было, сейчас 5–6 человек, плюс до 10-ти человек волонтеров, обученных мониторингу. Мы старались людей вовлекать. Первые видеосъемки взаимодействия с милицией были людям интересны, но потихоньку интерес угасает. Волонтеры оказались полезны, когда был создан Национальный превентивный механизм (НПМ)– система «Омбудсмен+». Наши волонтеры уже прошли обучение, и они могли посещать закрытые учреждения и проводить мониторинг. Участвовать в НПМ интересно и действенно. Волонтеры могли в любое время посещать закрытые учреждения, но минус в том, что это не все области Украины. Тут сложность в том, что такие посещения могут осуществляться только вместе с представителями омбудсмена. А таких представителей мало.

— Сколько волонтеров реально работало с омбудсменом?

РЫБАК: В разных регионах по-разному. Обученных волонтеров много, но они сидят в областях и не участвуют, т. к. самостоятельно, без представителей Уполномоченного по правам человека, посещать закрытые учреждения не могут. Реально работали и участвовали в мониторинговых поездках до 20-ти человек, а обученных – сотни.

Еще одна инициатива – группа общественного наблюдения «Озон», я являюсь координатором этой группы. Изначально мы создавались как мониторинговая группа по контролю за соблюдением прав человека во время мирных собраний. Как себя ведут и участники митинга, и милиция. Это была довольно узкая направленность. Мы работали в реальном контакте с милицией: во время митингов мы общались с милицией, пытались выяснить, понимают ли они, что они должны делать, и соблюдают ли они эти правила.

— А у вас был какой-то статус, как вас отличали от простых граждан?

РЫБАК: Наши наблюдатели носят желто-оранжевый жилет. Идея была в том, чтобы нас было видно, что мы независимы: мы не поддерживаем ни участников, ни милицию, мы просто фиксируем ситуацию и потом даем оценку. Сначала подсмеивались над этим желтым жилетом, спрашивали – кто вы. Идентификация независимых наблюдателей – это была первая важная вещь. Потом нас уже узнавали. И милиция понимала, кто мы.

Мы устраивали различные круглые столы, приглашали иностранных коллег, чтобы они рассказали о своем опыте. Но не всегда милиция хочет нас слышать. Когда случился Майдан, то возникла необходимость отслеживать ход судебных процессов. Мы надеемся, что в дальнейшем будут рассматриваться дела о нарушениях самих милиционеров и других представителей власти как их прав, так и прав протестующих.

В рамках будущей реформы полиции – это пока еще только обсуждение – планируется усилить роль местных общин в деятельности милиции, в контроле за ее деятельностью. Организовывать посещения отделений, закрытых учреждений, по крайней мере тех помещений, где первое время содержатся задержанные.

Подытоживая это все, можно сказать, что мы действовали как напрямую с милицией, так и посредством традиционных инструментов – подачей запросов, написанием жалоб и так далее.

ТАУБИНА: Спасибо, Валерия. Когда мы планировали программу, мы исходили из того, что опыт в наших странах может быть разным и механизмы контроля за полицией могут быть разные, поэтому имеет смысл сначала рассказать о том, что уже имеется в разных странах, а дальше уже обсудить, что можно делать гражданскому обществу

для повышения эффективности этого контроля, какие механизмы контроля действенны, а какие нет. И поскольку речь идет об участии местных сообществ, что шире, чем гражданские организации, я предлагаю подумать еще и над тем, чего мы, здесь сидящие представители гражданских организаций, ждем от граждан? Каким может быть участие простых граждан в контроле? Есть ли у нас какие-то ожидания от простых людей?

Юлия ХЛАЩЕНКОВА, *Белорусский Хельсинкский комитет*:

Я расскажу, как это выглядит у нас в Белоруссии. Системно гражданским контролем за деятельностью полиции мы стали заниматься совсем недавно. Поэтому пока особых результатов нет, но могу рассказать, какой подход мы используем. У нас есть такая «классика жанра» – наблюдение на публичных акциях, которые у нас проводятся только в столице. Мы не носим ярких жилетов, но у нас большие удостоверения. В какой-то момент мы стали посылать в милицию список аккредитованных наблюдателей перед тем или иным мероприятием. Это понравилось милиции, можно сказать, что в определенной степени это их задобрило. Отношение к нам стало получше.

— А от какой организации наблюдатели?

ХЛАЩЕНКОВА: От Белорусского Хельсинкского комитета.

Мы – единственная зарегистрированная национальная организация, под нашей крышей собираются все национальные наблюдатели.

— Вы – единственная «крыша» гражданского общества. [Смех]

ХЛАЩЕНКОВА: Могу рассказать, какие позитивные изменения стали происходить – не благодаря нам, благодаря всему сообществу. В этом году мы проводим чемпионат по хоккею. Часть патрульных полицейских и тех, кто обеспечивает порядок на мероприятиях, теперь снабжены планшетами, для того чтобы быстро «пробивать» личность и решать многие вопросы на месте. Патрульные получили жетоны, хотя закон о милиции не говорит об обязательной идентификации милиционера. Жетоны, тем не менее, есть, правда, с очень мелкими цифрами. Мы все равно воспринимаем жетоны как нечто позитивное.

— Они их носят?

ХЛАЩЕНКОВА: Да, и патрульно-постовые службы, и специальные. Единственное, для того чтобы переписать этот жетон, надо чуть ли не вплотную подойти. За потерю такого жетона даже предусмотрено достаточно строгое наказание – строгий выговор и 20 евро штрафа.

Что могут делать граждане? Мы решили привлекать не только граждан, но и бизнес. Мы стали проводить монито-

ринг в отделениях. Фокус – первичный контакт: вы – приличный гражданин, ни в коем случае не оппозиционер, самостоятельно пришли в отделение, а не потому, что вас загребли где-то на акции. Мы сосредоточились на том, как милиция относится к обычным гражданам. Что подвергается мониторингу? Коммуникативная доступность: как гражданин может получить информацию, как к тебе относятся, нужно ли тебе входить в режим «зона», чтобы подать заявление и так далее. Это делают все. Мы добавили еще один фокус. Мы оцениваем условия работы сотрудников полиции.

— Мониторов пускают?

ХЛАЩЕНКОВА: Мы хитрые. В рамках мониторинга оценивается, визуально в том числе, качество одежды, ее соответствие сезону. Если у тебя ботинки на тонкой подошве и ты замерзаешь, ты не можешь относиться к человеку прилично, потому что ты злой. Мы отслеживаем, есть ли, например, пункты горячего питания рядом с милиционерами. Может ли милиционер в перерыве пойти и съесть горячего супа. И вот мы сделали первый «пилот» – это пока не открытая информация, для коллег. С этим «пилотом» на следующей неделе мы должны пойти по заинтересованным лицам, и эту же информацию предлагаем для частного бизнеса. Мы пытаемся мотивировать частный бизнес вкладываться в развитие милиции. Условно говоря, ты не только должен чего-то ждать от милиции, но и по возможности помочь. Вот такой вариант.

— А что потом с этим делать? Вы отследили, что ботиночки на тонкой подошве. Дальше вы общаетесь с руководством?

ХЛАЩЕНКОВА: Мы сейчас в процессе. Мы также пытаемся общаться с бизнесом, чтобы бизнес мог финансово помочь. Потому что можно прийти к руководству и сказать, что у вас все плохо. Милиция в ответ говорит, что у них нет денег. Тогда мы говорим про бизнес. Вот такой подход.

Артур САКУНЦ, *Хельсинкская Гражданская Ассамблея – Ваннадзорский офис, Армения*: В Армении действует механизм общественного контроля за правоохранительными органами. У нас фактически есть два механизма, которые созданы на основе законов. До ратификации Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток у нас были две общественные группы, которые наблюдали за тюрьмами и КПЗ.

Первый состав в обеих группах подбирается на основе заявок от представителей неправительственных организаций. После этого сама группа принимает новых членов. И начальник полиции или министр юстиции просто формально подписывает, механизма отклонения кандидатур нет. Группа сама принимает решение и составляет график

посещения мест лишения свободы. Группы также должны ежегодно готовить и представлять доклады.

Для того чтобы мониторы могли посетить тюрьму, должно быть обязательно два человека от группы. При посещении полицейских объектов от соответствующей группы (группа по наблюдению за КПЗ. – *Прим. ред.*) должно быть три человека. Существуют серьезные проблемы с географическим представителем обеих групп. Некоторые организации, члены которых входят в группы по контролю, не представлены в ряде регионов. Например, в южных регионах Армении. Поэтому, к сожалению, не получается быстро реагировать на звонки, очень долгое время требуется, чтобы добраться до южных регионов. Поэтому в основном группы работают в северных регионах Армении.

Здесь говорили о каких-то советах. У нас начальник полиции создает для себя какие-то советы – это титульная, элитарная группа людей с представителями искусств. Но реально они никакого влияния не имеют.

Что удивительно? Нам иногда удается делать инициативные мониторинги. Мы пишем письмо, в котором обосновываем, почему хотим по какой-то тематике провести мониторинг. Допустим, оценить, как обеспечиваются права свидетелей в полицейских участках. Начальник полиции Армении поддержал проведение такого мониторинга, несмотря на то что в отношении них было много критики.

Но я бы хотел сказать о результативности. Мы представляем доклады, описываем системные нарушения, факты плохого обращения. Но, к сожалению, влияние докладов очень незначительно. Перед публикацией докладов мы их отправляем в соответствующие службы, которые в течение месяца нам должны ответить. Ответы как правило стандартные: «это не совпадает», «у нас нет финансов» или «мы делаем все для того, чтобы это исправить». То есть очень общие ответы, которые повторяются из года в год.

В ходе работы группы мониторинга по тюрьмам фактов плохого обращения по отношению к задержанным не зафиксировано ни одного. Подчеркну, что речь идет именно о группе по тюрьмам, а не по КПЗ. Так получается потому, что те, которые уже под арестом, охотней говорят. Несмотря на то что 50 из 100 человек были избиты, наверное, 5% максимум, 10 человек расскажут о фактах избиения в полицейских участках. Нам не хватает дополнительных полномочий, чтобы мы могли не только посещать (тюрьмы и КПЗ. – *Прим. ред.*) и фиксировать нарушения, но также иметь полномочия заявлять в прокуратуру или специальную следственную группу о выявленных нарушениях. Сейчас таких полномочий у групп нет. Конечно, некоторые организации игнорируют это ограничение мандата и сами инициируют заявления в следственные органы. Но эффективность обжалования действий представителей правоохранительных органов очень слабая.

Власти признают, что сам факт наличия контрольных групп сдерживает (нарушение прав человека. – *Прим. ред.*),

т. е. этот механизм все-таки срабатывает на превенцию. Но остается вопрос о повышении его эффективности.

Опасно что? Эта институция может обесцениваться в глазах арестованных: хорошо, вы посетили, зафиксировали, представили доклад, а министр юстиции посмотрел и сказал – не соответствует действительности. Сколько это может продолжаться? Сейчас в Армении очень актуален вопрос репутации групп мониторинга как превентивного механизма.

Одно из ограничений связано с тем, что представители общественной группы, которые посещают КПЗ, не имеют право смотреть другие помещения. В реальности бывает, что задержанных фактически держат в служебных кабинетах, они могут там оставаться по 20 часов. Об этих фактах нам становится известно в рамках посещения тюрем. Мы предлагали, чтобы были камеры наблюдения. В некоторых участках они были установлены, но на то, чтобы расширить техническую оснащенность, фиксировать любое вхождение человека в полицейский участок и выход из него, власти не соглашаются. Такими техническими методами можно реальные проблемы решать. Но нам сначала сказали, что в коридорах нельзя ставить видеокамеры, потому что вы можете заснять лицо осведомителя или секретные документы. Мы спросили – а так вообще бывает? Они посоветовались и после этого решили, что в коридорах можно устанавливать камеры.

— И ресурсы есть? Камеры устанавливаются?

САКУНЦ: Мы сделали пилотный проект, но эта битва состоялась еще где-то в 2010 году, то есть за четыре года мы дошли только до установки камер в коридорах.

— Коллеги, а вам не кажется, что вы обсуждаете, как бороться с последствиями, а не с причинами? Камеры остаются под контролем самого органа внутренних дел. Это как запись вызовов «ноль два». Да, все звонки записываются, но всегда может что-то неудачно сломаться.

— Если мы добиваемся того, чтобы камеры были в каждой комнате следователя, то эта запись автоматически имеет доказательное значение в ходе разбирательства. Это безусловный плюс.

— У меня вопрос к тем, кто работает в системе. Можно ли нормативно принципиально обеспечить какую-то прозрачность нахождения подозреваемых, обвиняемых в учредениях? Где предел наших требований? Может быть, просто на что-то другое направлять свои силы?

Олег МАРТЫНЕНКО, Украинский Хельсинкский союз по правам человека, Украина: С точки зрения медицины, вирус чумы по-прежнему существует в природе. Мы делаем все

возможное, чтобы он нам не угрожал. Так же и с пытками. Мы должны сделать максимально невозможным применение пыток. Но все равно, если сотрудник захочет, он это сделает. Но он должен будет перебрать массу комбинаций, ему будет очень тяжело это сделать.

Мария ШКЛЯРУК, *Институт проблем правоприменения, Санкт-Петербург*: Мне кажется, что когда мы говорим про Россию, то нужно отойти от Санкт-Петербурга и Москвы и посмотреть, что там происходит. Потенциал изменения ситуации находится в регионах. Мне бы хотелось, чтобы коллеги, которые будут рассказывать о своих странах, рассказали, какова ситуация с местным самоуправлением, есть ли инструменты, которые позволяли бы местным элитам, обществу, СМИ влиять на то, что происходит в органах правопорядка, или хотя бы получать достоверную информацию. Насколько я знаю, первое требование, которое возникает в ходе любой реформы, – децентрализация, контроль местной власти и местного населения. И поскольку это возникает в любой реформе, может быть, правильно оценить, какие сейчас есть резервы для изменения ситуации.

В прошлом году Комитет гражданских инициатив опубликовал проект концепции реформирования правоохранительных органов, там один из пунктов – муниципальная полиция. Он вызвал резкие споры, но ровно этот пункт неожиданно вызвал и очень большой позитивный отклик в регионах на уровне муниципальных властей – города, крупных сельских поселений. Внезапно оказалось, что очень многие регионы хотели бы, чтобы у них была муниципальная полиция. Логика такая: имеется огромная проблема с общественным порядком, его нужно как-то обеспечивать, полиция с этой задачей не справляется. В регионах пытаются по-разному эту проблему решать, где-то нанимают частное охранное предприятие, где-то, несмотря на все запреты, местная власть финансирует помощников участковых, где-то создают дружины. Сейчас мы видим, что попытка решить проблему охраны порядка на местном уровне в стране идет через узаконивание ДНД и разрешение финансировать внештатных сотрудников полиции. Это большой вопрос – во что это в каждом регионе превратится, учитывая нашу региональную специфику. Может быть, весь спектр – от узаконенного казачьего бизнеса до просто людей, которые будут облегчать работу участковых или делать «палки» – говорит о том, что проблема отсутствия безопасности на улице есть, и она осознается и МВД, и местными властями, которые пытаются с этим что-то делать.

Один из путей контроля – местная статистика. Это нормально, если граждане, власть, правозащитные организации будут требовать от местного отдела статистику преступности в районе. Люди мало что знают о том, что у них на самом деле хотя бы официально происходит

в районе. Когда эта статистика публикуется, возникает масса вопросов. Вот в Санкт-Петербурге была опубликована статистика по Адмиралтейскому району. Это центр города, самый опасный, а самый безопасный – Купчино. Только в центре никто двери не закрывает, а в Купчино все по трое в метро ходят.

Еще одна точка входа на местном уровне – это контроль за регистрацией обращений граждан. Из 25 миллионов обращений регистрируют 12, и только по двум миллионам возбуждают уголовные дела. Никто не пытается узнать, что происходит с остальными. Никто не пытается с прокуратуры, которая должна этим заниматься, спросить – а расскажите, как обращаются с нашими заявлениями.

Есть большая инициатива – проверка отделений. Она проходит раз в год. Это тоже не Москве, не в Санкт-Петербурге, а в Самаре, Мурманске, Сочи. Это определенный чек-пойнт по отделениями, по определенной анкете, которая дает много информации по доступности отделений, наличию информации, по тому, как общаются дежурные.

Сейчас есть механизм – участковые должны отчитываться перед населением. Все это вывесили на сайтах. Но никто не пытается ничего анализировать. Мы очень многое можем там найти. Например, Бирюлево, где самой большой проблемой было административное правонарушение – пешеходы нарушали правила дорожного движения. Это механизм, который потенциально, если мы говорим о том, что нужно искать какое-то средство контроля над полицией, может быть средством такого контроля. Можно заставить участкового отчитываться перед инициативной группой граждан. И начальник полиции раз в год должен отчитываться. Сейчас это формальное мероприятие, но это тот механизм, который можно использовать, – механизм взаимодействия с местными отделами полиции.

У нас есть восемь сайтов региональных УВД, которые стремятся к общению. Я назвала всего несколько пунктов, и если какие-то из них задействовать чуть активней, то полиция даже в одном муниципалитете может почувствовать к себе чуть больше внимания. И это обычно оказывает дисциплинирующий эффект на сотрудников любого ведомства, потому что риски возрастают. Кроме того, в России есть два случая создания муниципальной милиции – Ижевск и Златоуст. Местные муниципалитеты за свои деньги организовали местную милицию, но занимаются в основном не соблюдением общественного порядка, а соблюдением административного законодательства по благоустройству города.

— Параллельно с существующими структурами?

ШКЛЯРУК: Да. Например, 17 сотрудников следят за выбросом мусора, чистотой стен, взыскивают штрафы. Это плюс в бюджет и одновременно, если мы вспомним криминологические теории разбитых окон – что их отсутствие в определенной степени снижает уличную преступность,

вклад в поддержание порядка. Этот механизм есть в законе, он, может быть, был внесен формально для имитации взаимодействия полиции и общества, но даже на этом этапе этот механизм мог быть использован эффективно.

Валентин ГЕФТЕР, *Институт прав человека, Москва*: Что нужно, особенно в такой вертикализированной стране, как наша, сделать для того, чтобы это реализовалось не на уровне эксперимента или случайно сложившихся обстоятельств, а на уровне более-менее системном? Что должно быть сделано со стороны министерства, чтобы это существовало без ожидания того, что придет прокуратура и все запретит. То есть мне кажется, что без каких-то системных вещей это будет носить случайный характер проб и ошибок. Было бы интересно услышать, есть это в других странах, уже возведенное хоть в какую-то систему?

ШКЛЯРУК: Мы будем делать компаративистику по странам, но нет хорошего обзора, который прицельно оценивает опыт в других странах на предмет применимости у нас. Или же эти обзоры очень нормативны и не показывают, как это на практике срабатывает. У такой муниципализации или регионализации есть очень много проблем. Но пока муниципальная власть не будет чувствовать себя ответственной в том числе за безопасность общественной среды, она не приобретет авторитета. Чтобы чувствовать себя ответственными, им нужны средства, ну и так далее. Но это не значит, что не надо использовать те возможности, которые есть.

ГЕФТЕР: Мария, я все-таки хочу закончить. Не как идеал, а как один из вариантов. В Голландии руководство полиции осуществлялось триумvirатом – начальник полиции, мэр и прокурор. Прокурор – государство, мэр – от местного сообщества, а начальник полиции – кто работает. Мне казалось, что это единственная удачная модель. Интересно, что это попытки найти какие-то формы – не решающие все проблемы, но формы, чтобы муниципальная полиция состоялась. Проблема в том, что муниципальная полиция все время находится под прицелом с двух сторон. С одной стороны, это понятно, вертикаль, которая не видит, не слышит, только «палки» требует. А с другой стороны, местные плохие люди: криминал, бизнес или властные структуры местного масштаба муниципальную полицию используют как свою наемную гвардию. Вот какую бы найти модель? Может быть, кто-то знает, где это работает, хотя бы на маленькой территории?

— Если можно, я совсем коротко. Этот триумvirат – мэр, начальник полиции, прокурор – есть в каждом районе.

— Должности-то есть, но они не управляют.

— Они именно это и делают.

— Ну, значит не так, как нам хочется.

— Это другой вопрос. Уйдем от нормативного регулирования, посмотрим, как это происходит в районах. Вы увидите, что в любом районе, где местная власть хоть что-то из себя представляет, ситуация, когда глава муниципалитета, начальник полиции, прокурор вместе осуществляют оперативное управление в полиции, реально складывается в работоспособную.

Павел АНДРЕЕВ, *Коми правозащитная комиссия «Мемориал»*: Например, в Сыктывкаре мы проводили круглый стол, где участвовали представители близлежащих районов. Они говорили, что они в принципе готовы, но у них нет финансовых возможностей и нет нормативного регулирования. Кроме того, возникал вопрос – какой смысл разговаривать с местным начальником отделения полиции, если он подчинен республике (руководству полиции и МВД Республики Коми. – *Прим. ред.*) и дальше – Москве.

— У нас тоже шла интенсивная дискуссия о введении общинной полиции в рамках реформирования полиции. Я лично сторонник такой полиции, но в наших условиях это очень опасно. Мало того, что мэр является продолжателем власти, но когда нет реальной децентрализации государственного управления, децентрализация в любой структуре может привести к образованию маленьких пирамид и возникает феодализация.

Я бы опять вернулся к развитию инструментария общественного контроля. Мне кажется важным наделить общественный контроль правовым статусом. Хочу привести пример Нью-Йорка. Полиция Нью-Йорка – реально муниципальная полиция, но у них в распоряжении очень много контрольных механизмов. Первый механизм контроля – это омбудсмен, структура, созданная на уровне города. Он занимается только жалобами граждан на полицию и финансирование получает из муниципального бюджета. Нью-Йорк богатый город, но я вас уверяю, что в любом городе найдется достаточно средств, чтобы обеспечить функционирование всех этих институций. Второй механизм – финансирование адвокатской помощи для социально неимущих. Они самые уязвимые к полицейскому произволу. Следующий механизм – есть специальные судьи. Это суд не общей юрисдикции, а именно суд, где рассматриваются жалобы на незаконные действия полицейских. Например, у нас система внутренней безопасности находится под управлением полиции, и жалобы граждан на действия полицейских не могут быть беспристрастно рассмотрены. Такая служба должна быть независимой и выведенной из состава МВД.

Поэтому задача – именно на законодательном уровне расширить системы контроля с включением специали-

стов, юристов, общественных организаций и развивать инструментарий, который дает возможность получить достоверную информацию о деятельности полиции.

У нас же сейчас что делают? Муниципальную полицию хотят создать на уровне поселковых полиций, в рамках реформирования поселковые полиции ликвидировали. А сейчас говорят, что в качестве муниципальных полиций снова утверждены поселковые отделы. То есть это, по сути, участковые, и этот институт участковых хотят преподнести как институт муниципальной полиции. Я думаю, мы должны думать о расширении контрольных механизмов и инструментарии для реализации этих механизмов.

Николай ЗБОРОШЕНКО, Комитет «Гражданское содействие», Москва: Я хотел бы высказаться по двум аспектам. Первый касается предложения по созданию триумвирата. На самом деле идея не нова, в истории нашей страны аналогичная модель была реализована примерно 80 лет назад. Это был внесудебный орган расправы – тройка. Прокурор, начальник местного отдела НКВД и руководитель местного исполкома. Второй аспект – относительно мер общего характера. До тех пор, пока суды воспринимают показания, данные на стадии предварительного расследования, как превалирующие над теми показаниями, которые даны на судебном заседании, ситуация не изменится. До тех пор, пока эти показания не дисквалифицируются судом, ситуация также не изменится. До тех пор, пока судебный способ проверки обоснованности и законности постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, как правило, приводит к тем же отказным постановлениям судов, ситуация также не изменится. У органов следствия, дознания полиции не будет внешнего стимула меняться. Так что мы упираемся в проблемы судебной системы, обеспечения независимости судов, с этим у нас проблема на каждом этапе. На этапе отбора судей, вплоть до последнего этапа назначения. Проект указа Президента России о наделении кандидатов судейскими полномочиями готовит кадровая комиссия в составе Администрации президента. Состав комиссии на текущий момент – около 20 человек, из которых только пять из органов судейского сообщества. А остальные – органы исполнительной власти, надзорных функций, уровня заместителей генерального прокурора. Соответственно, невозможно пройти через это сито.

— Одну ремарку скажу по методике нашего разговора. Мне кажется, мы все время путаем три разных горизонта.

— Да, причем все.

— Есть горизонт последствий, связанных с нарушениями и преступлениями сотрудников. Есть горизонт, когда до-

знание, следствие и вся прочая машина работают над обычными общекриминальными преступлениями. Это очень важные и очень критичные два горизонта. Но есть третий – что делать в той сфере обычной профилактической повседневной работы сотрудников милиции и общественной безопасности, которая прямо не касается первых двух блоков проблем, но без работы которых на местном уровне и остальное не получится. Мне кажется, это тоже очень важный элемент реформы.

ТАУБИНА: Я бы еще сильнее конкретизировала бы. Если смотреть на тему нашей секции, речь не о том, какие изменения на локальном уровне по управлению, например, в полиции, мы хотим предложить. А каким образом мы можем включаться в контроль за действующими, без разницы – централизованными или децентрализованными – правоохранительными органами. Наверняка, это будет по-разному работать в этих двух системах, но тема нашей секции – не про какие-то структурные изменения, а про гражданское общество, про общество в целом и что оно может делать в контроле за полицией, или участии в полицейской деятельности, или в обеспечении общественного порядка. Давайте подумаем и вторую часть на этом сфокусируем.

[После перерыва]

Сардарбек БАГИШБЕКОВ, ОФ «Голос свободы», Совет правозащитников Кыргызстана: Готовых рецептов мало. Если говорить о влиянии и роли не только граждан, но и местного самоуправления на эффективность милиции, то этого пока не происходит. На мой взгляд, это напрямую зависит от того, что влияет на оценку эффективности работы полиции. Если мы соединим нашу дискуссию с теми выводами, которые были у той группы, где обсуждаются новые системные критерии оценки полиции, и если эти критерии будут напрямую построены на общественном мнении, на подотчетность местному самоуправлению, на чувстве безопасности местного сообщества и их оценке эффективности полиции, то тогда полиция тоже будет видеть важность работы с общественностью и с местным сообществом. На сегодняшний день полиция видит местное самоуправление как источник ресурсов или финансов для покрытия дополнительных расходов. Если эти критерии оценки будут придавать значимость мнению граждан, то и граждане почувствуют свою роль и будут проявлять активность в общественном контроле. Поэтому мне кажется, что одна из возможностей усилить роль сообществ – это поднять их статус в системе оценки эффективности работы полиции.

И еще один момент по поводу контроля за соблюдением прав человека. То, что происходит сейчас, происходит только на уровне правозащитных организаций. Они осу-

ществляют некие мониторинги и отслеживают ситуацию с правами человека в полиции. Но реального контроля не происходит. Потому что граждане и основная часть общества – вне этого процесса. Он включает только отдельные проекты и организации, которые в последнее время очерняются. Статус и уровень доверия к НПО-сектору – резко падает. Поэтому даже хорошие мониторинги и отчеты, оценки эффективности работы полиции воспринимается больше негативно или могут быть перевернуты властями в негативную сторону. Так происходит потому, что в обществе сформировался нехороший образ неправительственного сектора – западных шпионов и так далее. Мы сильно подвержены российским СМИ. Все, что происходит у вас, оно отпечатывается и в нашей стране. Поэтому я считаю, что важно переложить общественный контроль на плечи самих граждан, местного сообщества.

— Соглашаясь с вами в последней части, хочу спросить про систему оценки. Предположим, мы разработали идеальные критерии, МВД их даже приняло и руководствуется ими. Что вы понимаете под реализацией такой системы оценки? Социологические инструменты – опросы, фокус-группы или какие-то другие? Есть ли примеры, где не только социологические, но и другие инструменты используются? Например, отчеты перед населением, участие если не населения, то его выборных представителей в рекомендациях на какие-то кадровые позиции? Какие еще инструменты оценивания есть, кроме социологических?

— У нас этой практики нет. Даже социологические опросы или результаты гражданского мониторинга не имеют силы для того, чтобы оценивать работу того или иного подразделения. Поэтому я считаю, что наряду с социологическими опросами должны быть механизмы гражданского наблюдения.

— Вот какие? Мы ищем.

Ольга ФЕДОРОВА, *Московская Хельсинкская группа*: В продолжение этой темы я могу рассказать об опыте Московской Хельсинкской группы, которую я представляю. Я участвую в проекте, который направлен как раз на вовлечение граждан в общественный контроль за полицией. В этом проекте мы постарались уйти от традиционной схемы мониторинга. Мы пошли по другому пути. Методики были разработаны, но мы попытались найти инициативы в регионах, которые возьмут эту методику за основу, а далее переделают и по собственной инициативе захотят что-то проверять. Я со всей своей энергией бросилась искать эти инициативы в регионах. Не очень нашла. Кроме ОНКашных инициатив и остатков нашего молодежного правозащитного движения, я не нашла особых инициатив по общественному контролю. Нашла ФАР – Федерацию

автомобилистов России, они реально готовы включиться в контроль за ДПС, это их жизненная необходимость. Но они же меня остановили, когда я стала говорить, что задача в том, чтобы это множилось в регионах. Они сказали – э, нет, мы уже на этом обожглись очень сильно. Как только человек получает мандат, что он представитель такой-то инициативы, может ходить и проверять – начинается беспредел....

— Какой мандат?

ФЕДОРОВА: Наблюдателя.

— Чтобы проехать мимо и посмотреть, как гаишник останавливает людей? Какой мандат?

— А завтра я выскочу из кустов и создам провокационную ситуацию. Это делают «Синие ведерки». Они же вышли из недр ФАР.

— Они провоцируют ДТП?

— И так тоже бывает.

— Мандат в кавычках?

ФЕДОРОВА: Мне тоже хотелось бы услышать совет. С одной стороны, я не вижу никакой мотивации для вовлечения граждан. А если вдруг они захотят, то, может быть, мало не покажется. Мы в результате решили придумать такой конкурс – награждение непонятно чем, денег особо нет.

— На лучшую методику?

ФЕДОРОВА: На лучшую проведенную акцию, на самый интересный репортаж, на вовлечение большего числа людей. Там будет много номинаций, может быть, это как-то мотивирует людей в будущем. Пока это будет так скучно и нудно...

— А что ФАР предлагает?

ФЕДОРОВА: Своих отобранных контролеров.

— Есть такая проблема с этими мандатами. Мы стали давать наблюдателем бейджи, и это им помогало работать, их «не трогали», но к нам потоком пошли политические активисты, которые захотели надеть бейдж.

— Когда я ездила в Краснодар и общалась с представителями гражданского общества, меня поразило, что в Общественную палату вошел председатель футбольного клуба «Кубань». Его считают ультрасом. Я беру у него интервью,

он мне говорит, что полиция плохо работает и они хотят с этим что-то сделать. Но мы не смогли решить этот вопрос – можем ли мы привлекать ультрас, националистов? Они действительно заинтересованы в том, чтобы полиция хорошо работала. Можем или нет?

— Я буду говорить очевидные вещи. Во-первых, как только вы задумываетесь о том, чтобы граждане и полиция начали взаимодействовать, то не надо изобретать велосипед. Есть очень простой ответ – я даже студентам даю читать – 100 самых лучших практик ОБСЕ про community policing (правоохранительная деятельность, основанная на партнерстве с местным сообществом и принципе распределительной ответственности полиции и общества за поддержание общественного порядка. – Прим. ред.) на примере постсоветских стран. Все эти проблемы в книжке ОБСЕ рассмотрены, начиная с того, как формировать плацдарм на местном самоуправлении, что делать, если разные группы не хотят друг с другом разговаривать, кто должен выступать модератором, какие возникают риски, если привлекать только одну группу. Каждая строчка написана кровью – как устав в армии, – там нет лишних строчек. Я думаю, что хорошо прочесть эту книжку, выделить пять пунктов, создать общую концепцию и дальше работать. Не тратить время на обсуждение того, что, в общем, уже сделано до нас очень большой исследовательской группой.

Что касается финансирования и вопроса муниципальной полиции. Мало того, что когда было возможно финансирование со стороны муниципалитетов, их воспринимали как дополнительный источник.

Если вы посмотрите социологические исследования внутри системы по этому поводу, то вы увидите резко негативное отношение сотрудников полиции к финансированию со стороны муниципалитетов. Логика такая: мэр относится к нам как к карманной полиции. Есть проблема отторжения у самих сотрудников, и позиция такая: мэр пусть деньги выделяет, а в деятельность не вмешивается, иначе работать мешает. Поэтому финансирование – это не единственная проблема, которую нужно решать при создании муниципальной полиции.

Социологические методы в системе оценки работы полиции – это хороший способ, но он тоже должен обростать комплексом мер. Поэтому надо разграничивать дискуссию на общие меры и тогда всем разойтись на два дня, прочитать, что написано, и вернуться поговорить об этом. Или пытаться найти меры, которые в рамках одного круглого стола обсуждаемы и представляются реальными для рекомендаций или для разработки на уровне нескольких объединившихся общественных объединений.

ГЕФТЕР: Теоретически этот вопрос решен. Остается только применить его к тем или другим ситуациям.

— Интеграция с конкретными условиями от многих факторов зависит. Очень много вопросов уже разрешено, и вести дискуссию, когда мы, например, не готовы все апеллировать к уже пройденным этапам, то это начинает напоминать изобретение велосипеда. А тратить время на такой площадке на это не хотелось бы. Извините.

ХЛАЩЕНКОВА: Давайте тогда в качестве рекомендации я расскажу о чужом опыте, который удачно был применен у нас. Вы знаете, что в деле коммуникации с правоохранительными органами и органами пенитенциарной системы отлично кооперироваться с духовенством. Я не знаю, делаете вы это или нет, но мы сейчас стали работать совместно со священниками в деле о смертной казни, и это дает очень интересные результаты. На уровне того, что когда мы знаем, что у заключенного не уходит письмо, то мы бежим в епархию. Мне кажется, что с учетом того, что РПЦ – общая церковь, может быть, это будет таким возможным механизмом.

— Заменить в тройке прокурора местным священником – тогда Коля, может быть, согласится. [Смех]

— И судить по Трулльскому собору.

— Как тактика – да, это ровно тот вопрос, который ставите вы. Можно ли сотрудничать с националистами, если ваши цели совпадают?

— Может быть, это очевидная тактика, но мы до этого года не пробовали, и у нас это отлично сработало.

— В наших реалиях это очень зависит от доходов и конкретных священников.

— А у нас все зависит от конкретной ситуации.

— Это полезная вещь, никто не спорит. Я только что был на каком-то круглом столе, как раз с координатором службы тюремных священников. Он жаловался, что они ничего не могут сделать и их очень часто даже не пускают в закрытые учреждения. Их роль, кажется, немножко преувеличена. Особенно на низовом уровне. Они на самом деле такие же беспомощные, как и мы.

— Может быть, это исключительно наш белорусский опыт, потому что у нас священники имеют большие возможности.

— Мне показался очень правильным опыт белорусских коллег, когда они включают в анкеты мониторинг тех условий, в которых работают сотрудники. Это раз.

— Это пока закрытая анкета, но если будет интересно, мы ее разошлем.

ТАУБИНА: Два – то, что делает МХГ с проверкой отделений, их методика размещена на сайте, установлены дни проверки отделений. Проверка отделений – это уже системная практика, и она, по большому счету, приносит результаты. Мы (Фонд «Общественный вердикт» и Рабочая группа по содействию реформированию МВД. – *Прим. ред.*) где-то полтора года назад проводили небольшой мониторинг, оценивали доступность отделений полиции в нескольких регионах, качество взаимодействия полицейских с гражданами. По итогам посещения полиция сразу начинают действовать – менять информационные стенды, стульчики ставят для посетителей и т. д. Тогда так удачно сложилось, что Президентский совет по правам человека проводил заседание, посвященное реформе МВД, мы результаты мониторинга там представили. Представители МВД, участвующие в этой встрече, рекомендации приняли и часть этих рекомендаций была включена в Дорожную карту (официальный документ МВД, устанавливающий направления и задачи для дальнейшего реформирования МВД. – *Прим. ред.*). Другое дело – что происходит с этой Дорожной картой сейчас и как все развивается, но механизм – посещение с мониторингом отделений полиции, работающий на постоянной основе, – действенный.

Еще одна мера – создать инициативу, направленную на изменение практики отчетов полиции перед гражданами. Отчеты не работают ни как механизм контроля, ни как способ поддержания диалога между полицией и гражданами из-за своей формальности и бессодержательности. Можно подумать над тем, какие могут быть интересные модели отчета полиции перед гражданами.

— Я бы рекомендовала в рамках этих отчетов перед гражданами думать про выбивание местной статистики. Даже добыть сведения по всем участковым представляет собой проблему.

— Можно еще работать с социальными сетями. Сейчас профайлы есть практически у всех, и мы всякий раз, когда пишем о каком-то нарушении, обязательно ставим в «реплай» полицейских. Они включаются в дискуссию. Людям также нравится ретвитить ГУВД. Бывают хорошие инициативы самого ГУВД. Например, инициатива «Перехват»: если кого-то незаконно остановили, люди ставили хэштэг «перехват», и ГУВД на это реагировало. У них очень быстро выстроилась коммуникация между гражданами и полицией. Людям нравится подвисать в социальных сетях, и полиции тоже нравится.

— Я занимаюсь гражданским контролем за полицией и участвую в декадах проверки отделений. Это была гражданская инициатива, у нас не было никаких бейджей и разрешений. Мы просто приходили, заходили в дежурную

часть, она доступна для всех граждан. Смотрели информационные стенды, общались с дежурными или с тем, кто к нам выходил. Если нас спрашивали, на каком основании мы действуем, то здесь просто: во-первых, у вас территория открыта и мы имеем право зайти, а во-вторых, вы должны работать открыто и подотчетно.

— Это действует в крупных городах, как правило.

— В кабинет гражданин не может попасть, и это логично. Но если мы говорим не про необходимый минимум для гражданского контроля, то, в принципе, законодательная база для его обеспечения имеется. При этом перед каждой масштабной проверкой отделений полиции, если она проводится сразу в нескольких городах, мы пишем в МВД письмо – уведомление о том, что будет проводиться проверка. Мы не указываем, куда конкретно мы пойдем, не представляем свою анкету, которую будем использовать во время проверки, только указываем. С собой у нас копия этого письма о том, что мониторинг действительно проводится.

САКУНЦ: Когда мы говорим о контроле за полицией, то возникает проблема выбора, что подвергать контролю. Можно, допустим, оценивать качество одежды. Но смысл все же в том, чтобы контроль приводил к подотчетности полиции перед обществом. Я думаю, что актуальным направлением работы может быть оценка того, как на практике имплементированы международные стандарты, регулирующие работу правоохранительных органов, – и в национальном законодательстве, и в правоприменении. В Армении до сих пор не проанализировано законодательство с точки зрения имплементации международных стандартов. Я вам честно признаюсь. Есть фрагменты, уголовно-процессуальный кодекс, но целостного анализа того, как имплементированы международные стандарты на законодательном уровне, нет. Если мы говорим, что много закрытой информации, то этим ограничиваются и возможности общественного контроля.

— Есть ли позиция гражданского общества, какую статистику, какие цифры, информацию мы хотим знать? Хотя бы те, кто сидят за этим столом?

— Наверное, существуют разные работы. Мы, проводя мониторинг открытости и доступности сайтов МВД в ряде регионов, использовали ту методику, которая была нам дана Институтом свободы информации в Санкт-Петербурге. И они проводили мониторинг исключительно по этой методике. Методика включает около 20-ти показателей открытости сайтов.

— Статистика в том виде, как она публикуется сейчас прокуратурой, – это примерно 50-е годы 20 века.

— По количеству?

— Нет, по тому, что публикуется и как с этой статистикой можно работать. Если мы говорим, что мы живем в 21 веке, то это середина 20-го, если не 19 век. Вот это уровень раскрытия информации конкретно по криминальной статистике.

— Или если смотреть на сайт МВД и изучать их отчеты в Word и PDF, то там даже можно обнаружить информацию про бюджеты – приблизительные цифры. Но поисковые системы этого не ловят.

— Вы знаете, мне кажется, что сейчас мы уже точно ушли в другую степь. Некоммерческие организации, эксперты, профессионалы, особенно те, кто взаимодействует с «верхушкой», – ничего с места не сдвинули (в процессе реформирования полиции. – *Прим. ред.*), они улучшили только понимание того, что происходит в текущем режиме. А вот перестройка и участие гораздо более широкого круга людей в том числе и в контрольных мероприятиях – это ужасно сложно, но это решает проблему на другом уровне. Вот нам приводили примеры: сотни обучаемых, контролеров и прочее – но это капля в море.

САКУНЦ: Системные изменения появляются в результате долгосрочной перспективы. Если цель – изменить законодательство и практику, то имеет смысл привлекать международные организации. Привожу пример Армении. Если мы с национальным ведомством пытаемся что-то сделать один на один, то результат минимальный. Если мы привлекаем международные организации, то срабатывает.

Мне кажется, что мы должны быть реалистами и видеть перспективу. Для этого нужно собирать информацию, делать это профессионально, потому что чем больше ее будет, тем более аргументированным будет разговор о ситуации. Необходим именно профессиональный подход к сбору информации. Наша роль – собирать свидетельства, наблюдать политику, но ситуацию изменить невозможно. Я не вижу другого варианта, кроме мирных протестов. Даже когда идет судебный процесс, мирный протест повышает его эффективность.

— То есть мирный протест вокруг здания суда – хорошее средство обеспечения справедливости равновесия?

— Да, чтобы равновесие было.

— То есть телефонное право компенсируется мегафонным правом?

— Мы ходили к судам, результат есть.

ТАУБИНА: Хорошо, давайте вернемся к резюме по нашей секции. Вот ранее прозвучала мысль про привлечение бизнеса. Мы ее засчитываем?

— Это интересно, но бизнес, который финансово поддерживает отделы полиции, – это сомнительно с точки зрения коррупции.

— Раньше это было так: бизнес отдает деньги местному самоуправлению, местное самоуправление отдает деньги полиции.

— Я бы вернулась к рекомендации об открытости статистики, публикации данных в доступной форме. То, что публикуется сейчас, не годится никуда. Тут могут быть два способа: направление им запроса о предоставлении информации и методическая помощь. После запроса полиция начинает выставлять данные в нормальном виде.

— Хорошо, вот список рекомендаций, который у нас получается. Первое – это кооперации с духовенством. Второе – проведение мониторинга условий работы полицейских. Третье – практики проверки доступности и прозрачности отделений, в том числе повышение открытости – зарплаты, статистика, «черные» списки. Далее: отчеты участковых должны стать менее формальными и более востребованными населением. И наконец, нужно развивать взаимодействие с муниципальными властями. ■

Проблемы обучения правам человека сотрудников полиции¹

Андрей СУСЛОВ, директор Центра гражданского образования и прав человека, профессор, зав. кафедрой новой и новейшей истории России Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета, доктор исторических наук



Деятельность сотрудников полиции по обеспечению прав человека отчасти зависит от того, как они подготовлены. Но в значительно большей степени она зависит от ориентиров, которые задают начальники и политическое руководство. Поэтому следует отличать проблемы, связанные с ролью и местом полиции в российском обществе, от проблем, непосредственно связанных с системой профессиональной подготовки сотрудников полиции.

Проблемы, связанные с ролью и местом полиции в обществе

Необходимо, чтобы правоохранительные органы разработали правила и процедуры работы на базе национальных законов, которые отражают международные стандарты прав человека.

Законы РФ как правило соответствуют международным стандартам прав человека. Однако ведомственные инструкции и особенно устные указания руководителей полицейских подразделений, бывает, отражают иные приоритеты. Изменение ситуации, очевидно, требует политической воли.

Пока у сотрудников полиции, особенно у руководителей, не будет сформировано понимание приоритета прав и свобод человека, а не гонки за количеством раскрытых преступлений или выполнения должностных инструкций и приказов начальства, никакие изменения в системе подготовки полицейских не будут действенными.

Как практика работы в полиции, так и подготовка к службе должны способствовать переходу действующего или будущего полицейского от военной логики («борьба с врагом») к правоохранительной логике («служить населению и защищать его»). Такая смена ориентиров также требует политической воли.

Наконец, важным условием, меняющим место полиции в обществе, могла бы стать демилитаризация полицейской службы и превращение ее в гражданскую полицейскую службу (police service). Это откроет возможности для создания более эффективной системы отбора, серьезной проверки на профессиональную пригодность при приеме кандидатов.

Обучение правам человека в системе профессиональной подготовки полицейских. Формальный подход к обучению должен уступить место компетентностному

Формальный подход к обучению, причем не только в области прав человека, – бич российской системы образования. Формализм отчасти проявляется в оценивании обучаемых и преподавателей главным образом по отметкам в аттестационных ведомостях. Еще больше формализм проявляется в стремлении «привязать» необходимые для общества компетенции обучаемых, в нашем случае – полицейских, к дидактическим единицам в программах обучения.

Попросту говоря, если мы столкнулись с проблемой нарушений прав человека сотрудниками полиции – ставим в программы подготовки дидактическую единицу (курс, модуль или тему «Права человека») и считаем проблему профессиональной подготовки в этой сфере решенной. Наличие особой дидактической единицы в программах дает возможность образовательным учреждениям (и ведомству в целом) отчитаться самым простым и убедительным образом: «у нас все есть», «мы учим» и т. п.

¹ При подготовке статьи были использованы «Руководящие принципы по образованию в области прав человека для сотрудников правоохранительных органов. – Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2012». А. Суслов входил в международный авторский коллектив, разработавший данные руководящие принципы.

Так, в высших учебных заведениях МВД почти два десятка лет преподается дисциплина «Обеспечение прав человека в деятельности МВД» (или похожие курсы). Есть уверенность в том, что во всех центрах профессиональной подготовки МВД в системе правовой подготовки имеется как минимум тема «Права человека». Однако говорить о понимании большинством выпускников проблематики прав человека в контексте своей профессиональной деятельности, а тем более о применении знаний по этой теме на практике, не приходится.

Распространенное сегодня в системе профессиональной подготовки сотрудников МВД преподавание прав человека как отдельной темы или отдельного предмета цикла правовой подготовки во многом формирует у выпускников представление о правах человека как об абстрактно-теоретическом предмете, имеющем лишь отдаленное отношение к повседневным полицейским практикам. Такой подход к обучению правам человека в системе профессиональной подготовки следует изменить в первую очередь.

Исходя из значимой роли полиции в обеспечении прав человека, права человека должны быть неотъемлемой частью всех предметов, которые преподаются полицейским. Например, для того чтобы подготовка к расследованию преступлений, осуществлению ареста, применению огнестрельного оружия, взаимодействию с общественностью и т. д. были ориентированы на права человека, преподавание и подготовка должны быть прочно связаны с каждодневной работой. Именно поэтому вместо преподавания прав человека как отдельного предмета необходимо использовать комплексный подход, предполагающий интеграцию проблематики прав человека во все дисциплины (естественно, в уместных случаях и в разумных пропорциях).

Обучение должно быть ориентировано прежде всего на формирование навыков правильного выполнения ряда профессиональных операций (правильность предполагает и знание применяемых правовых норм, и точное выполнение физических действий, и соблюдение прав человека).

Компетенции, которые могут быть сформированы системой профессиональной подготовки сотрудников полиции, можно сгруппировать по трем категориям: 1) знание и понимание; 2) отношения и ценности; 3) навыки. Заметим, что эти компетенции часто связаны между собой, а во время проведения и оценки образовательной программы их следует представлять в комплексе. Особенное внимание должно быть уделено трансформации теоретических знаний в оперативные навыки, относящиеся к выполнению служебных обязанностей, посредством соответствующих практических занятий.

В целом программы и уровень компетенций преподавателей учебных заведений полиции должны позволить подготовить выпускников – будущих сотрудников полиции, которые будут профессионально ориентированы на приоритет прав и интересов людей, а не должностных инструкций, раскрытия преступления, приказов начальства. Такая система профессиональной подготовки сотрудников полиции должна обучать тому, как на практике в любых обстоятельствах, в том числе в стрессовых и сложных ситуациях, следовать принципам пропорциональности, законности, ответственности, недискриминации, уважения достоинства всех лиц, с которыми они взаимодействуют.

С этим связано преодоление другого стереотипа. Нередко соблюдение прав человека воспринимается как препятствие хорошей и эффективной правоохранительной работе. Задача состоит в том, чтобы соблюдение прав человека не только перестало так восприниматься, но и превратилось в стандарт работы.

Одним из способов перестроить систему профессиональной подготовки является дальнейшее развитие блочно-модульной системы, которая уже сейчас используется в ряде центров профессиональной подготовки, а также тренинги по типу так называемых полигонов (практикоориентированные тренинги по отработке навыков решения типичных задач).

Система обучения должна быть связана с запросом общества

Сейчас система профессиональной подготовки сотрудников МВД, по существу, не отражает запроса общества. Ориентиры для обучения (программы и т. п.) и требования к оцениванию его результатов определяются, главным образом, самим ведомством и отчасти политическим руководством. В такой ситуации подготовка полицейских почти наверняка не будет отражать нужды общества.

Желательно, чтобы программы подготовки сотрудников полиции разрабатывались и реализовывались в сотрудничестве с широким кругом заинтересованных сторон на национальном, региональном и местном уровнях (политиками, специалистами в области образования, университетами и другими учебными заведениями, а также неправительственными организациями) с целью создать широкий спектр возможностей для населения и правоохранительных органов.

Необходимо предусмотреть конкретные механизмы и формы обеспечения общественного участия в подготовке и экспертизе программ обучения, а также общественный контроль за реализацией программ.

Процесс обучения должен мотивировать к практическому обеспечению прав человека

На сегодняшний день процесс обучения в учебных заведениях МВД избыточно теоретизирован и военизирован (в вузах МВД в меньшей степени, в центрах профессиональной подготовки – в большей степени). Слушатели часто не понимают, как они смогут использовать преподносимые им знания на практике. Модель взаимодействия преподавателя и обучаемого чаще всего предполагает лишь воспроизведение изложенного преподавателем. Теоретические сведения о правах человека редко связываются с содержанием тех практических задач, которые предстоит решать обучающимся. Между тем процесс обучения должен ориентироваться на практические интересы обучающихся, связывать права человека с их жизненным опытом. Немаловажна и учебная атмосфера – она должна быть проникнута уважением к правам человека, мотивировать студентов на приверженность правам человека. Обычно для этого используют методы и подходы, которые расширяют возможности обучающихся, поощряют их активное участие, взаимодействие, творческий подход и самоуважение. Полезно также приобретать опыт в смоделированных учебных ситуациях и в практике охраны общественного порядка, а потом анализировать этот опыт.

Оценивание результатов обучения в сфере прав человека должно касаться не только знаний, но и всех компетенций, в том числе в ходе последующей практической деятельности

Оценка результатов обучения в конечном счете должна зависеть от того, доказал ли обучающийся, что он овладел нужными компетенциями и может на практике соблюдать права человека, выполняя свои должностные обязанности. Оценка обучающихся должна происходить регулярно – как во время обучения, так и по его окончании. Она должна проводиться таким образом, чтобы стимулировать обучение. Нужна обратная связь, в особенности в отношении требующих улучшения областей знания. Результаты оценки следует раскрывать и обсуждать с обучающимися, помогая им приобрести способность к самоанализу, признанию недостатков, способствуя, таким образом, совершенствованию профессиональных качеств. Существуют разнообразные способы оценки, такие как тесты, эссе, работа с проектами, выполнение практических заданий, оценка работы коллегами и т. п.²

Итоговая аттестация в учебных заведениях полиции должна быть нацелена в первую очередь на контроль правильного выполнения практических действий, что подразумевает обеспечение прав человека. Кроме того, должна проводиться проверка компетенций в области прав человека на рабочих местах – гарантия того, что все обязанности выполняются должным образом в соответствии с предшествовавшей подготовкой. Для этого старшие сотрудники должны быть соответствующим образом обучены, чтобы контролировать работу подопечных, контактировать, обмениваться опытом с младшими коллегами, поощряя беспрекословное соблюдение прав человека даже в самых сложных ситуациях.

Необходима систематическая переподготовка и повышение квалификации в сфере прав человека руководящих сотрудников полиции и преподавателей

Существующая система повышения квалификации как руководителей различных подразделений полиции, так и преподавателей учебных заведений МВД, мало связана с темой прав человека и не имеет целью включение этой темы в круг непосредственных обязанностей этих руководителей и преподавателей. Регулярные занятия по государственной подготовке, где иногда рассматриваются те или иные проблемы обеспечения прав человека в деятельности полиции, вряд ли могут рассматриваться как адекватное решение. Программы повышения квалификации должны быть системными, как и программы обучения в вузах.

Высокопоставленные офицеры и руководители полиции должны обучаться (в рамках переподготовки, курсов повышения квалификации) всем аспектам иерархической ответственности, управления и формулирования операционных задач и инструкций с учетом стандартов обеспечения прав человека.

Программы повышения квалификации должны мотивировать педагогов преподавать права человека в рамках своих курсов. При этом должна быть гарантия, что преподаватели осознают проблему из-за рисков возможного наличия их собственного неуважения к правам человека (хорошо, если преподаватели понимают, что их собственное представление о правах человека может быть ограниченным и нуждаться в совершенствовании).

² Практическим заданием может быть, например, задержание преступника. Проект – это смоделированная деятельность, он конструируется, исходя из желания достичь каких-либо целей и опираясь на определенные ресурсы.

Необходима дифференциация профессионального обучения и «гражданского» высшего и среднего образования

Существующая система ведомственного среднего и высшего образования давно стала анахронизмом. В развитых странах ведомственные учебные заведения дают только специальную подготовку. Качество подготовки студентов по неспециальным дисциплинам в учебных заведениях МВД, как правило, ниже, но из-за того, что таких дисциплин много, сроки подготовки специалистов для полиции увеличиваются. Кроме того, выпускники ведомственных учебных заведений МВД часто не идут служить в полицию, что делает затраты на такую подготовку неэффективными. К тому же возможность получить диплом о высшем образовании в ведомственном вузе является одним из источников коррупции.

Необходимо коренным образом изменить программы подготовки в средних и высших учебных заведениях полиции, исключив из них все дисциплины, не связанные непосредственно с подготовкой сотрудников полиции. К примеру, в число правовых дисциплин должны входить только специальные курсы, связанные с реализацией тех или иных функций полиции, например: «Правовые основы оперативно-розыскной деятельности», «Правовое обеспечение деятельности по охране общественного порядка» и т. п. Все иные дисциплины должны осваиваться в средних и высших учебных заведениях, подведомственных Министерству образования. Документы о получении среднего и высшего образования должны выдаваться только в учебных заведениях Министерства образования. Дипломы средних и высших учебных заведений полиции должны свидетельствовать лишь об уровне специальной полицейской подготовки.

Одним из следствий предлагаемого преобразования будет резкое сокращение количества студентов и преподавателей в средних и высших заведениях полиции и, как следствие, сокращение расходов на них. Большую часть сэкономленных средств можно направить на повышение оплаты труда преподавателей средних и высших учебных заведений полиции. В них должны сосредоточиться профессионалы самого высокого класса. Сегодняшний уровень оплаты труда преподавателей значительно ниже, чем у сотрудников, занимающихся охраной общественного порядка, что создает дисбаланс.

Сроки подготовки рядовых сотрудников должны позволить сформировать необходимые компетенции

Сроки подготовки рядовых сотрудников в средних учебных заведениях на сегодняшний день чрезмерно малы для того, чтобы сформировать необходимые навыки и установки. Существующие сейчас сроки значительно меньше, чем в большинстве европейских стран. По-видимому, в ряде случаев сроки профессиональной подготовки следует увеличить. ■

Дискуссия на секции «Обучение»

В ходе работы группы ставились вопросы, связанные с профессиональной подготовкой сотрудников полиции. Участники обсуждали цели и способы реформирования системы профессиональной подготовки сотрудников полиции. При этом мнения разделились по двум тезисам: надо или нет в принципе участвовать в профессиональной подготовке полицейских, а также каким образом обучать полицейских: за счет включения в имеющиеся учебные программы новых компонентов или создания совершенно новой системы подготовки. Модератор: **Ольга ШЕПЕЛЕВА**, *Институт «Право общественных интересов» (PILnet), Москва*

ШЕПЕЛЕВА: Наша группа собралась, чтобы обсудить проблемы, связанные с обучением сотрудников правоохранительных органов. И у нас запланировано импульсное выступление, которое должно придать ускорение нашей маленькой группе. Я приглашаю Андрея (Суслова. – *Прим. ред.*) это выступление сделать.

Андрей СУСЛОВ, *Пермский центр гражданского образования и прав человека:* Когда мы говорим о том, что мы будем зани-

маться обучением сотрудников правоохранительных органов по правам человека, то возникает вопрос, насколько системно можно изменить программы обучения. Это первое. Сразу скажу: я думаю, что правозащитники должны продолжать свои образовательные программы, т. к. этот метод работы приводит к результату и пока еще сохраняется. Это касается, кстати, образования не только должностных лиц, которые занимаются охраной правопорядка, но и общества в целом – школьников, студентов, учителей.

Если говорить узко по поводу того, как можно подходить к образованию сотрудников правоохранительных органов, то нужно упомянуть об имеющихся разработках. Где-то года два назад коллектив авторов под эгидой ОБСЕ подготовил брошюру. Я тоже входил в этот авторский коллектив, пособие вышло под названием «Руководящие принципы по образованию в области прав человека для должностных лиц по поддержанию правопорядка». Эти материалы есть на сайте ОБСЕ на английском и на русском языках.

Главное в этих принципах – все то, что связано с ценностями прав человека, которые должны пронизывать всю систему профессионального обучения. Все профессиональные дисциплины – не только курсы права – должны быть построены на идее прав человека. Те, кто учат, должны это понимать, и те, кто учатся, они должны это воспринимать. Сама атмосфера обучения должна выстраиваться в большей степени как атмосфера сотрудничества, несмотря на то что, естественно, будет определенная специфика иерархических отношений в таких учебных заведениях.

Те, кто проходят обучение, должны знать свои основные обязанности по обеспечению прав человека и иметь соответствующие умения и навыки. И, собственно, сами программы должны выстраиваться на практической реализации принципов прав человека в деятельности правоохранительных органов. И, кроме того, необходимо, чтобы в дальнейшем, после прохождения первичного курса, когда люди поступают на службу в разные правоохранительные органы – это может быть и полиция, и пограничная служба, и ФСБ, любые люди, которые могут применять силу и оружие, – чтобы они потом также проходили через профессиональную переподготовку, чтобы это все развивалось.

И еще один из важных принципов, который мы закладывали при подготовке обучающих программ, – участие общества в разработке программ обучения. И программы, и подходы в обучении должны обсуждаться в обществе достаточно широко, и интересы именно общества в сфере прав человека должны учитываться для того, чтобы в операциональном виде быть включенными в программы обучения. По идее, общество должно сформулировать определенный запрос, не заказ как таковой, а скорее всего запрос, а эксперты могут этот запрос, скажем, уточнить.

Подобные подходы мы, даже когда концепцию реформы МВД пытались продвигать, пытались закладывать, но по известным причинам МВД к этому особо не желало прислушиваться. Кстати, пункт о том, чтобы разделить высшее образование, высшее юридическое образование и профессиональное полицейское образование, у нас тоже был в концепции, но, я думаю, по ведомственным причинам это, не самое важное, тоже не захотели брать.

Что касается последних лет, то стали использовать разные активные формы обучения, это немножко изменилось. Но при том, что это хорошо само по себе, это не так сильно меняет систему самой подготовки. Есть некоторые люди, которые, пройдя, допустим, через наши семинары (я широко имею в виду – не только нашего центра, но и, допустим, семинары коллег из Йошкар-Олы, «Человек и закон»), они уже, может быть, по-другому относятся. Это небольшой позитив на общем фоне, на мой взгляд, не очень благоприятном, но, тем не менее, мне кажется, что ничего не остается делать, как стараться наращивать усилия с точки зрения увеличения критической массы тех людей, кто так или иначе воспринимает другие ценности, помогать изменять подходы к обучению правам человека. По-другому, мне кажется, будет сложно.

ШЕПЕЛЕВА: Можно я как модератор задам вопросы по мотивам выступления, но вопросы, наверное, адресованные всем собравшимся? Наверное, особенно интересно будет послушать, что происходило в других странах. Что менялось за последние десять лет в обучении сотрудников правоохранительных органов?

Александр БРЕСТЕР, *Сибирский федеральный университет, Юридический институт, Красноярский комитет по защите прав человека:* Мне бы хотелось встать в оппозицию. И предложить рассмотреть текущую ситуацию, потом поговорить про подходы. Подходы обучения связаны с ответом на вопрос: «А зачем НКО участвуют в обучении должностных лиц?»

ШЕПЕЛЕВА: Правильно ли я понимаю, что все здесь сидящие разделяют позицию, что правоохранительные органы надо обучать и образовывать?

БРЕСТЕР: Я бы мог озвучить здесь свое мнение.

Ирина ПРОТАСОВА, *правозащитная организация «Человек и Закон», Марий Эл:* Я могу сказать буквально два слова, например, из близкой к нам страны Польши. Они взяли на вооружение голландскую модель обучения полицейских и, соответственно, они, я думаю, за небольшой отрезок времени после того, как, собственно, социализм упал, за 10–15 лет пришли к тому, что полиция в рейтинге доверия среди разных институтов населения встала на третье место после церкви и армии.

Антон ЗВЕЗДКИН, *Фонд «Общественный вердикт»:* Я могу рассказать про обучение как человек, через него прошедший. Мне отчасти повезло, я заканчивал гражданский вуз и пошел в милицию, где первые полгода «топал по земле» в роте ППС в ранге рядового, потом меня перевели на офицерскую должность следователя. Так как

я заканчивал гражданский вуз, то был вынужден пройти полугодовое обучение в милиции, и там я столкнулся с теми, кто там обучался. Большая масса сотрудников, которые имеют, в лучшем случае, среднетехническое образование. Как строится само образование в школе милиции – опушу, одни эпитеты.

ШЕПЕЛЕВА: А можно без эпитетов? Чему там учили?

ЗВЕЗДКИН: В школу брали всех. Половина тех, кто там учился, честно и откровенно говорили, что идут в милицию для того, чтобы с мигрантов «пятихатки трясти». Мы полгода заучивали наизусть – по-моему, тогда 15 или 13 статья закона о милиции – о правилах применения спецсредств, оружия, какое-то небольшое время уделялось боевой подготовке, рукопашному бою. Были занятия по использованию технических средств, рации, позывные. Применительно к юриспруденции совершенно в общих чертах давалось понимание некоторых статей по профилю ППС. Например, статья за распитие алкоголя в общественных местах.

Единственное, самое нужное и полезное было в спортзале, когда показывали приемы, как задерживать граждан. Я помню такую ситуацию. Вызвали молодого человека и сказали, чтобы он провел задержание. Он проводит, прием выполнил прекрасно, преподаватель говорит «два». Он удивился, преподаватель пояснил, что он забыл представиться задержанному, что он сотрудник полиции. Но, естественно, на практике никто и никогда этого не делал, и это не откладывалось по-хорошему в голове, что это надо делать. И активного внимания этому не уделялось. Во время обучения не моделировались те ситуации, когда происходят какие-то конфликты между гражданами или между гражданином и сотрудником полиции. Простое задержание зачастую превращается просто в обоюдную драку. Во время обучения нужно, заучив нужные статьи закона о применении спецсредств и оружия, научиться на практике их реально применять и оценивать с юридической точки зрения, правомерно или неправомочно применять спецсредства, когда это будет превышением допустимых пределов, как задерживать без какого-то лишнего причинения вреда здоровью гражданина. Вот этого ничего не было.

ПРОТАСОВА: Мы с 2004 года профессионально занимаемся подготовкой сотрудников правоохранительных органов. Совместно с Андреем Борисовичем (Суловым. – Прим. ред.) неоднократно проводили семинары и готовили сотрудников. У нас есть две системы подготовки сотрудников: первая система – это специализированные вузы, где готовят офицеров, и вторая – это центры профессиональной подготовки, где берут гражданских ребят, закончивших какие-то учебные заведения, и после армии.

80% подготовки сотрудников правоохранительных органов уделяется боевым приемам и стрельбе. Это физическая подготовка и «стрелялки». Где-то 15% отводится правовой подготовке и меньше 5% – психологическая подготовка. Последняя, на мой взгляд, является самой необходимой. Что касается прав человека, то в программе учебных курсов, которую я читала, есть следующие темы: два часа – это международные стандарты соблюдения прав человека, шесть часов – это правовые основы работы с населением. Вся подготовка в области прав человека умещается в восемь часов.

Мы пытались разработать образовательный модуль и вместе с сотрудниками учебных центров думали, как его можно вписать в отведенные часы и расписание. Оказалось, что практически это невозможно сделать. Если мы говорим про боевые приемы и приемы-«стрелялки», то в этих практических занятиях не уделяется внимания правам человека, как это происходит в других учебных заведениях, в других странах, например, в Польше.

И у нас, к сожалению, в программе обучения полицейских отсутствует психологическая подготовка. Самая проблематичная точка, что у нас психологи не обучают навыкам взаимодействия с населением. Даже если сотрудник полиции будет знать основы и азы прав человека, он не будет подготовлен к взаимодействию с гражданами. Кроме того, на сегодняшний день у нас есть очень нехорошая тенденция: в центрах профессиональной подготовки снижается период подготовки. Например, в центрах ФСИН (Федеральная служба исполнения наказаний. – Прим. ред.) период подготовки сократили до одного месяца. В учебных центрах МВД вместо полугода, как это раньше было, подготовка длится три месяца. Какого сотрудника можно за три месяца подготовить?

— Скажите, хороший психолог – это какой?

ПРОТАСОВА: Во-первых, не диагносты, которые сейчас работают с полицейскими, а психологи-корректоры, тренеры, которые могут работать с группами. Мы подготовили рекомендации и отправили их в Совет по правам человека и развитию гражданского общества, а также в МВД. От МВД пришло письмо, в котором было сказано, что наши рекомендации будут приняты к рассмотрению. Но, как уже здесь сказали наши коллеги, «будут приняты» не означает, что что-то изменится.

— Есть ли рекомендации для МВД, для ФСИН и для граждан насчет того, как граждане и общественные организации могут влиять на повышение уровня правовой культуры сотрудников правоохранительных органов?

ПРОТАСОВА: У нас эти рекомендации есть. Вот некоторые из них: изучение концепции прав человека, знание меж-

дународных стандартов прав человека, знание постановлений Европейского Суда по правам человека, принятых против России, в которых фигурирует МВД. В наших рекомендациях мы также говорим о необходимости изучения этики профессиональной деятельности.

Мы вообще считаем, что полицейским нужно изучать кодекс этики адвокатов, потому что полицейские взаимодействуют с адвокатами. Исходя из той же логики – изучать кодекс этики прокурорских работников. Эти кодексы негласные.

— Почему? Они абсолютно гласные.

ПРОТАСОВА: Кроме того, мы рекомендовали изучать этнополитологические особенности, чему в процессе обучения полицейских не уделяется внимания. Работает сотрудник полиции на территории, он должен знать, кто живет на этой территории, какие этнические группы и какие у них культурологические особенности. Естественно, важно изучение психологии, конфликтологии, коммуникативных навыков, психологических приемов взаимодействия с гражданами, элементов возрастной психологии, психологии стереотипов. Вот такие тренинги должны быть разработаны в рамках системы подготовки сотрудников.

БРЕСТЕР: Я все же выскажусь, потому что я не могу обсуждать то, что непонятно зачем. Я хочу предложить контртезис. Только не подумайте, что я покушаюсь на чью-то работу и т. д., но, может, лучше спровоцировать, чтобы лучше понять. Мой тезис таков: работать в рамках обучения правам человека и подобных вещей с действующими сотрудниками правоохранительных органов не нужно и бесполезно. Я немного занимаюсь профессиональными вопросами образования. Одно из первичных условий для формирования какого-либо типа учебных отношений – это потребность. У того, кто учится, должна быть потребность в образовании. У полицейских – не вдаваясь в подробности, это можно пообсуждать – такой потребности нет. Если она есть, то она на уровне «Что мне надо делать, чтобы от меня отстали, что мне надо сделать, чтобы вы были довольны?». Тем более, вы говорите о нравственных вещах. Это ценностные вещи, а не нормативные конструкции. Когда сотрудник помещается обратно в свои условия работы, на эти ценности нет спроса в этой системе, а если на них нет спроса, значит, все, о чем говорилось на тренинге, бесполезно.

ШЕПЕЛЕВА: Или он творчески интерпретирует эти знания ради защиты других ценностей. Самое прекрасное, что я слышала, это от молодого человека, который говорил, что он очень хорошо знает стандарты, связанные с исследованием пыток, и поэтому, поскольку он считает, что оперов (оперуполномоченных. – *Прим. ред.*) за пытки наказывать нельзя, он знает, как грамотно их «отмазать».

БРЕСТЕР: Мы тоже с этим сталкивались. Творчески настроенные сотрудники берут от занятий все, что нужно, чтобы избежать рискованных для себя ситуаций. И в этом смысле, с точки зрения педагогики, философии образования, я не вижу никакого смысла тратить силы и время на работу с сотрудниками правоохранительных органов. Соответственно, у нас есть только один шанс повлиять на сотрудников правоохранительных органов – это возбудить в них потребность в этом, но такую потребность, чтобы они сами попросили. Не потому, что в отчете стоит такая позиция или у них общественный совет, а потому, что они не знают, что делать. Например, потому, что оправдательный приговор, отмена судебного решения, прекращение уголовного дела или возбуждение уголовных дел, потом Европейский Суд. И вот когда они будут поставлены в ситуацию паники, тогда, может быть, возникнет потребность в обучении.

На что, собственно, мы тратим свои ресурсы? Поскольку я из академической среды, то мы проводим большую работу со студентами, это работа на перспективу. То есть это работа, когда из ребят-студентов формируются люди с немного новыми ценностными установками, навыками и умениями. И когда они приходят работать в правоохранительные органы, то даже если система их на 80% подминает под себя, всегда остаются 20 процентов. Я внимательно отслеживаю, что и как делают наши выпускники, и я вижу, например, другие формулировки в документах, несогласие с руководителем следственного органа. Не все получается, но, тем не менее, есть какое-то движение.

Мы со студентами очень много учимся на правозащитном материале, работаем с материалами дел о пытках. Правозащитный материал – это уникальный материал для работы со студентами для самых разных курсов, от прокурорского надзора до европейских стандартов.

Второй момент – это работа с адвокатурой. Многие наши усилия сейчас направлены на образование и совершенствование навыков адвокатов. Когда адвокат ставит в тупик следователя, то следователь начинает менять шаблоны своей работы. Когда адвокат ставит вопрос о возбуждении уголовного дела против следователя и предлагает жалобу на трехстах страницах, а потом последовательно обжалует, достает эти материалы, следователи не могут не ошибиться, особенно если адвокат прав. И в этой ситуации органы следствия начинают «шевелиться». То же самое – правозащитные организации. Ведь, собственно говоря, весь правозащитный опыт приводит к тому, что в следствии, в правоохранительных органах начинает что-то меняться.

В Следственном комитете средний стаж следователя 2–3 года, а мы собираем их на семинар, обучаем – все это бесполезная трата времени. Возможно, вы скажете, что вы измеряли результаты обучения, что у вас есть здоровские, обалденные результаты. То, что я видел, рассчитано

на кратковременное запоминание. Пример – информирование. И если все обучение сводится к информированию, это тем более бесполезно. А деятельностные программы, тренинги требуют отдельного курса и ведомственной независимости. А там же еще инструкции, ДСПшные документы и так далее. Поэтому это все бесполезная работа, и надо работать с теми, кто идет в правоохранительные органы, тем более что нас очень много из академической среды. Надо работать с адвокатами, надо работать с правозащитными организациями, чтобы они создали такую потребность меняться, после которой обучение может приобретать смысл. Я могу сам себе оппонировать, но я заявляю этот тезис как безусловный, и если будут какие-то моменты, которые переубедят меня, я буду рад.

Михаэла ВИДАЙКУ, Молдавский государственный университет, факультет права, Молдавский офис инициативы «Верховенство права» Американской Ассоциации юристов: Я готов рассказать, что у нас изменилось в полиции, прокуратуре, судах. Не так много изменений, как хотелось бы, но, тем не менее, некоторые позитивные сдвиги есть. Во-первых, у нас в органы правопорядка принимают на работу только с высшим юридическим образованием.

— В полицию тоже?

ВИДАЙКУ: В ту же полицию...

— На рядовые должности тоже только с высшим образованием?

ВИДАЙКУ: Нет, речь идет об офицерских должностях.

— А на рядовые?

ВИДАЙКУ: Для неофицерских должностей нужно среднее образование, но тоже юридическое. Это уже хороший сдвиг, с нашей точки зрения, который влияет на подготовку работников органов правосудия.

Насчет поступления в профессию. Есть полицейские академии. В полицейскую академию можно поступить после гражданского вуза и пройти трехмесячный курс профессиональной подготовки. 40% времени обучения в академии охватывают такие темы: общие правила общения с гражданами, обеспечение права на проведение мирных собраний, работа с несовершеннолетними, проблемы дискриминации, включая гендерную, методика расследований преступлений на почве ненависти, право не подвергаться пыткам и право на свободу и личную неприкосновенность.

Какие еще хорошие сдвиги? Обучение проходит в смешанных вузах, так учатся судьи, прокуроры, работники полиции, адвокаты, представители НКО. У нас ввели обязательные часы обучения для судей и прокуро-

ров, то есть по 40 часов в год они обязаны проходить обучающие семинары. Им никто не предписывает, какие конкретно семинары они должны пройти, но у них есть право выбора, они сами выбирают те темы, которые им нужны, которые востребованы, с которыми они сталкиваются. Такой системы пока нет для работников полиции, у них сохраняется постоянное профессиональное обучение. Но они могут пригласить любого для чтения лекции. Многие наши партнеры из других НКО читали лекции в полицейской академии – например, на тему взаимодействия со СМИ.

— На ваш взгляд, почему эти изменения стали происходить?

ВИДАЙКУ: В принципе, личное мое мнение, из-за двух факторов. Первый – безнаказанность в рядах органах правопорядка и правосудия, очень много уволенных работников полиции и некоторые единичные случаи в прокуратуре и судебном корпусе, люди уволены по нереабилитирующим основаниям. Второй – наверное, свобода слова и СМИ. Мы можем говорить, что в Молдове работает постоянный общественный контроль со стороны СМИ. У нас маленькая страна, всего несколько ТВ-каналов, и когда все это показывается и рассказывается, то люди реагируют остро, начинают звонить: «Как?! И ты там был!». Это на многое влияет.

Олег ХАБИБРАХМАНОВ, Межрегиональный комитет против пыток: Я из Нижнего Новгорода. Я бы хотел поаплодировать предыдущему выступающему (Александру Брестеру. – *Прим. ред.*). Звучал тезис, что семинары для сотрудников правоохранительных органов – это капля в море. Согласен также с тем, что в мире информационных технологий найти конвенцию, конституции и прочее возможно самостоятельно, для этого семинары НКО не нужны. Третий тезис был про то, что среди сотрудников правоохранительных органов отсутствует потребность в знании. С этим я тоже совершенно согласен. Но тут я все же хотел привести в пример организацию Ирины Протасовой, человека, которая как раз специализируется на проведении тренингов по курсу прав человека.

Во-первых, основной из вообще существующих проблем является то, что подавляющее большинство сотрудников правоохранительных органов просто не понимают, что такое права человека. Несмотря на то что в той же статье 2 Конституции прописаны права и свободы человека, но они не понимают, что это такое. Для них есть права и есть человек, следовательно, любое нарушение будет являться нарушением прав человека. Я бывал на этих семинарах раз пятнадцать, и каждый раз я наблюдал, как у них падает челюсть и катится по лестнице, когда они осознают, что права человека могут быть нарушены только государством. Для них это откровение, что права чело-

века – это отношения между единицей и властью в государстве. Это откровение полезно тем, что они начинают понимать, чего мы, правозащитники, от них хотим. И это дает нам какую-то площадку для начала конструктивного диалога. Здесь нужно понимать, что это капля в море, и, например, осуждение сотрудников полиции за пытки – тоже капля в море. Но когда мы работаем в такой паре, мы уже немножечко добиваемся эффекта. Наверное, это будет неправильный вывод с точки зрения социологии, но у нас не было ни одной жалобы на сотрудника полиции или сотрудника ФСИН – на тех людей, которые прошли обучение на этих семинарах.

По поводу того, что можно скачать разные европейские конвенции и все прочее. Это достаточно спорные документы, и для образовательного уровня сотрудников полиции и ФСИН это очень сложные документы. Совершенно непонятно, к чему они и зачем они. Та программа, которую разработала Ирина Протасова со своими коллегами, – она фактически детская, подается элементарным языком, буквально на пальцах. Несмотря на это в некоторых колониях просят еще примитивнее объяснять.

Что касается потребности в обучении, то такой потребности нет. На эти семинары людей загоняют. Есть команда от управления ФСИН, далее – команда на уровне начальника колонии: собрать 20-30 офицеров, посадить всех в зал, не выпускать два дня. Это напрягает абсолютно всех, видно, что людей сюда притащили. Они, так как деваться все равно некуда, начинают работать. Особенно, если еще это хороший тренер, который не дает аудитории спать никогда. А как я уже говорил, информация подается настолько элементарно, что этот материал в них начинает проникать. Люди, которые пришли с утра на семинар, и люди, которые вечером с семинара уходят, – абсолютно разные люди по степени заинтересованности. И уж что-то, а что такое права человека, для чего вообще нужны правозащитники, они начинают понимать. И также они начинают понимать, что правозащитники – это вовсе не те люди, которые хотят всех из зон выпустить, а туда загнать всех сотрудников ФСИН. Диалоги, например, с руководством колоний после проведения подобных семинаров строятся совершенно по-другому. Поэтому я считаю, что образовательный элемент в правозащитной деятельности должен быть, но только надо обязательно с умом, а не просто так – собрать и прочесть какую-нибудь скучную лекцию на тему европейского права и т. д. и т. п.

Наталья КОСТЮЧЕНКО, независимый психолог, Новокузнецк: Мы сотрудничали с Южно-Сибирским правозащитным центром, который сейчас упразднил свою деятельность. Мы остались вдвоем и работаем как физические лица. Мы сотрудничали с организацией «Человек и закон», у нас проходил семинар, вместе с коллегой приезжал читать семинар Сергей Подузов. Действительно, в приказ-

ном тоне были собраны сотрудники полиции, юстиции, из каждого подразделения по два человека.

Что изменилось? Изменился взгляд на правозащитную работу. Если раньше наши запросы игнорировались, то сейчас к нам относятся с большим пониманием, лучше знают, чем мы занимаемся и для чего работаем. Уже потом, когда мы хотели провести свои тренинги, хотя бы небольшие, начальник УВД говорил так: «Я не против, как скажет начальство».

Относительно того, как обучать и когда обучать. Наверное, это не только проблема тех профессионалов, которые приходят работать в органы. Обучать нужно еще в школе, и показывать, и говорить: это твоя родина, эти люди – это твои граждане, с которыми мы живем на этой территории, вот это наша страна. И только тогда, именно с такой ментальностью люди, приходя в органы, будут готовы воспринимать права человека, доброту и так далее.

— Я согласен с тем, что вы сказали. Я работал в Болгарии, часто общался с полицейскими, и я увидел, что им трудно изучать права человека, это как другая вещь, которую им надо было учить. Я тоже заметил, что полицейским было легче понять, что значит общественный интерес, и что им надо искать баланс между интересом полиции, учебным интересом и общественным интересом, интересом общества, в котором они живут. Противоречия проявляются тогда, когда полицейские под служебным интересом понимают общественный интерес. Бывают ситуации, когда полицейский защищает общественный интерес, но при этом нарушает служебные требования. Нужно подумать, как мы можем в таких ситуациях защитить полицейских. Например, была история, когда прокуроры расследовали дело в отношении полицейских. Они сами писали в газетах, что произошло, что на них оказывалось давление, а потом они были уволены. И это хороший пример того, что есть необходимость защитить тех, кто чувствует общественный долг.

ШЕПЕЛЕВА: У нас сейчас обратная тенденция, потому что в требования к сотрудникам правоохранительных структур, в требования к судьям внесли запрет на публичное обсуждение и публичную критику того, что происходит в этих структурах. То есть, условно говоря, полицейский, который говорит о том, что у нас здесь сфальсифицировали преступление или у нас здесь коррупция, подлежит дисциплинарной ответственности за нарушение запрета публичной критики.

Владимир ЗУБКОВ, Коми правозащитная комиссия «Мемориал»: Никто из коллег не задумывался по поводу того, кто сотрудниками полиции занимается в соседнем УВД? Аттестованные сотрудники. Проблема, с моей точки зрения, в этом. Аттестованные сотрудники не должны при-

влекаться к этой деятельности. Все, что происходит у нас в системе ФСИН в республике Коми, практически диаметрально противоположно тому, что происходит в Нижнем Новгороде.

ШЕПЕЛЕВА: Это результат долгих трудов, потому что 10 лет назад и слышать не хотели об этом, насколько я помню. Все это цветение и т. д. – результат того, что потребность все-таки была сформирована.

ЗУБКОВ: Мы сталкиваемся с аттестованными преподавателями из системы МВД или ФСИН в судебных процессах. Это же позорище, дискредитация должности человека. Проблему нужно обсуждать на этом уровне – что эти же люди преподают в школах милиции?

— А если прийти в обычную среднюю школу и посмотреть, кто там преподает? Ситуация как-то кардинально отличается? По-моему, нет.

ЗУБКОВ: Может, правильно сказал Бойко Боев, что у этих преподавателей нет понимания общественного долга. Они обучают сотрудников максимально использовать все возможности для служения интересам следствия. Они знают, что там три часа или 48 часов можно держать задержанного, в зависимости от статьи; он понимает, что за 3 часа он не успеет провести процессуальное действие – естественно, он не будет фиксировать дату, когда человека доставили в отдел. Полицейский прекрасно все понимает, но в поставленных условиях, зная, что он нарушает закон, он будет его нарушать. По-другому не выйдет.

— Поэтому у основной массы обучающихся отторжение.

ШЕПЕЛЕВА: Я помню, как профессор уголовного процесса жаловался на детей из семей сотрудников правоохранительных органов. Он спросил студентов, что они будут делать, если задержанный не признается. Ему ответили – «оперу отдам». И как, говорит профессор, про уголовный процесс разговаривать?

Но я все-таки хочу воспользоваться правом модератора и обратить внимание на следующую вещь: то, о чем шла речь до перерыва, касается того, как обучение сотрудников правоохранительных органов встроено в работу правозащитных организаций. Нужно ли проводить предварительную подготовку, чтобы сформировать у сотрудников правоохранительных организаций мотивацию к обучению; как программа обучения помогает налаживать диалог и повышать уровень взаимного понимания между сотрудниками и правозащитными организациями; нужно ли подкреплять программы обучения сотрудников правоохранительных органов какими-то программами по защите тех из них, которые действуют

ради общественного интереса вопреки интересам их служб и т. д.? У меня вопрос: как может выглядеть обучение в контексте реформы? Государство меняет систему уголовного правосудия, государство меняет систему работы полиции, государство выставляет другие приоритеты перед правоохранительными органами. Мне кажется логичным, что, планируя и проводя такие изменения, государство должно ради проведения в жизнь своей политики в рамках этих реформ заодно и что-то сделать в системе подготовки, чтобы она поддерживала эти реформы. Как вы оцениваете те процессы, которые происходили в наших странах, с этой точки зрения? Реформы были связаны с процессом обучения? Это первый вопрос.

Второе – вопрос о том, чему учить сотрудников правоохранительных органов, тесно связан с тем, чему у нас людей вообще учат в школе, в высших учебных заведениях, в заведениях по техническому и прочему образованию. Соответственно, от того, какими они выходят из общегражданских заведений, может быть, зависит и то, чему их нужно учить, когда они придут за узкоспециальной правоохранительной подготовкой. И у меня возникает вопрос о том, что из этого – узкоспециальные компетенции, а что – общечеловеческие компетенции? И может быть, имеет смысл что-то делать вообще с системой образования, а не с системой обучения сотрудников правоохранительных органов?

Я сейчас вижу на примере высшего юридического образования, что все провалы школьного образования пытаются компенсировать – совершенно безуспешно, как мне кажется, – на стадии высшего юридического образования и обвиняют во всем высшее образование, а проблема не в нем. Проблема в школе. У нас проблема в школьном и в высшем общегражданском образовании или проблема в профессиональной подготовке сотрудников? Как эти части соотносятся? И еще один вопрос: когда мы говорим о том, что сотрудник должен знать и уметь, что нужны разнообразные курсы, то на какие «шиши»? Сколько ресурсов мы можем потратить, учитывая то, что у нас помимо проблем, которые существуют в системе правоохранительных органов, есть еще масса других проблем: в сфере здравоохранения, в сфере социального обеспечения и т. д. и т. п. Условно говоря, мы тратим деньги на лечение детей, больных раком, или на обучение сотрудников полиции? Сколько мы готовы выдать на то и на то? Где грань этого необходимого минимума?

ЗУБКОВ: Я два года преподавал на юридическом факультете в ведущем столичном вузе республики. Поменялся ректор Сыктывкарского госуниверситета, и появился новый ректор – бывший председатель Госсовета, ведущий единоросс. Слово «правозащита» стало оскорбительным, «Мемориал» – вообще красная тряпка. У нас сейчас 24

предмета преподает один преподаватель юридического факультета. На каком уровне образование на юридическом факультете ведущего вуза, остается только догадываться. Мне позвонили мои бывшие студенты и говорят: у нас каждое занятие начинается с того, что кандидат исторических наук, ведущий 24 предмета на юридическом факультете, устанавливает связь с космосом первые 15 минут. Это повсеместно в тех вузах, с которыми я пересекаюсь по работе, это те вузы, которые составляют 80% из юридических факультетов России.

— И они принимаются на работу после этого?

ЗУБКОВ: Поверьте мне, я преподавал на третьем, четвертом и пятом курсах. Человек, идущий на красный диплом, на последнем семестре заявлял мне, что у нас прецедентное право и индивидуальный предприниматель – это юридическое лицо. Поэтому, конечно, юридический факультет – это первое, на что нужно обращать внимание. Находить точки соприкосновения безумно сложно будет сейчас.

БРЕСТЕР: У нас вход в правоохранительную систему происходит помимо всяких юридических факультетов, потому что у нас есть огромное количество ведомственных вузов. Кроме того, работают центры профессиональной подготовки, и мы также видим, что из ведомственных вузов люди идут работать вовсе не в ведомства, а в общегражданский оборот. Приоритетнее не учить уже готовых правоохранителей, а все-таки идти в юридические вузы и пытаться с подрастающим поколением работать.

ЗУБКОВ: Работа со студентами, безусловно, приносит плоды. Я создал юридическую клинику, но после того как поменялся ректор, клиника умерла. Юридическая клиника – это тот плацдарм, на котором можно изучать правозащитные темы. Студенты совершенно меняют свое мировоззрение. Сейчас они придут к нам, в юридическую клинику «Мемориала», которую мы создаем у себя.

— Все-таки мы идем правоохранителей учить или мы идем в юридические вузы?

— Будущих правоохранителей учить.

СУСЛОВ: Если наши усилия сейчас не столь эффективны, то надо ли нам вообще отказаться от обучения сотрудников правоохранительных органов? На мой взгляд, нет, поскольку даже если есть некоторое количество сотрудников, которые все-таки будут уважать права человека, то это уже кого-то защитит из реальных людей. Но на что тратить силы? У нас ресурс не безграничный. На

мой взгляд, в первую очередь – на обучение преподавателей. Это полицейские академии, центры профессиональной подготовки, потому что они работают с теми, кто на земле. Второе – это обучение юристов в вузах, я с этим согласен. Третье – это обучение учителей, которые просто идут в школы. Теперь вопрос, чему именно в первую очередь учить. На мой взгляд, исходя из доступного, исходя из того ресурса, который есть, нужно дополнять обучение тем дисциплинам, которые есть в академиях, в центрах профподготовки. Это образовательные части, связанные с выполнением профессиональных обязанностей сотрудников полиции.

— То есть не нужно пытаться сделать отдельный курс по правам человека, а просто делать так, чтобы какие-то аспекты, необходимые для реализации прав, были встроены в курсы огневой подготовки, рукопашного боя и т. д.?

СУСЛОВ: Совершенно верно. Может быть, даже меньше давать философию прав человека, а идти через язык профессиональных обязанностей сотрудников полиции. Может быть, это понятнее, что он обязан как полицейский делать, и интегрировать правозащитный компонент во все курсы: в тактику, в огневую подготовку, в боевую подготовку. Мы это уже делали с преподавателями нашего пермского и березниковского учебных центров. Есть проблема, что преподаватели учебных центров меняются и увольняются, но и любые сотрудники увольняются, приходят новые. С ними и нужно в первую очередь работать.

Вот пример. Ездил на конференцию, кстати говоря, в Нижний Новгород, в академию МВД. С вокзала меня везла преподаватель, очень умная, профессионально подготовленная. И она говорит: «Задала курсантам простой вопрос в ходе своей работы: “Вот вы видите, на вокзале пьяный размахивает ножом и угрожает окружающим, что вы сделаете?”» Ответ был такой: «Мы просто отдубасим его дубинками и унесем в отдел». Она стала им говорить, что есть закон. Но это объяснение не очень работает. По сути, здесь главное объяснение – что они сделали как профессионалы? Они выполнили чьи обязанности? Получается, что они на себя взяли обязанности судьи – вынесли приговор, и кроме того – палачей: сразу этот приговор исполнили так, как они это понимают.

Достаточно быстро можно обучить сотрудников иначе понимать свои обязанности. Даже наши тренинги показывают, что это то, что они могут успеть усвоить во время тренингов. Естественно, я никогда не понимаю обучение как просто передачу информации. Мы должны организовывать обучение так, чтобы выработывались навыки и отношение к тому, что человек делает.

— А насколько есть ресурсы?

СУСЛОВ: Ресурсы малы, но они все-таки есть. В учебные центры «заходить» проще, чем в вузы. Заходить в вузы сложнее, потому что наше юридическое сообщество в большинстве своем не очень готово что-либо слушать, т. к. считает, что они все абсолютно знают. Допустим, если к нам на семинар случайно попадает преподаватель-юрист, у него челюсть падает ниже, чем у оперуполномоченного, когда он понимает, наконец, что такое права человека. Так происходит, потому что в большинстве вузов обучение юристов у нас чисто позитивистское. Поэтому хотелось бы наши усилия обратить на то, как работать с теми преподавателями, которые работают со студентами. Они как юристы подготовлены, но с точки зрения стыковок того знания, которое у них есть, и проблематики прав человека – здесь большая проблема. Что делать? Стараться показать в том числе и руководителям органов внутренних дел, и руководителям разных образовательных учреждений, что выполнение профессиональных обязанностей полицейскими или сотрудниками ФСИН и других органов – это важная часть обучения, и, собственно, этим в первую очередь надо заниматься.

ШЕПЕЛЕВА: Есть общая фундаментальная проблема с восприятием обучения. Я как-то, загнав в угол одну очень важную и очень умную профессиональную даму, выяснила, что она считает, описывая то, как должны быть обустроены образовательные программы, что от механического помещения человеку в голову объема какой-то информации у человека формируется системное мышление, понимание и умение что-то делать.

— Это большой дефект всего образования, я согласен.

ШЕПЕЛЕВА: Это, понимаете, на уровне даже тех людей, которые действительно думающие, ответственные, профессиональные. У них есть представление, что у человека формируется профессиональная ответственность от того, что он прочитал правила поведения или выучил наизусть закон о полиции.

— У меня, знаете, идея появилась, может быть, вы ее зафиксируете. Правда, сейчас она мне кажется очень банальной. Крупные юридические фирмы проводят конкурсы, которые имеют популярность среди юристов. Я не помню, чтобы правозащитные организации вышли на серьезный уровень творческой конкурсной работы среди студентов юридических факультетов.

— Что такое серьезный уровень? Очень часто конкурсы делаются, но если вы понимаете под серьезным уровнем то, что делают бизнес-структуры... Возьмут ли они нашу проблематику – большой вопрос.

— Регионально такие конкурсы проводятся. «Мемориал» проводит конкурсы для студентов, другие организации. Но если такой конкурс будет от объединенного правозащитного сообщества, если он вырастет до какого-то уровня престижности...

— Конкурсы – это как вариант захода в вузы. Если это: а) организовано, то есть не какая-то региональная ячейка; если это: б) действительно серьезный уровень, многоэтапный, который подразумевает вовлечение большого числа студентов, и в) с хорошим стимулом – репутационная вещь: ты победил, и это придает тебе в юридической среде некий символический капитал.

— Я боюсь, что последний компонент будет сложно реализовать, азарт и интерес можно создать, а вот инвестиции в символический капитал – сложно.

— Если к этому привлечь уполномоченного по правам человека, придав конкурсу некоторую государственную составляющую... Такой конкурс не должен быть разовым. Если он будет регулярным, то это может стать престижным конкурсом правозащитных организаций для юристов.

— Более того, материала предостаточно, процедур предостаточно. У меня такой проблемы с заходом в вузы нет, у нас правозащитная организация создана на базе вуза, и сами мы все в вузе, у нас и материал там весь. Я начинаю понимать, что это у нас так сложилось, я со студентами пять-шесть раз в неделю встречаюсь, и мы с ними много работаем на правозащитном материале.

— А в Марий Эл в государственном вузе права человека преподает выходец из «Русского национального единства».

— Я работаю в педагогическом университете, я с историками могу работать, а если я приду в классический университет на юрфак, со мной разговаривать не будут. То есть мне скажут: вы, пардон, доктор исторических наук, а у нас тут юристы, до свидания.

— Если стоит задача, что с юридическими вузами надо работать, и поскольку не каждый может установить контакты с вузами, то такой «вход» можно организовывать через вещи, которые повышают престиж. Если еще договариваться с руководством вуза о том, что конкурс будет иметь рейтинговый показатель, то это будет еще привлекательнее. В качестве рейтингового показателя вузы берут себе все что угодно, только дай.

ПРОТАСОВА: Я, с вашего позволения, начну со второго вопроса о всей системе подготовки и в чем основная проблема. Я полностью могу согласиться с тем, что у нас

на самом деле голова замусорена, начиная со школы. И если мы начинаем работать с детьми, которые выпускаются из 11 класса, то понятно, что мы сталкиваемся с их идеями патриотизма, государственности. Эти идеи своеобразные, и это очень своеобразный патриотизм. В школе очень много проблем с подготовкой, и там не учат свободомыслию. Система образования очень закрытая, в большей степени, чем система МВД. Поэтому построить диалог с ними сложнее, чем в системой МВД, по крайней мере, нам.

Второй вопрос – по поводу реформы. Я считаю, что подготовки кадров реформа не коснулась абсолютно. Маленький пример. В одном из регионов России у нас был семинар, на котором присутствовал начальник полка ППС. На второй день он может привести к нам на семинар полк ППС. Мы спрашиваем: из всего, что вы услышали, какую тему рассказать сотрудникам ППС? Он говорит: расскажите им о роли полиции в обществе. Понимаете, что задело больше всего? Получается, что полиция на сегодняшний день не знает своей роли в обществе. Если у полицейских спросить, что они делают, то они назовут множество функций и задач, которые они на себя возлагают, и становится страшно. Но если провозгласили перемену из милиции в полицию, то возникает вопрос – в чем должна быть разница между милицией и полицией? Между military и policy? Поэтому они как работали раньше, так и продолжают работать. Я согласна с Андреем в том плане, что мы сейчас можем работать в рамках имеющихся курсов и программ. Но я хочу все-таки обратить ваше внимание, что на самом деле, если бы у нас была возможность, нужно требовать изменить стандарт подготовки полностью.

Вопрос – где взять ресурсы. Смотрите: у нас сейчас в каждом регионе России есть центр профподготовки. Это огромное здание с персоналом, с обслуживанием этих зданий. Последний раз, когда мы приходили в учебный центр (около двух лет назад), там обучалось 25 человек на протяжении шести месяцев. Какой смысл держать такой штат и тратить бюджетные средства на огромное здание и его обслуживание? Я сторонник того, что эти центры надо высвободить и создавать или региональные учебные профессиональные центры, как работает, например, криминологический центр, кинологический учебный центр, то есть профессиональные учебные центры по профильной подготовке. Полгода сотрудники будущей полиции должны проходить хорошую профессиональную подготовку на базе хорошего профессионального центра с хорошими педагогами, с хорошими программами, с хорошими разработанными модулями. Вплоть до того, что они должны уметь и машину в любых условиях водить, и мотоцикл в любых условиях водить, и они должны знать и прорабатывать, как пьяного забрать с остановки, и 15 раз эту ситуацию промоделировать.

На сегодняшний день в Татарстане есть учебный центр МВД «Мирный», где полностью разработаны технологии симуляции, 3D-технологии. Люди, имеющие опыт работы в полиции, говорят, что они всю жизнь проработали в полиции, но одного раза прохождения этой симуляции им хватило, чтобы в следующий раз не попадать в рискованные ситуации. По их рассказам, эта симуляция – фантастика: опускается экран, за тобой бежит человек с пистолетом, стреляет и все на свете; опускается экран, и робот говорит, что здесь ты сделал ошибку и тебя будут судить, здесь ты сделал правильно и т. д. Нам надо как-то воздействовать на МВД и на наше правительство, чтобы поменять кардинально всю систему подготовки.

У меня есть предложение. Мы, правозащитники, не можем требовать от людей соблюдать права человека, если они не знают, что такое права человека. Поэтому мы должны продолжать просвещать, и говорить, что такое права человека, и менять ценностные установки сотрудников полиции. Каким образом? Или действительно создавать профессиональные современные центры, чтобы там были хорошие программы, или же второй момент, о чем рассказывал коллега из Молдовы – ввести обязательное требование, чтобы судьи и прокуроры проходили 40 часов подготовки, и включать в эти часы правозащитные курсы.

ШЕПЕЛЕВА: У судей существует система постоянного повышения квалификации. То есть их постоянно отправляют на различные мероприятия, которые проводятся как в регионах, так и в других городах. Судьи говорят, что их больше всего интересовало, когда семинар по какому-то вопросу проводили судьи из вышестоящей инстанции, потому что в таком случае у них можно было детально выяснить позицию вышестоящего суда, которую они должны учитывать при рассмотрении дел, и таким образом снижать процент отмены. И судьи добавляли, что когда к ним приходили ученые из высших учебных заведений или правозащитные организации, то им это было неинтересно, т. к. это не имело отношения потом к их повседневной работе.

ПРОТАСОВА: Я все-таки считаю, что это может быть выходом – внедрять правило, чтобы сотрудники полиции проходили именно в правозащитных организациях определенное число часов в год. Или как в Польше: если сотрудник полиции проходит семинар в правозащитной организации и у него есть свидетельство, что он прошел семинар, то его продвигают по службе и его лучше принимают на службу, потому что прохождение семинара воспринимается как определенная гарантия, что кандидат знаком с правами человека и он не будет их на службе нарушать.

И последний момент: в последнее время стало сложно организовывать семинары и требуется финансирование обучающих программ. Нужно, как я думаю, обращать внимание и создавать условия, чтобы наш российский бизнес захотел платить преподавателям-правозащитникам, чтобы они работали с полицией. Я считаю, что нам надо пытаться как-то искать точки соприкосновения с бизнесом, чтобы они начали вкладываться в просвещение сотрудников полиции.

БРЕСТЕР: Я хотел бы обратить внимание на то, что после семинара полицейские все же возвращаются на свою службу. На этой работе не нужны правозащитные курсы. У них есть начальник, и они тупо исполняют его приказы. Они приходят с утра, им дают вводную инструкцию на линейке, и они эту вводную инструкцию целый день исполняют, до вечера. Вечером они принимают рапорт, они отчитываются – все, у них день закончился.

ШЕПЕЛЕВА: Мне кажется, что нельзя считать людей автоматами, если они сотрудники правоохранительных органов; и считать, что у полицейского отсутствует вообще какая бы то ни было вариативность поведения, что в него вставили перфокарту, и он так и делает.

БРЕСТЕР: Система на самом деле обезличена: есть автоматы, есть биороботы. Есть такое понятие, как профессиональная деструкция в юридической среде. Вот это и есть этот автоматизм, автоматизированное исполнение приказов. Я считаю, что необходимо расставить приоритеты.

ШЕПЕЛЕВА: То есть нужна другая перфокарта?

БРЕСТЕР: Нужно поменять начальство, вместе с начальством поменять перфокарту. Можно в связи с этим привести прекрасный пример. У нас в 2003 году поменялся УПК. Нормы изменились, да, перфокарта изменилась. Сотрудникам стали вставлять другу перфокарту, поведение при этом почему-то не изменилось совсем. Потому что оно зависит не только от перфокарты, которую им вставляют в голову.

— Подождите: либо перфокарта, либо мотивация. Перфокарта – это робот, а мотивация – это апелляция к человеку со свободой воли.

СУСЛОВ: Вот именно в этом я и хочу не согласиться отчасти. Сотрудник полиции не робот вообще-то. Если во время обучения заложена мотивация правильного выполнения профессиональных обязанностей – такие вещи, как пропорциональность, необходимость, ответственность, законность, то он будет исполнять приказы начальника, но он будет их исполнять немножко по-другому. В принципе, есть реальные примеры из жизни.

ШЕПЕЛЕВА: Еще немного относительно обстоятельств.

Есть у нас много общественных советов, различного рода структур, Общественная палата, которая фиктивную роль играет, конечно, с точки зрения построения гражданского общества, но все-таки она существует. И есть у нас ОНК, который тоже, по сути, является фикцией, но который все-таки есть. И мы все эти инструменты можем использовать, в том числе эти общественные советы, и проводить, допустим, семинары для сотрудников даже с той точки зрения, что они должны просто отмечать какие-то галочки во внутренней отчетности. Как бы использовать этот механизм, он абсолютно менее затратный, чем механизм по созданию центров.

КОСТЮЧЕНКО: Я в прошлом педагог и работала как в дошкольных учреждениях, так и в вузах. Поэтому я, наверное, широко вижу проблему и хочу начать с финансирования реформы. Замечу, что перед поездкой на конференцию я общалась с представителями полиции. Они очень разные, и они не знают друг друга из разных структурных подразделений. С финансированием самой системы достаточно плохо, там коррупция. В полиции создавали левые штатные единицы, и начальствующие сидели и складывали денежку в карман. Что касается финансирования образования, то тут тоже все очень сложно. Даже если мы найдем какие-то средства, все равно это будет осаждаться где-то, в чьих-то карманах. Это, с моей точки зрения, будет до тех пор, пока в правительстве перфокарта, как мы говорим, не сменится.

Второе – как обучать? Мы все обычные люди. Полицейский завершил свой рабочий день, смена его закончилась, он пришел домой, снял форму, и он обычный человек, который смотрит новости. Значит, права человека можно освещать и через другие источники: через СМИ или другие ресурсы, чтобы доходило до человека.

Далее – относительно целостности системы образования. Я вам могу привести пример, когда ко мне обратилась воспитатель старшей группы детского сада с вопросом, что такое толерантность и как это объяснить пятилетнему ребенку. Смешно? А это внедряется. Давным-давно, когда я еще в 1999–2000 гг. работала в системе начального профессионального образования, среднего общего образования, была массовая затравка через министерство образования – вводилась тема патриотизма, но через региональный компонент. Такая же система через региональный компонент может быть построена с нуля – от детского сада и выше – по любой теме: любовь к Родине, толерантность, права человека.

— Но, насколько я помню школу, как мне кажется, любой ценностный предмет, преподающийся в школе, с высокой степенью эффективности формирует циничное к нему отношение.

— Может быть, какие-то игровые формы? Вот именно игровые – мы играли в школе. Игровые, они просто запоминаются для детей хорошо.

— «Зарница»! Отвращение к воинской службе и антимилитаризм игра «Зарница» сформировала во мне на «отлично».

— Если «Зарницу» сделать хорошо, все будет наоборот.

— И про права человека тоже, так сказать, «Зарницу» и права человека массово в школе...

— Есть такой замечательный предмет «обществознание». И если кто просматривал программу за последние годы, то там к учебнику прилагаются очень интересные рабочие тетради с разработанными упражнениями, тренингами – все очень хорошо расписано. Оно уже есть. Поэтому мой ответ на вопрос «где брать финансирование?» такой: вот обрабатывайте уже готовое.

ЗУБКОВ: Несколько слов про разрядки из министерства образования в средних учебных заведениях Республики Коми. Например, преподавателю обществознания нужно донести информацию о положении в Крыму. Или рассказать о результатах Олимпиады в финансовом и политическом плане для страны. Каждую неделю преподаватель должен отчитаться письменно. Это к вопросу о том, что и как делается в школе. Второй момент – это пример из высшего образования в отношении мотивации. Один студент пытался устроиться в Следственный комитет, другой – в МВД. Когда в СК и МВД посмотрели на документы, подтверждающие прохождение производственной практики на пятом курсе, то там они увидели, что практика была в «Мемориале». Никто из студентов не был принят на работу. Поэтому опыт Польши у нас работает, но ровно наоборот.

В отношении перфокарты и мотивации. Я говорил о том, что преподавать нужно тем сотрудникам, которые встречаются с нами в судебном процессе. Они говорят о том, что единственным знаковым моментом являются судебные акты по тем процессам, где они с нами встречаются в процессах. Выигрываете иск, а дальше «набьют по шапке». Их собирают, показывают судебный акт и говорят, чтобы они его донесли до подчиненных. Вот это единственное, что хоть какое-то влияние имеет.

— Деятельностно-ориентированный подход к обучению сотрудников.

ЗУБКОВ: Практически все наши встречи связаны с однородными исками. Вот это влияет, как ничто другое. Это как раз пример той мотивации, которая должна по-хорошему влиять. ■

Система оценки полиции

Асмик **НОВИКОВА**, фонд «Общественный вердикт», Москва

В течение всей реформы МВД система оценки менялась постоянно. Сначала в январе 2010 года был принят Приказ №25, он просуществовал два года. В этом приказе впервые были введены в качестве обязательных показатели, основанные на изучении общественного мнения. Целых два показателя, которые имели низкий коэффициент значимости и раздавливались остальными несколькими десятками показателей. В июле 2011 года, то есть через полтора года действия приказа №25, МВД разработало новый приказ – №735, который должен был вступить в силу в январе 2012 года. Этот приказ интересен тремя вещами: он отменил требование отчитываться каждый месяц, исключил районный уровень и увеличил число показателей на основе оценок граждан, тем самым увеличив вес общественного мнения в системе оценки. Региональные управления получили право разработать собственные системы оценки для подчиненных подразделений органов внутренних дел. Небольшой шаг в сторону децентрализации системы оценки был сделан.

Но что-то, что не очень доступно для изучения, в этом приказе категорически не понравилось, т. к. он так и не начал действовать: МВД в конце 2011 года, 26 декабря, приняло новый приказ – №1310, который отменил 735-й.

Приказ 1310 был по-своему революционным, т. к. он четко разграничил три компонента оценки – ведомственную, построенную на данных статистики, вневедомственную, опирающуюся на данные общественного мнения, и третье, на оценку инспекций и проверок – контрольного механизма самого МВД. Ясно, что ведомственный компонент преобладал, т. к. инспекции и проверки оперировали тоже ведомственными показателями. Принципиальным и действительно новаторским было то, что общественное мнение вынесли в самостоятельный блок оценки, а не включили (как в приказе №25) в виде показателей в ведомственную часть.

Кроме того, кажется, впервые в приказе №1310 МВД постаралось найти новую базу для сравнения. Если раньше действовал АППГ – аналогичный период прошлого года – и правила вынесения оценки предписывали, как оценивать достигнутый показатель в сравнении с этим АППГ, и что еще важно – подразделение понимало, на какой «идеал» нужно ориентироваться, то новый приказ требовал сравнивать с показателями, которые были достигнуты в этот же отчетный период в других регионах. Сами регионы были сгруппированы в кластеры, всего было пять кластеров, предполагалось, что внутри кластера собраны однообразные регионы. Но, например, показатели Адыгеи сравнивались с показателями в Мурманске, они были в одном кластере. Сама идея кластеров и сравнения регионов внутри них интересна, ведь таким образом исчезал «ориентир» и нельзя было предугадать идеальное значение показателя. Но сам отбор регионов в кластеры выглядел сомнительным. Все три компонента системы оценки анализировались Экспертным советом при МВД, который не выносил оценку, а рекомендовал МВД, как оценить деятельность полиции.

Нужно отметить, что в тот же период была создана должность регионального главного полицейского, что, конечно же, еще один шаг в сторону повышения автономии полиции на местах и шаг в сторону создания если не федеральной полиции, то, по крайней мере, региональной.

В декабре 2013 года появился новый приказ – 1040, который действует и сейчас.

Вся изложенная, даже поверхностно, предыстория очень убедительна. МВД, не особенно публично комментируя свои намерения и действия, очень внимательно относится к системе оценки, реформируя ее непрерывно с начала 2010 года. Оттачиваются показатели, придумываются новые комбинации, новые связи между показателями, методики расчета оценок и пр. Федеральному МВД нужен эффективный инструмент управления, и кажется, определенный прогресс имеется. Он в следующем: сократили число показателей, дали свободу регионам в создании собственных систем оценок, включили в официальные оценки результаты изучения общественного мнения, отказались от АППГ, хотя сохранили его в правилах работы инспекций и проверок. На это ушло около пяти лет.

Но каждый прогрессивный шаг компенсируется надежным и проверенным контрольным механизмом. МВД не просто отказаться от привычных шаблонов управления, подходов в оценке, но все же есть робкие основания

считать, что постепенно ситуации меняется. Проблема, как представляется, в том, что дальнейшие положительные изменения возможны в случае развития линии на децентрализацию полиции.

Новый приказ, действующий без малого год, содержит стройную конфигурацию показателей, которые также распределены между самостоятельными компонентами системы оценки. Она разделена на ведомственную часть и внешнюю – оценки, рассчитанные на показателях, основанных на информации об изучении общественного мнения, экспертных оценок, мониторинга СМИ, объема жалоб на полицию.

Такая конфигурация системы оценки может выглядеть логично и разумно с точки зрения ведомства, которому нужно сконцентрировать информацию на федеральном уровне и понять, что происходит в подчиненных подразделениях. Поэтому самих показателей немного, выделены самые главные. Такое число показателей «умещается» в возможности аналитического и управленческого аппарата бюрократии МВД.

В частности, интересно посмотреть, какие показатели имеют наивысший коэффициент значимости. И тут все же с сожалением можно констатировать, что такой показатель как количество граждан, погибших от противоправных посягательств (уровень тяжкой преступности), продолжает быть в числе наиболее значимых отрицательных показателей (с коэффициентом значимости показателя – 10). Хотя, наверное, это правильнее рассматривать как характеристику контекста, в котором работают полицейские, или, по крайней мере, косвенный показатель, но не прямое следствие работы полиции.

Это значит, что МВД и его управления в регионах поддерживают прежнюю идеологию – МВД несет ответственность за преступность и, следовательно, ожидать смены управленческих подходов и техник не стоит. Все силы будут направлены на репрессии в отношении преступности, как свершившейся, так и предполагаемой. Последнее вредоносно, т. к. создает такую рамку отношений с обществом, при которой развитию партнерских моделей – а об этом не раз говорило официальное МВД – сложно появиться. Симптоматично, что все те формы участия граждан, которые с той или иной степенью устойчивости оформились в текущей правоохранительной политике, поддерживают полицию в ее «репрессивной» части работы. Это народные дружины, фактически патрулирующие территорию, а также отряды добровольцев-понятых, вызываемых по необходимости на процессуальные действия.

Региональные управления МВД, как и прежде, могут создавать самостоятельные системы оценки для своих подчиненных, районных подразделений. Но учитывая, что система МВД сильно централизована – это было одной из задач реформы, с которой как раз справились, – неверно быстро ожидать каких-то новаторских экспериментов в регионах. Территориальные управления в конечном итоге подчиняются федеральному МВД и обязаны представлять информацию по утвержденным формам. В последних определены показатели, что предопределяет направление сбора и способы анализа информации внутри региона. Для того чтобы не утомлять неудобочитаемыми рассуждениями о «внутренностях» системы оценки, скажем лишь, что при централизации системы наивно ожидать разнообразия подходов к организации управления полицией и, соответственно, практик организации систем оценки. Но откуда, все же, можно ждать изменений и почему?

Региональным управлениям, и тем более главным региональным полицейским, нужны реальные инструменты оценки. Они отвечают за свои территории, и если что-то случается, то неэффективная система управления, изматывающие процедуры отчетности в федеральный центр и другие обязательства региональных главков не будут всерьез восприниматься как объяснение провалов в работе. Поэтому параллельно федеральной «реальности» возникает местная, и оформляется в виде локальных практик управления. В частности, во многих регионах созданы советы безопасности при губернаторах. Это структуры по типу оперативных совещательных органов, в которые входят представители всех правоохранительных ведомств. Их задача состоит в реальной оценке ситуации, определении приоритетов, понимании содержания тех задач, которые нужно решать. Здесь мы не оцениваем эффективности их работы, лишь обозначаем саму практику.

Существуют и другие «суррогаты» институтов, которые возникают при децентрализованной системе управления. Например, квазимуниципальные полиции, частные полиции (ЧОПы), министерства безопасности (аналоги МВД в структуре региональных администраций). Представляется, что это естественный процесс формирования правоохранительной политики на местах, когда федеральное МВД далеко, а решать проблемы безопасности нужно здесь и сейчас. Возможно, в каком-то обозримом будущем можно будет наблюдать появление и развитие разнообразных систем оперативного управления полицейской деятельностью на местах, вместе с системами оценки, альтернативными федеральной. В какой степени это будет поощряемый МВД процесс или, наоборот, конфронтационный со стороны регионов, не очень ясно. Но пока с уверенностью можно сказать, что издержки управления централизованной системы будут исправляться за счет региональной инициативы. ■

Дискуссия на секции «Система оценки деятельности полиции»

Под системой оценки можно понимать разные вещи: наблюдение, аналитику, диагностику; оценкой могут называть любые мониторинговые мероприятия. На секции система оценки рассматривалась как обязательный элемент системы управления, и ставился основной вопрос – о том, как может быть устроена система оценки. По общему мнению, преобразования системы оценки в ходе реформы не привели к сколько-нибудь значимым изменениям в практике работы полиции, а это значит, что пока система оценки не выполняет своего ключевого предназначения. Модератор: **Аркадий ГУТНИКОВ**, Санкт-Петербургский институт права им. принца П. Г. Ольденбургского.

Асмик НОВИКОВА, Фонд «Общественный вердикт»: Меня попросили коротко рассказать про систему оценки. Есть известная фраза – «палочная система». С низовых подразделений и сотрудников этих подразделений требуют выполнения плана, как это обычно говорится. Сейчас действующие сотрудники любят исправлять: они не план выполняют, а выполняют прогноз. Но особенной разницы нет. В чем проблема? Сама деятельность по прогнозированию – нормальная для любой организации, планирующей свою деятельность. Организация может планировать показатели, на которые хочет выйти, риски, которых хочет избежать. Проблемы как таковой в самом управленческом подходе – прогнозировании показателей – нет. Более того, страны, которые мне немножко известны, тоже планируют показатели, и никто от этого особенно не страдает. У нас же получается так: прогнозируется что-то в начале отчетного периода, а далее за невыполнение прогноза наказывают. Иначе говоря, проблема в том, что полиция должна не только составить прогноз, но его выполнить.

Второе – та система оценки, которая есть, не учитывает причин, которые влияют на достижение того или иного показателя. То есть, неважно, почему прогнозные оценки, выставленные в начале отчетного периода, не были достигнуты или, наоборот, были превышены в конце года. Система оценки игнорирует все то, что мы можем назвать реальным контекстом работы полиции. Здесь реализован известный анекдот – «Вот тебе жезл, выкручивайся».

Что происходит на практике? В системе оценке заложены индикаторы – они предписывают, как оценивать достигнутый показатель. Это феерическая конструкция. Представьте себя на месте сотрудника: ты понимаешь, к какому показателю ты должен прийти, на основе какой информации этот показатель будет рассчитываться, при этом ты знаешь, как система оценки предписывает оценивать достигнутое значение этого показателя, и всю информацию, которая лежит в основе этого подсчета, собираешь тоже ты. Это все сконцентрировано в самих органах внутренних дел. Понятно, что все это создает огромные риски для манипуляций как на стадии сбора информации, так и на стадии ее обработки, подсчета и выведения достигнутых показателей. Так сказать, это задача на уравнение со всеми известными переменными.

У нас отсутствует система оценки в нормальном смысле слова, потому что мы с вами говорим о полиции, а у нас нет системы оценки полиции, у нас приказ, который регламентирует эту деятельность, называется «система оценки органа внутренних дел». Орган внутренних дел не равен полиции. В ходе реформы в России выделения полиции из МВД не произошло. Это немножко произошло на региональном уровне, когда были созданы должности главных региональных полицейских. Кроме того, у региональных управлений есть право разрабатывать свои системы оценки для районных подразделений. Но значение этих разумных мер обесценивается, потому что глава региональной полиции подчиняется региональному генералу, то есть тому же МВД, а системы оценки разрабатываются так, чтобы «заполнять» федеральную сетку показателей. Поэтому в России самостоятельной полицейской структуры нет, и в такой системе ей неоткуда появиться. Ясно, что в такой ситуации невозможно прояснить функционал полиции и, соответственно, подойти к разговору о критериях и показателях, разработать систему оценки именно полиции. Сейчас пока мы говорим про орган внутренних дел.

Что было сделано в России? Реформа проходила под знаком того, что общественное мнение будет основным и официальным критерием оценки деятельности полиции. И, в общем, за это мы и бились. Что получилось? Достаточно давно МВД официально рекомендовало изучать общественное мнение, для того чтобы оценивать работу полиции. Во время реформы из рекомендации это превратилось в обязательство. Общественное мнение стали изучать, приглашать для этого социологические центры и тратить огромные бюджетные средства на такие замеры. Но оказалось, что технология принятия решений на основе полученных данных просто отсутствует. И главное, особенно не проблематизируется эта задача, считается, что полученные данные и есть оценка общественным мнением.

Из-за этого очень много негативных последствий. В частности, это прямая интерпретация полученных данных. То есть, допустим, данные, полученные при помощи опросов, воспринимаются как статистические данные. Это, конечно, полный абсурд. И ровно так принимаются решения. Любой социолог-третьекурсник скажет, что запрет на прямую интерпретацию – абсолютно жесткий и надо пытаться пони-

мать, что стоит за этими долями и цифрами. Этап интерпретации полученных данных социологических опросов – самостоятельный этап. Но этого сейчас не происходит. А что происходит? Заказывается исследование независимой службе. А дальше МВД получает эти данные и работает с ними в закрытом режиме как с дополнительными внутренними статистическими данными. Но опросные данные по своей природе – источник для дискуссии, для более открытого процесса вынесения оценки. Этого не происходит, МВД воспринимает данные как свою внутреннюю информацию и, например, использует эти данные для того, чтобы иметь дополнительные аргументы при тех или иных конфликтных ситуациях с региональными управлениями. Это используется как инструмент управления, но сами данные – закрыты. Социологи, которые были приглашены в МВД, жалуются на то, что даже анкета разрабатывается самим МВД. Хотя, с моей точки зрения, если уж затевать всю эту историю с общественным мнением как части системы оценки, то эффект достигается тогда, когда на каждом этапе этого исследования участвует общественность. Вообще, в идеале было бы неплохо, если бы эта анкета разрабатывалась внешним образом, академическим институтом, опрашивалась бы независимой службой. А результаты обсуждались публично и выносились бы оценка.

МВД приглашает социологический центр (открывается тендер), как правило сменяют друг друга ВЦИОМ и ФОМ. Сейчас выборка, по которой проводится опрос, колоссальная – это порядка сорока тысяч респондентов. Это огромный кусок бюджетных денег, естественно, никто из социологических центров от такого не откажется. Само общество – будем говорить такими категориями – не имеет от этого ничего. Поэтому, с моей точки зрения, сейчас это дорогостоящая инициатива – для того, чтобы выглядеть прилично и соотноситься с каким-то представлением о том, как должно функционировать современное ведомство. В реальности низовые подразделения оцениваются по приказу, который регламентирует проведение проверок и инспекций.

Что можно делать? Написано несколько текстов, но, признаться, у меня нет однозначного какого-то решения, мне кажется, что любые попытки это изменить безнадежны, пока полиция не сформируется как профессиональная структура на местах. Пока у них не будет прояснен функционал, пока у них не будет в достаточной степени оперативной самостоятельности, все попытки привнести в действующую систему те или иные алгоритмы оценки все равно обернутся ровно той же историей. Это слишком дорогостоящая вещь. Первое, что нужно делать – выделить полицию из системы МВД, продумать режим децентрализации. Он может быть разным, мне нравится то, как это происходит в Голландии, где на самом деле централизованная система, но на местах определенная

автономия есть. Дальше полиция на местах должна создавать свои системы оценки. Более того, действующий приказ это даже предполагает. Он говорит, что в регионах полиция может в дополнение к этому разрабатывать свои критерии. Но, поскольку региональная полиция все равно растворяется в МВД, у них нет резона это делать, потому что все равно с них будет спрашивать МВД. Я бы, наверное, закончила на этом. Спасибо!

Элла ПАНЕЯХ, *Институт проблем правоприменения, Санкт-Петербург*: Ася, как ты расцениваешь роль правил документирования деятельности? Степень вредоносности «палочной» системы мы все понимаем, но есть же еще такая скрытая история, как те правила и требования, которые предъявляются к полицейским по документированию каждого своего шага, на которую будут обращены потом проверки. Исследования показывают, что требования к документации растут все время так, что они оказываются непосильными. Добавили штата – появилось больше бумажек. Поставили компьютеры – средний объем протокола допроса вырос в разы. Их же тоже по этому оценивают.

НОВИКОВА: Это и есть инспекции, проверки: они приезжают и смотрят все эти документы.

ПАНЕЯХ: Инспекция не ограничивается проверкой «палочных» показателей.

НОВИКОВА: Они и дела смотрят.

ПАНЕЯХ: Они именно смотрят дела, а насколько разумно было бы думать вот в этом направлении?

НОВИКОВА: Элла, разумно в том смысле, что мне казалось всегда, что первое, что можно сделать, это специалистов по регистрационно-учетной дисциплине, которые в конечном итоге агрегируют все эти бумажки, вывести из под руководства начальника отдела полиции, чтобы это была самостоятельная служба, которая прямо бы не подчинялась руководству.

Яков ИОНЦЕВ, *Фонд «Общественный вердикт»*: А что это даст?

НОВИКОВА: Снизит фальсификации.

ИОНЦЕВ: Большинство проблем возникает не на стадии аккумулирования информации в регистрационных отделениях, а существенно раньше. Что может сделать учетно-регистрационный отдел? Изменить данные, кто раскрыл преступление, может дополнительные признаки преступления вписать, но не более того. Это не сказывается на том, что, допустим, при раскрытии и расследова-

нии карманной кражи сотрудники по злому умыслу или вынужденно совершали какие-то злоупотребления.

НОВИКОВА: Я согласна с этим. Моя идея – вывести их из подчинения, чтобы минимизировать риски манипуляции этими документами.

ПАНЕЯХ: Мне кажется, увеличиваются риски прохождения информации. На стыке ведомств информация проходит вообще катастрофически. Существует скрытый критерий оценивания – правильное ведение документации.

НОВИКОВА: Дело, я думаю, не только в скрытом критерии. Деятельность конкретного сотрудника или отдела – она оседает во всех этих бесконечных бумажках.

ПАНЕЯХ: Времени у них остается только пинать подследственного.

НОВИКОВА: Или проигнорировать людей, которые обращаются за помощью. Понятно, что экономят на содержательной работе. Но в чем проблема? Деятельность оценивается по объему бумажного оформления этой деятельности и по тому, что там написано. При том, что существуют и давно уже отработаны другие критерии оценки. Например, такая технология – «эксперты-коллеги», когда группа внешних экспертов, не обязательно люди из МВД, приезжают и качественно смотрят материалы, работают с сотрудниками, разговаривают с ними, проводят интервью (получая доступ к материалам дел, эти эксперты-аудиторы подписывают соответствующие документы. – *Прим. ред.*). Здесь же люди сами производят документы, знают, что придет проверка и на основе этих документов будет их оценивать. Это абсурд. Если я знаю, что меня будут оценивать на основе этих документов, и я сама эти документы произвожу, и я знаю, из каких индикаторов они исходят, я сделаю так, чтоб все было нормально. То есть это такая абсолютно холостая, огромная по объему работа.

ИОНЦЕВ: Ее не передашь тем, кто ведет учет.

НОВИКОВА: Частично передается. Но просто, мне кажется, неверно думать, что есть один какой-то очень эффективный заход. Понятно, что вся история с бюрократическим оформлением должна меняться, должно это все становиться автоматизированным, должны быть шаблоны. Это должно все технологизироваться, и автоматически накапливаться, и накапливаться не теми людьми, которые сами же и отчитываются, и в этом отделении работают.

Тудор ОСОЯНУ, *Институт юридических и политических исследований Академии наук Молдовы:* Насколько пра-

воохранительные органы охраняют право? Оцениваются ли знания и подготовка в области прав человека? Второе: контролирующие инспекторы владеют информацией о постановлениях Европейского Суда? И третье: насколько целесообразно готовить полицейских в специализированном учебном заведении?

НОВИКОВА: Исходя из приказа знания прав человека не оцениваются. Вопрос – нужна ли такая оценка? Они проходят обучение, сейчас это налажено, когда их гарантированно информируют о новых постановлениях Европейского Суда, которые касаются полицейской деятельности. Но, понимаете, от того, что они раз в неделю это услышали и им выдают в руки 20-страничное постановление ЕСПЧ, ничего не происходит. С моей точки зрения, процесс обучения этим вещам построен плохо. Потому что не способен человек, который роет землю, оперативник, прочитать 20 страниц текста. Им нужно некое саммари, инструкция, алгоритм.

Елена ШАХОВА, *«Гражданский контроль», Санкт-Петербург:* Тем, кто на земле работает, не выдают текстов постановлений.

НОВИКОВА: Они могут это взять. Но нет времени это понять, и усвоить, и сделать это инструментом если не действия, то хотя бы мышления.

ГУТНИКОВ: Вопрос оценки подготовки индивидуального полицейского, не связанный с кадровыми решениями, с повышением квалификации, скорее всего, обсуждают коллеги, но интересно, есть ли тут какая-то связь с оценкой деятельности полиции как таковой.

НОВИКОВА: Есть же официальная оценка, а есть не очень известный механизм, из которого исходит руководство подразделения. Если на конкретного полицейского много жалоб, то, наверное, это влияет на то, какая у него ситуация в этом отделе. Это понятно. Можно это формализовать, кодифицировать и в нашу воображаемую систему такие компоненты внести: жалобы и поводы для них являются частью оценки конкретного полицейского. Дело в том, что у нас никто полицейского в соответствии с этим приказом не оценивает. У нас подразделение оценивают. У нас если в Следственном комитете есть рейтинговая оценка, в том числе по конкретному следователю, то в полиции этого нет. Яков, или есть?

ИОНЦЕВ: По крайней мере, еще недавно не было. Я уточню: работа сотрудника может оцениваться, если есть данные о том, каковы индивидуальные результаты по конкретному сотруднику. Естественно, в тех службах, где это можно как-то индивидуализировать.

НОВИКОВА: Оперативники?

ИОНЦЕВ: Розыск. Количество раскрытых за какой-то период преступлений, следствию – сколько дел находилось в производстве, сколько отправилось в суд, какие дела и тому подобное.

Александр НАЗАРОВ, Красноярский комитет по защите прав человека, Юридический институт Сибирского федерального университета: На самом деле внутренняя оценка для карьерного роста, для формирования досье, портфолио ведется и руководством, и кадровыми подразделениями, и службой собственной безопасности. Оценивается практически каждый сотрудник, сотрудник постовой службы. Сколько он составляет рапортов, какие были сотрудники ГИБДД, сколько он остановил. Там примерно такая же оценка, как в Следственном комитете. А для розыскников – сколько они раскрыли, каких преступлений, сколько килограммов героина обнаружено. Это все у них фиксируется очень четко.

ГУТНИКОВ: Александр, правильно я понимаю, что это работает ровно в том механизме, когда прогноз становится заданием?

НАЗАРОВ: Совершенно верно, тем более, что там оценка настолько гипертрофирована – желательно, чтобы раскрываемость росла, а уровень совершения преступления на участке участкового инспектора снижался.

НОВИКОВА: Если число тяжких преступлений падает, то считается, что полицейский хорошо работал. Как будто количество тяжких преступлений целиком зависит от полиции.

НАЗАРОВ: Я бы хотел отметить, что существуют две оценки в головах полицейских – уровень преступности и показатель раскрываемости. Они с этими оценками засыпают и просыпаются. Это очень важные показатели. Мое предложение – поработать совместно с ними, и эти оценки, цифры качественно прояснять. Тот же уровень раскрываемости зависит от многих причин и факторов. И если бы у каждого подразделения полиции был бы профессиональный экспертный ситуационный центр, где были бы не только ведомственные специалисты, но и правозащитники, криминологи, социологи, которые оценивали бы эти показатели и давали бы рекомендации... И вот то, как выполняются эти рекомендации, и стало бы показателем их деятельности. Допустим, если дается рекомендация увеличить плотность постов в этом парке, то оценивается, как выполнена эта рекомендация.

ГУТНИКОВ: То есть эти рекомендации имели бы не количественный показатель, а выполнение определенных мероприятий, процедур.

НОВИКОВА: Это мы возвращаемся к вопросу о том, что должна быть разумная автономия на местах. Если мы знаем, что у нас преступность растет по конкретным причинам и нужно изменить или усилить работу в этих направлениях, то из этого и вытекают показатели на планируемый период. Сейчас это сделать невозможно. И когда вы говорите про досье индивидуального сотрудника, то я замечу, что оно растворяется, когда оценка, отчетность уходит наверх. В этом-то я и вижу проблему. Когда наверху скажут, что вы работали плохо, то по шапке получат все в этом регионе. Понятно, что на месте начальник подразделения прекрасно знает каждого своего сотрудника, кому что можно поручить, но мы говорим о том, как это встроено в систему.

Я все-таки вам отвечу на ваш вопрос (Тудору Осояну на вопрос про обучение сотрудников правам человека. – *Прим. ред.*). Я не думаю, что каждый сотрудник, который контактирует с гражданами, должен получить всеобъемлющие знания о Конвенции и ее толковании в корпусе постановления ЕСПЧ и вообще о правах человека. Его должны на практике научить нескольким вещам. Вот, например, если человек сопротивляется, как его стреножить, извините, так, чтобы навредить в минимальной степени. А этому не учат. Вот у нас есть в Фонде «Общественный вердикт» дело Щиборца. Щиборц страдал психическим расстройством, он сопротивлялся, когда приехала полиция. Но что сделала полиция? Не дождавшись приезда врачей, вызвала на подмогу ОМОН. Что умеет ОМОН? Это профессиональные убийцы, Щиборц погиб на собственной кухне (или балконе. – *Прим. ред.*). Надо учить работать в разных ситуациях, на практике учить. От того, что омоновец прочитает постановление ЕСПЧ, ничего не изменится. Стандарты обеспечения прав человека должны быть имплементированы на уровне профессиональных навыков, приемов и прочее.

НАЗАРОВ: Я все-таки соглашусь с коллегой (с Тудором Осояну. – *Прим. ред.*). Все равно мы должны каким-то образом эту прививку делать. Я постоянно выступаю перед сотрудниками учебного центра и постоянно говорю о трех правах, которые они должны при задержании разъяснять, – право на телефонный звонок, на врача, право на защиту. И это все сопровождаю примерами из судебной практики по 286 статье – превышение должностных полномочий. И вот однажды на экзамене было интересно. Сотрудник задерживает, тот сопротивляется, а он его скручивает, надевает наручники, разъясняя права на звонок близким, на врача, на адвоката. То есть где-то у него отложилось. Причем они мне задавали такие вопросы – а что, и пьяному надо разъяснять тоже? Да, надо. Еще и агрессивному? И агрессивному. И что, обязательно надо вызывать врача? Ну да, чтобы зафиксировать, приехала «03» или не приехала. А что – и сотовый мы должны свой

давать? А чего вам – жалко? Вам зафиксировано, будете сидеть перед прокурором...

Хусанбай САЛИЕВ, Правозащитное движение «Бир Дуйно-Кыргызстан»: Я сам адвокат, работаю в правозащитной организации. В Кыргызстане проблемы те же, что в России. Милицейская система авторитарная и закрытая. Не ясно, как ей обойтись без «палочной» системы! Может быть, у нас менее формализовано в документах, но критерии те же. Единственное, что было – пытались сделать наблюдательные общественные советы над полицией; правда, мало было у них компетенций, и эти советы не прижились. Сейчас новый орган внедрили – Центр по предупреждению пыток.

НОВИКОВА: Куда внедрили?

САЛИЕВ: Это самостоятельный госорган, который Кыргызстан обязан был создать по Конвенции против пыток. Исполнительный орган создан из местных правозащитников. Это довольно прогрессивные люди. Центр только начал свою работу. Посмотрим, как у них сложится. Главной их функцией является мониторинг того, как расследуются пытки.

Мое мнение, что избавиться от «палочной» системы невозможно, если не произойдет децентрализации полиции. Пока этого нет, оценивать могут только через формализацию показателей.

Атыр АБДРАХМАТОВА, Гражданский союз «За реформы и результат», Кыргызстан: У нас сейчас, в рамках этой заявленной реформы, вывешен на сайт министерства проект оценки сотрудников. Пока у нас есть возможность повлиять на содержание системы оценки, рекомендовать какие-то предложения, в которых может быть заинтересовано общество. Мы тоже стараемся придумать так, чтобы разделить внешнюю и внутреннюю оценки. Важно, чтобы внешняя оценка была независима от ведомства, чтобы все полученные данные не интерпретировались и не обрабатывались самим ведомством.

НОВИКОВА: Ведомство себя ведет как обычный коммерческий заказчик. Мы заплатили, вы опросили, данные наши – все.

АБДРАХМАТОВА: Мы также думали, что возможно предложить создание советов. Но проблема – определить, при каком ведомстве должны быть эти советы и как они будут оценивать работу полиции. У нас сейчас принято два закона – о статусе столицы и о статусе города Ош, в этих законах предусмотрена возможность местным органам представительной власти представлять рекомендации министру. Например, показать, что работа начальника го-

родского управления неудовлетворительная, либо есть нарушения и жалобы. Местные органы власти могут рекомендовать снять человека с должности.

ГУТНИКОВ: Тут надо разделять. У нас почему-то получается, что речь все время идет о кадровой политике. Что результат применения оценки – премирование, наказание, увольнение, назначение, повышение, понижение. Если я правильно понял Александра (Назарова. – Прим. ред.), он говорил о формировании местной политики в области правоохраны. Рекомендации касаются не вопросов, кого снять или назначить, а выставления патруля в этом парке в такое-то время с такой-то интенсивностью. При этом никто не гарантирует, что в результате уменьшится количество преступлений. Потому что экспертный совет мог ошибиться. Или могут начать действовать другие факторы.

Я бы хотел понять, кто должен быть заказчиком в этом смысле, кто тогда должен формировать политику в случае децентрализации. Представим себе, что это состоялось. Кто формирует политику, заказывает исследование, кто оформляет анкету, кто является заказчиком, плательщиком и организатором конкурса для социологических служб? Как вы видите желательное устройство системы оценки деятельности правоохранительных органов? Только в конструктиве. Потому что я понял, что «децентрализация», как ни странно, – это слово негативное. Надо что-то децентрализовать, а что появится?

ШАХОВА: На мой взгляд, основная ущербность той системы оценки, которая существует сейчас, ее ориентированность исключительно на количественный показатель. И все то, что мы говорили нашим органам внутренних дел, было направлено на то, чтобы они оценивали свою работу качественно. Как человек проводит допрос или совершает другие действия? Но они просто не умеют, не знают, как оценить свою работу качественно. Они умеют работать, считая свои единицы в определенных формулах, и все. Все те нововведения, которые мы бы хотели внести в эту систему, которая направлена на то, чтобы в итоге полиция работала лучше, – отменяются.

ГУТНИКОВ: Когда правозащитники говорят, что нет качественной оценки, а количественная не нужна, что они имеют в виду? Есть ли устойчивое понимание критериев качества? Они имеют в виду качество процедуры? Например, проводя допросы, должны соблюдать правила по УПК? То есть речь идет об оценке соблюдения технологии или о результатах работы?

ШАХОВА: Да, безусловно, оценка соблюдения процедуры. Именно в процедуру, которая у нас прописана в УПК, заложены все те международные нормы, по большому сче-

ту, которые мы должны выполнять, будучи участниками различных конвенций. Они все есть в УПК, вопрос в том, что они не соблюдаются.

НОВИКОВА: Дело еще в том, что сотрудники полиции, даже высокопоставленные, открыто говорят, что когда они смотрят на показатель количества раскрытия по горячим следам, то они оценивают это как показатель качественный. Они качество по-другому понимают. В данном случае этот показатель качественный, с их точки зрения, потому что они быстро раскрыли тяжкое преступление.

ГУТНИКОВ: Я бы хотел еще уточнить. Например, речь идет о праве на получение информации о правах. Что именно проверяет комиссия или инспекция?

ШАХОВА: Запись в протоколе, что права были разъяснены. И все.

НОВИКОВА: Если человек знает, что его будут по этому показателю проверять, то он делает все возможное, чтоб подпись гражданина появилась во всех нужных местах.

Если мы говорим об идеальной системе оценки качества, то плюс к проверке наличия подписи в материалах дела должен быть осуществлен выборочный опрос всех тех людей, которые обращались к этому конкретному сотруднику полиции на предмет их воспоминаний об этом самом лучшем дне их жизни.

Анатолий ПАПП, Фонд «Общественный вердикт»: Мне кажется, что повторяется одна и та же идея о том, что любые технологии, когда они пытаются воплотиться через имеющуюся структуру, не работают. Получается имитация. Типа прогноз, который воспринимается как план. У нас это вообще глобальный подход – имитация всех институтов. Что, мне кажется, в истории последних 20 лет оказалось не имитацией? То, что было сделано в экономике. Мы не можем говорить, что у нас здесь полные успехи, но была ранняя гайдаровская команда, у них что-то получилось. Много было сделано. Вопрос – можно ли воплотить что-то похожее в реформе полиции? Идеально, если бы в полицию пришло новое руководство, которое стало бы работать по-другому.

Можно ли создать некий аналитический, экспертный центр, который был бы отдельной государственной структурой и при этом не был бы связан с полицией вообще? Что тут может понравиться власти? То, что такой центр не может давать задания полиции, но, с другой стороны, это возможность появления новых людей без шаблонного мышления.

— Это центр в целях проведения реформы?

ПАПП: Нет, в целях статистики, оценки и так далее. Те системы оценки, которые есть внутри полиции, могут сохраниться, модернизироваться, но этот центр, внешний, должен собирать информацию.

— Он должен быть единым, федеральным?

ПАПП: Да, федеральным. Может быть, могут быть его подразделения в регионах. Мне кажется, важна сама идея – вынести оценку наружу.

— По большому счету, она есть.

ШАХОВА: Знаете, у меня с самого начала нашего обсуждения вертелась в голове мысль с одной поправкой – это должен быть негосударственный центр. В Дорожной карте прописано большое количество разных способов привлечения общественной оценки и механизмов общественного контроля. Это позволяет создать систему оценки, альтернативную государственной. Конечно, будут проблемы с получением информации по каким-то специфическим вещам. Но это можно попробовать сделать. Насколько это предложение будет одобрительно встречено, я затрудняюсь ответить. Скорее нет, чем да. Тогда можно, никого не спрашивая, а просто внимательно подойдя к тому перечню вопросов, по которым мы можем собрать информацию, создать такой центр и представить отчет в ту же полицию. Полицейским среднего звена этот отчет может понравиться больше, т. к. он будет описывать их работу более объективно. Вот говорилось о том, что от полиции не зависит уровень тяжких преступлений. Я считаю, что от них уровень преступности, в том числе тяжкой, зависит. Потому что преступления, не предотвращенные на уровне нетяжелых составов, потом становятся тяжкими. Это те самые преступления – домашнее насилие, побои, поножовщина бытовая, по пьяни, – с которыми должны работать участковые.

ГУТНИКОВ: Спасибо, мы сейчас рискуем впасть в серьезную криминологическую дискуссию.

НОВИКОВА: Вот поэтому у нас теперь у участковых есть показатель – количество предотвращенных актов домашнего насилия. Эти участковые действуют упреждающе, ходят по неблагополучным семьям. Цель предотвращения тяжких преступлений привела к усилению репрессий на низовом уровне. Поэтому я категорически против такого подхода.

Дело вот в чем, как мне кажется. Если у нас полиция встроена в централизованную систему, где накапливается информация в федеральном центре, то никакие качественные показатели из серии расшифровки глубинных интервью с заявителями в местный отдел полиции – не

работают. На федеральном уровне работают только с цифрами. Огромная система должна переварить информацию. Начиная с деревни Касриловки и заканчивая городом Москвой. Понятно, что им нужны унифицированные показатели, количественные, они по-другому не смогут. Первый шаг в сторону децентрализации сделали – создали регионального полицейского, который подчиняется региональному генералу, но сделать следующий шаг не смогли.

Что касается качественных показателей, то если бы просто проблема была в инструментах оценки, то это и не задача вовсе. Если мы говорим про идеальную систему оценки, то никаких новых инструментов оценки мы не изобретем. Все алгоритмы есть – это опросы, наблюдение, анализ документов. Все, нет других инструментов. Их используют и следователи, и социологи, и врачи. Это классический набор эвристических приемов и техник. Осталось договориться о конфигурации этих инструментов, отказаться от практики наказаний за неисполнение прогнозов. Если тебе год назад – подчеркиваю: год назад – прогнозировали, что ты предотвратишь или раскроешь десять тяжких преступлений, а ты этого не сделал, потому что этих преступлений в таком количестве просто не произошло, наказывать за это нельзя.

ПАНЕЯХ: Мне кажется, что надо смириться с тем фактом, что во всем мире «палочная» система отрастает в каждой полиции, если она мало-мальски большая и централизованная. Дальше возникают нюансы – чем она централизованней, тем хуже эффект от «палочной» системы. Чем меньше обратная связь, тем хуже эффект. Но вообще она отрастает везде. Децентрализация помогает, потому что она смягчает эти эффекты в силу уменьшения масштаба. Но российской полиции децентрализовываться до того уровня, при котором без «палочной» системы реально получится работать без больших пинков извне, – еще очень долго. Вот смотрите: американская полиция типовая, одна штука. Поселение 10000, полиция 30 человек, она может работать без «палок». Такая же американская полиция, работающая в той же среде в рамках того же законодательства в городе, где население 100000, периодически отращивает «палочную» систему, несмотря на нормальную правовую среду и наличие свободных СМИ. За 10-15 лет прогнивает до ситуации, когда начинается фабрикация, насилие и так далее. После этого происходит общественный скандал, или перевыборы шерифа, или перевыборы мэра, и так далее. «Палочная» система обнуляется снаружи. Она обнуляется, показатели перестают быть зашкаливающими. Какое-то время полиция работает без этого, дальше цикл начинается сначала. Если мы не надеемся додецентрализовать полицию до того уровня, где она вся будет составом по 30 человек, или федеральные ведомства, которые набирают суперквали-

фицированных людей – ФБР не работает на «палки», – то мы должны думать о том, как в наших условиях организовывать внешние шоки. Понятно, что при демократии они происходят одним способом, в «Латинских Америках» – другим. Мне кажется, что эти бесконечные циклы реформ полиции, которые происходят во всех наших странах без исключения, кроме Болгарии, – это интуитивная попытка нащупать этот ответ. Обнулить систему, чтобы она опять росла с какой-то разумной базы.

ОСОЯНУ: Я думаю, что основным критерием оценки качества работы полиции должна быть взаимосвязь с последующими процессуальными решениями прокуратуры и суда. Если есть определение судьи по уголовному преследованию, признание незаконным протокола задержания в уголовном процессе, если есть, например, обжалование протокола наложения административного штрафа за мелкое хулиганство, есть решение об отмене наказания, то получают другие критерии оценки.

ИОНЦЕВ: По поводу использования данных суда. Я не скажу про все службы, но в некоторых службах это учитывается. Например, оправдание – для следствия это ЧП, можно думать о том, что уже пора уволиться. Если остается в органах, то следующие полгода у него нервы будут расшатаны. Так что данные учитываются.

— Это учитывается в Следственном комитете, в следствии МВД, в прокуратуре и в суде.

[После перерыва]

ГУТНИКОВ: Мы оказались, конечно, в интересном положении, как и другие, наверное, группы, которые связывают решение поставленной у них проблемы с более общей проблемой. У нас проблема централизации, децентрализации.

Пока набросали много идей и возможностей. То, что я услышал – не по степени важности и значимости – деятельность полиции могла бы наиболее очевидно оцениваться по критерию удовлетворения общества. Путем изучения общественного мнения разными социологическими методами. При этом заказчиком этой работы должен быть специальный государственный центр оценки, не входящий в структуру ни полиции, ни МВД. Он бы формулировал задание, социологическая служба проводила бы исследование. После чего результаты этого исследования становились бы, во-первых, публичными, открытыми, доступными всем, во-вторых, попадали бы в некий экспертный центр, который по заказу центра оценки проводил бы глубокую качественную интерпретацию этих результатов. В случае, если обнаружались кризисные явления, недовольства, проблемы, провалы – эта внешняя структура становилась

бы заказчиком для работы другого экспертного центра, экспертно-аналитического центра, который разрабатывал бы программу улучшения ситуации. И эта программа становилась бы программой деятельности для соответствующей региональной полиции. А по результатам срока, на который она рассчитана, цикл снова повторяется. Кроме этого использовались бы механизмы оценки текущей работы, в том числе оценка со стороны опытных анонимных коллег, по результатам чего готовились бы рекомендации по улучшению деятельности, связанной с повседневными вещами. При этом, естественно, в рамках процедуры сохраняется механизм работы с жалобами разного рода в случае всевозможных нарушений. Вот весь комплекс мог бы работать для местной региональной полиции. При этом ничто не мешает создавать аналогичные общественные негосударственные структуры, особенно если исследовательская информация будет открыта и будет к ним тоже попадать. И если у них будет доступ, то, значит, они могут все то же самое делать. Ну, все это теоретически-теоретически.

Это набор независимых друг от друга на каждом этапе структур, которые профессионально делают свою работу. Как только эти структуры объединяются, мы возвращаемся к постановке задачи самому себе, выполнению этого задания. Как мы знаем из любой научной и научно-внедренческой деятельности, когда функция заказчика, разработчика и планировщика в политике оказываются в одной структуре, то начинаются очень большие имитации и траты средств.

НАЗАРОВ: Еще есть одна структура в регионах – по крайней мере, в Красноярском крае точно есть, – которая оценивает работу полиции очень профессионально, аналитику делает, привлекает специалистов, правда, может быть, не так часто и не тех, – это Советы безопасности при губернаторах. Есть должность очень солидная – секретарь Совета безопасности. Это, как правило, бывший силовик, обычно они закрытое заседание проводят, куда входят руководители правоохранительных структур региона.

— Можно пояснить, каковы источники их информации?

НАЗАРОВ: Они запрашивают всю статистику, которая имеется в правоохранительных структурах. Плюс у них есть дополнительные источники из Росстата, из исследований, которые они заказывают. Они договор с кем-то заключают. В последнее время строчка в бюджете растет. И поэтому у них источники есть, и они прекрасно понимают, что каждое ведомство выдает им заинтересованную статистику, они подстраховываются и через Росстат, и через доклады Уполномоченного.

Вы задавали вопрос, кто заказчик в регионе. Все-таки первый заказчик – губернатор. У него от этого зависит

благополучие, оценка его работы, уровень преступности, раскрываемости, спокойствие граждан, безопасность граждан. И исходя из этого, совет безопасности при нем существует. И орган действительно межведомственный.

НОВИКОВА: Все-таки надо понимать, что сейчас у Красноярского края немножко привилегированное положение. Потому что вся эта прекрасная информация, когда речь идет об отчете регионального генерала наверх, в федеральный центр, уходит к Горовому, а Горовой – из Красноярского края. И отношения построить проще, чем другим регионам.

Павел АНДРЕЕВ, *Коми правозащитная комиссия «Мемориал»:* Не во всех регионах это формализовано в виде Совета при губернаторе. В Коми такой Совет есть. Насколько я понимаю, система командная, некоторые приближены к губернатору и заинтересованы в том, чтобы сохранить местную элиту путем пертурбаций или скандалов. Если же возвращаться к службе, которая бы отвечала за запросы общества, то есть сложный аспект, связанный с готовностью общества взаимодействовать с МВД. Во-первых, понимание обществом, какой должна быть полиция, что допустимо, что нет. В конце концов, главный ужас большого количества граждан – посмотрите, что на рынках делается, когда же они туда придут и всех их разгонят. Задача состоит в том, чтобы наладить процесс работы с обществом так, чтобы их запрос в целом был релевантен нашему запросу.

ПАНЕЯХ: По поводу разнообразных экспертных и аналитических центров. Внутреннему руководству полиции все равно понадобится сбор данных. Для своих собственных управленческих нужд, для собственной кадровой политики. И это приведет к тому, что «палочная» система у них возродится. Она никуда не денется при большой полиции. Все эти органы будут помогать и улучшать ситуацию, одновременно будут создавать опасность возникновения новых показателей, на которые система начнет работать, которые могут оказаться вреднее старых. И кроме этого надо придумать какое-то предложение по поводу того, что можно сделать, чтобы «палочная» система не работала на постоянную эскалацию, чтобы она научилась обнуляться. Да, серия перетрясок эту проблему решает, но очень дорогой ценой.

НОВИКОВА: Про обнуление – немножко другая, но очень важная вещь. С одной стороны, целеполагание всей этой системы – и мы говорим о том, что есть внешние институты, которые могут это все оценивать, ставить задачу, – может происходить на региональном уровне, может на федеральном. Речь идет о том, что это такая система оценки, которая, по сути, формирует и заказ, и

цель для всей этой деятельности. Но при этом есть система оценки как инструмент работы на низовом уровне, с сотрудниками. И это две разные вещи.

ПАНЕЯХ: Два простых предложения. Не уверена, что они лучшие, но направленные на эту цель. Первое – нужно запретить ситуацию, когда показатели генерала агрегируются из показателей рядовых. То есть разные уровни иерархии должны оцениваться по разным показателям, чтобы у руководства не было такого огромного количества стимулов покрывать фальсификации своих подчиненных.

И второе – если невозможно запретить, нужно правильно организовывать. Полицейское начальство все равно будет ставить своих подчиненных в статистические целевые индикаторы. Простой вариант, например – запретить ставить один и тот же индикатор больше трех лет подряд. Вот у вас три года в статистике было, что вы хвалите за низкий процент тяжких преступлений. Все, на следующие пять лет на эти статьи мораторий. Либо целевой показатель достиг своей цели и заставил их работать по этой статье, либо не достиг, и тогда за три года мы убедились, что постановка показателя по этому параметру не работает. Ищите другие способы улучшить работу по этому параметру, ставьте другие целевые показатели.

НОВИКОВА: Я не сторонник такого подхода. Мне кажется, что на каждый период работы должны формироваться показатели на основе реальной оценки той ситуации, которая происходит на вверенной территории. Опросные данные, криминологические и так далее. И они говорят, что им на текущий год нужно сконцентрировать внимание на конкретных трех-четырёх вещах. Допустим, условно: уличные грабежи – из этого конструируются показатели. Конечно, идеален дифференцированный подход к каждой службе. Все-таки запретить системе себя оценивать и понимать, что происходит, невозможно, понятно, что она это будет делать. Наша задача – я так себе понимаю – хотелось бы, чтобы система оценки, которая формирует условия работы полицейских, не создавала ситуацию, ведущую к серьезным нарушениям прав человека.

Мой подход – не обнулять, а чтобы каждый раз, на каждый будущий текущий период, показатели менялись в зависимости от реальных приоритетов в политике поддержания безопасности и противодействия преступности в конкретном времени и месте. При какой-то разумной автономии полиции на местах. Более того, такая система сейчас разрешается нормативными актами. И мне вот интересно, почему бы Красноярску не стать таким экспериментальным полем, чтобы разработать региональную систему оценки и посмотреть, какой будет эффект?

ИОНЦЕВ: Вопрос – насколько целесообразно продолжение этой системы оценки в вышеуровневом субъекте?

НОВИКОВА: Вообще нецелесообразно.

ИОНЦЕВ: Хорошо. Сейчас это «счастье» идет от территориального подразделения до министерства. То есть соревнуются подразделения внутри субъекта, соревнуются субъекты между собой, при этом, на мой взгляд, большинство субъектов между собой соревноваться не могут. В таких условиях использование статистики выше уровня субъекта нецелесообразно.

ГУТНИКОВ: Но, по большому счету, можно продолжить вашу логику. Внутри субъекта территории тоже разные. С большими городами, маленькими.

ИОНЦЕВ: Я начинаю с простого и очевидного. Непонятно, до какого уровня можно пойти, но по, крайней мере, федеральный уровень можно отсечь.

НОВИКОВА: Совершенно верно. Приказы, которые принимались в рамках реформы, эту ситуацию кодифицировали. Регионы должны сами разработать системы оценки, развивая те подходы, которые изложены в действующем приказе. Но соревнования между регионами не отменили. Второй момент – действующий приказ, который оценивает работу территориальных органов МВД (региональные управления. – *Прим. ред.*), содержит 27 показателей оценки, основанных на ведомственной статистике, что, в общем-то, шаг вперед по сравнению с тем, сколько было показателей раньше. Какая за этим стоит идея, как мне кажется? В федеральном центре понимают пышное благолепие и разнообразие нашей страны. Поэтому выделили 27 ведомственных показателей, по которым оцениваются все подразделения. Но в реальности работает не только это, а инспекции и проверки. Потому что централизованная система, федеральное финансирование и постановка приоритетов происходят наверху. И они едут и проверяют. В той идеальной модели, о которой мы говорим, это, конечно, в таком виде не нужно.

Вот типичный конфликт: например, Республика Коми. Когда местное население отфутболивают полиция и Республиканское управление Следственного комитета, а также прокуратура, люди жалуются в Администрацию республики. Там накапливается информация, что в реальности происходит в этих структурах. Когда проходят совместные заседания губернатора и полиции, то полиция ставятся приоритеты, им говорят, что нужно на самом деле делать. Вот так существуют две реальности: реальность МВД для собственной легитимации и та реальность, которая складывается в регионах, когда надо решать конкретные проблемы.

ГУТНИКОВ: В оставшиеся несколько минут есть просьба провести быстрый мозговой штурм. Подумать, что могут

делать граждане, индивидуально или объединенные в общественную организацию, для оценки полиции.

ШАХОВА: Я сразу хотела бы сказать два слова. Когда мы сидели в зале, я рассматривала графики, вывешенные на стенах. Обратили ли вы внимание, что очень много графиков, где 50% – «затрудняюсь ответить»? Это значит – люди не знают.

НОВИКОВА: Это значит и другое. Я делала это небольшое исследование. Большие доли «затрудняюсь ответить» означают, что люди у нас адекватные и если не знают, то так и говорят. И второе – вопросы составлены сбалансированно, у граждан нет соблазна выбрать красивую фразу. Поэтому мы видим относительно реальную картину. Правоохранительная реальность существует абсолютно самостоятельно от общества. И люди не знают вообще, как к этому относиться. При этом прекрасно транслируют те стереотипы, которые были им навязаны в период реформирования. МВД было очень активно в публичном пространстве. Люди в срочных мерах (а это был открытый вопрос – если бы они реформировали полицию, то что бы они делали) воспроизвели все те стереотипы, которые транслировали МВД всю реформу – о кадрах, повышении зарплаты и все остальное. Но вот эта идея, что все у нас будет прекрасно, если мы решим вопрос с кадрами и там будут работать честные люди – эта абсурдистская идея вполне себе сидит в головах у людей.

Для граждан у меня есть рекомендация: о любых событиях, которые кажутся неправильными, нарушающими закон в действиях полиции, сообщайте, пожалуйста, в спецподразделение Следственного комитета. Чтобы жалоба попадала сразу по адресу. Не надо жаловаться в вышестоящие органы полиции, не надо жаловаться в прокуратуру, у нас есть спецподразделение, вот туда нужно жаловаться. Идея в том, чтобы попросить граждан запустить этот новый государственный механизм. Я думаю, что объем жалоб и их содержание являются прекрасным источником для оценки деятельности полиции.

ШАХОВА: Если предыдущие мои слова носили общедискуссионный характер, то что касается конкретных предложений, я считаю, это наша задача – правозащитных организаций – заинтересовать граждан, чтобы они участвовали в работе всех инструментов общественного контроля. Это должны быть широкомасштабные тренинговые кампании с приглашением всех желающих.

— В России есть не правозащитный, а простой социальный проект по оценке работы своего участкового?

ШАХОВА: Нет. Мало того, мы пытались такой проект запустить в Питере. Две вещи хотели сделать. Первая – в

каждый почтовый ящик положить листовку «Знаете ли вы своего участкового?». Там была бы фотография, описание того, что должен делать участковый, краткий рассказ о нем, составленный им самим. А второе – сделать так, чтобы хотя бы в двух или трех отделах полиции был представитель общественной организации и спрашивал бы граждан на входе и на выходе, с какой проблемой они пришли, удалось ли ее решить и нет ли жалоб.

НОВИКОВА: Мне кажется, все наши предложения упираются в одно – в отсутствие инструментов влияния на принятие решений. Добиваться от властей учета наших решений – абсолютно бесполезная задача. Особенно сейчас, при нынешней конфигурации. Я за то, чтобы проводить общественные аудиты работы полиции в регионах. В каждом регионе есть активные граждане. Вооружить их социологическим инструментарием и создавать альтернативную оценку работы региональной полиции. Долго это игнорировать не получится.

В качестве технического предложения – нужно отказаться от последней колонки в действующем приказе. В этой колонке фиксируется, как нужно оценивать изменение показателя – положительно или отрицательно.

ПАНЕЯХ: Если есть показатель, значит, его будут оценивать.

НОВИКОВА: Будут. Но формально у них не будет оснований наказывать.

ПАНЕЯХ: Да это не важно. У каждого из них есть миллион оснований.

НОВИКОВА: Все вообще не важно, по большому счету. Начальник подразделения всегда знает, где у него нормальный ППСник, а где чокнутый после командировок на Кавказ. Но если мы говорим про какой-то стандарт, с которым работает служба на низовом уровне, то я считаю, что совершенно реально сделать – убрать эту последнюю колонку из приказа, из системы оценки, которая предписывает, что если у вас таким образом изменился показатель, то вы получаете плюс, а если таким образом – то минус. Без учета того, что повлияло на это изменение, с какими трудностями столкнулось подразделение в течение отчетного периода.

Помимо проблемы децентрализации системы оценки есть еще одна проблема, в которую мы упираемся, пытаясь решить задачу с системой оценки. Это вопрос о стандарте полицейской работы. Этих стандартов нет, потому что нет полиции, а есть органы внутренних дел. Возвращаемся к тому, с чего начали. Нужно создать стандарт профессиональной работы сотрудника патрульно-постовой службы, сотрудник розыска. Этот стандарт задавал бы какие-то общие критерии. Может быть, это и есть наибо-

лее острый вопрос, потому что при наличии стандартов критерии оценки быстро бы прояснились. Любая система оценки будет вульгарна, груба и будет упрощать, но понятно, что любая государственная служба без стандартов не работает, она потому и государственная служба, что у нее должен быть стандарт.

— Административные регламенты сделали, это подспорье.

НОВИКОВА: Как говорит Елена Першакова (руководитель правового направления Фонда «Общественный вердикт». – Прим. ред.) – хочу посмотреть хороший административный регламент «Как правильно и профессионально задерживать человека». Регламент должен быть опубликован.

ГУТНИКОВ: Можно задать контрольный вопрос? В результате нашего круглого стола возникла ли какая-то идея, тема, которая сейчас заставила вас задуматься, растревожила или вызвала крайнее несогласие, озадаченность? Буквально два-три слова.

НАЗАРОВ: Я очень доволен тем, как прошло обсуждение. Я бы предложил вынести на обсуждение общей сессии идею разработки государственных стандартов полицейской деятельности в контексте разных служб. Меня затронула идея общественного аудита, очень интересная мысль. Учитывая, что мы собрались в юбилейный год «Общественного вердикта», я бы высказал предложение завершить тайм-аут, который был взят Рабочей группой по реформированию МВД, и продолжить работу после юбилея как раз для решения вопросов разработки профессиональных стандартов.

МАРИЯ СУЧКОВА, партнер юридической фирмы Threefold Legal Advisors LLC, магистр международного права в области прав человека (Университет Эссекса, Великобритания): Для меня ключевое, что я вынесла – это вопрос стандартов работы. Если нет стандартов, по которым можно оценивать, то каким образом можно говорить об оценке? Это довольно простая мысль, но для меня это было некое открытие.

ПАНЕЯХ: Единственное, о чем я подумала – может быть, нам надо, не гоняясь за репрезентативностью, чтобы не зависеть от больших проектов, попробовать для начала собрать что-то типа сайта ОВД-Инфо про полицию в целом. Чем активнее люди в данном регионе, тем больше они будут туда «стучать» на свою полицию. Но это тоже важно. Это показатель того, насколько ожидания населения в этом месте не совпадают с тем, что полиция способна им предоставить. Может быть, где-то полиция нарушает права гораздо больше, но там люди к этому относятся спокойнее. Такое место, аккумулирующее информацию от людей, – о том, что они увидели и их возмутило, и написали свою анонимную историю – оно могло бы просто сделать эту картину видимой. Мы все знаем, что сделать картину видимой – это очень важно. И опыт того же самого ОВД-Инфо показывает, что, когда такая информация аккумулируется, появляются желающие ее анализировать. В результате эта информация получает даже больше валидности, чем опросы, которые все равно будут ангажированы, если они оплачены из бюджета.

АНДРЕЕВ: Основная задача – формировать спрос на достойную полицию. Мне кажется, это та площадка, которая возможна, пока не заблокировали социальные сети. ■

Борьба с пытками: как оценить успехи и провалы?

Ольга ШЕПЕЛЕВА, *Институт «Право общественных интересов», (PILnet), Москва*

Профилактика пыток и снижение уровня неправомерного насилия стали одной из ключевых тем конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода». Участники обсуждали проведенные в их странах реформы уголовного правосудия и правоохранительных органов и то, как они повлияли на степень защищенности от пыток¹. Обсуждение касалось и деятельности правозащитных организаций, в частности, форм и методов юридической и просветительской работы, помогающих снизить риск пыток и жестокого обращения.

Эта дискуссия указала на проблему, второстепенную по сравнению с собственно пытками, но, тем не менее, значимую для борьбы с ними. Это проблема оценки эффективности мер, принимаемых государством, и усилий правозащитников. Правильно ли были выбраны средства для борьбы с пытками? Достаточно ли уже принятых мер или нужны дополнительные усилия? Что именно нужно делать? Какие методы борьбы с пытками оказались бессмысленными и от них лучше отказаться? Ответить на эти вопросы невозможно без оценки произошедших изменений. Однако на практике оценить их сложно.

Одна из этих сложностей – подмена предмета оценки. В докладах, выступлениях и обсуждениях борьбы с пытками чаще речь идет о непосредственных результатах антипыточных мер. Например, о том, сколько должностных лиц было привлечено к ответственности за пытки после проведенной государством реформы следственных органов. Или о том, выросли ли размеры компенсаций, которые суды назначают пострадавшим от пыток, после того как правозащитные организации, оказывающие помощь пострадавшим, стали использовать данные психологических экспертиз для обоснования размера ущерба. Такие данные, разумеется, необходимо анализировать: как минимум чтобы проверить, были ли реализованы или остались на бумаге запланированные реформы, работают ли новые механизмы, действенны ли новые методы правозащитной работы. Однако оценка непосредственных результатов принятых мер не равна оценке их эффективности, если главным критерием является прекращение пыток.

Иными словами, чтобы оценить эффективность борьбы с пытками, нужно изучать собственно ситуацию с пытками, в первую очередь – распространенность пыток и ее динамику. Когда требуется оценить распространенность того или иного явления, возникает естественное желание использовать количественные показатели. Основные трудности такой оценки связаны именно с недостатком данных, которые могли бы дать адекватное представление о масштабах применения пыток.

Теоретически источником таких данных могла бы быть уголовная статистика, потому что пытки – это преступление. Однако возможность использовать такую статистику затруднена. Дело в том, что существующая статистика классифицирует и учитывает преступления в соответствии с их правовой квалификацией по статьям уголовного закона. Однако российское законодательство позволяет квалифицировать пытки по нескольким разным статьям уголовного кодекса². Вдобавок правоохранительные органы, ведущие учет преступлений, имеют определенную свободу усмотрения при правовой квалификации того или иного деяния³. В результате пытки могут отражаться в самых разных рубриках уголовной статистики. Кроме того, по статьям, которые обычно применяются к пыткам, могут быть квалифицированы и разные другие деяния, которые к пыткам не относятся.

¹ Здесь и далее под пытками понимаются все формы жестокого и унижающего обращения, запрещенные российским законодательством и международными документами.

² В частности, ст. 117 (истязание), ст. 286 (превышение должностных полномочий), ст. 302 (принуждение к даче показаний) УК РФ.

³ Правовая квалификация предполагает соотнесение фактов конкретного дела с правовой нормой. Поскольку норма носит общий характер и не отражает и не может отражать всего многообразия реальных ситуаций, процесс правовой квалификации предполагает интерпретацию и правовой нормы, и фактов дела. Одно и то же дело может быть квалифицировано по-разному.

Например, статья 302 УК РФ включает в себя не только принуждение к даче показаний при помощи насилия, что можно рассматривать как пытку, но и принуждение к даче показаний при помощи шантажа, что вряд ли можно назвать пыткой. То есть пытки как преступления смешиваются с другими преступлениями при статистическом учете. Иными словами, у государства на настоящий момент нет достаточно точного статистического инструмента для мониторинга пыток. На необходимость иметь такой механизм, в частности, обратил внимание Комитет министров Совета Европы, оценивая успехи России в области исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека по делам о пытках⁴.

Пока не создана более точная, чем сейчас, система сбора статистической информации, некоторое представление об изменении ситуации с пытками могли бы дать данные о случаях превышения должностных полномочий с применением насилия, оружия и спецсредств⁵ – именно по этой статье чаще всего квалифицируют пытки, совершенные представителями правоохранительных органов⁶. Однако возникает вопрос, какие именно данные, связанные с этой статьей, следует рассматривать.

В докладах в Комитет ООН против пыток Россия оперирует данными о количестве приговоров, вынесенных по статьям УК, имеющим отношение к пыткам⁷. Среди правозащитного сообщества также есть мнение, что наиболее достоверными являются данные о приговорах⁸. Действительно, приговор – надежный источник информации, поскольку зафиксированный в нем факт пыток проверен и подтвержден судом.

Однако для того чтобы суд вынес приговор по делу – идет ли речь о пытках или любом другом преступлении публичного или частно-публичного обвинения, – требуется предварительная работа следственных органов. Они должны возбудить уголовное дело, собрать доказательства, принять меры по привлечению виновных к ответственности, передать дело в суд. Когда расследование неэффективно, число приговоров за пытки будет невелико, даже если пытки широко практикуются. Если же будут приняты меры по повышению качества расследования, число приговоров может резко вырасти, однако это вовсе не будет означать, что пытать стали больше.

Если число приговоров отражает не столько степень фактической распространенности пыток, сколько эффективность расследования жалоб на эти нарушения, для оценки ситуации можно использовать другие данные, не связанные или в меньшей степени связанные с качеством работы следственных органов. Это, например, могут быть данные о количестве жалоб на пытки, поступающие в уполномоченные государственные органы. В частности, Россия наряду с данными о количестве приговоров ссылается на число зарегистрированных сообщений о преступлениях, связанных с пытками, сообщает в своих докладах в Комитет ООН против пыток⁹.

Разумеется, не все жалобы на пытки соответствуют действительности. В некоторых случаях человек ошибочно воспринимает законное применение к нему силы или даже просто психологически неприятную ситуацию допроса как жестокое обращение. Бывает, что подозреваемый осознанно подает ложную жалобу на пытки – например, для защиты против выдвинутого против него самого обвинения. Однако вряд ли рост или падение общего числа сообщений о пытках происходит преимущественно за счет ложных жалоб. Тот факт, что часть жалоб необоснованна, не противоречит использованию данных о числе поданных жалоб в качестве индикатора изменения ситуации с пытками. Информативная ценность данных о количестве зарегистрированных жалоб подрывается другими факторами. Во-первых, система государственной регистрации, которая должна фиксировать все сообщения о преступлениях,

⁴ См. решение Комитета министров CM/Del/OJ/DH(2014)1201/16 от 6 июня 2014 г. Текст решения опубликован на веб-сайте Совета Европы <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/OJ/DH%282014%291201/16&Language=lanFrench&Ver=original&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

⁵ Ст. 286, ч. 3 УК РФ.

⁶ Следует еще раз оговориться, что эта статья УК РФ охватывает не все нарушения, которые в соответствии с нормами международного права рассматриваются как пытки, жестокое и унижающее обращение. Например, неоказание медицинской помощи лицам, находящимся в закрытых учреждениях, рассматриваемое Европейским Судом по правам человека как жестокое обращение, не может быть квалифицировано по этой статье.

⁷ См., например, Пятый периодический доклад Российской Федерации о соблюдении положений Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 28 декабря 2010 г. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fRUS%2f5&Lang=en

⁸ См., например, интервью председателя МПОО «Комитет против пыток» И. А. Каляпина журналу «Русский репортер» // Русский репортер №37 (165), 23 сентября 2010 г. http://expert.ru/russian_reporter/2010/37/kalyapin/

⁹ См. Пятый периодический доклад Российской Федерации о соблюдении положений Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 28 декабря 2010 г. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fRUS%2f5&Lang=en

включая заявления граждан¹⁰, с этой задачей не справляется¹¹. Дело в том, что данные о зарегистрированной преступности используются для оценки правоохранительных органов, при этом эти же органы сами и отвечают за регистрацию преступлений. Стремление получить хорошую оценку приводит к разнообразным манипуляциям с данными о преступлениях. В результате общее количество зарегистрированных преступлений или число преступлений отдельных видов может меняться не столько из-за перемен в состоянии преступности, сколько в связи с очередной модификацией критериев оценки работы правоохранителей¹². Во-вторых, количество жалоб на пытки не в последнюю очередь зависит от отношения граждан к существующим государственным механизмам защиты жертв пыток. Если люди полагают, что, обратившись в официальные инстанции, они могут рассчитывать на защиту и справедливость, на восстановление своих прав, они будут гораздо активнее жаловаться. И наоборот – когда люди не верят в результативность обращений, то сообщать о пытках они не станут, даже если сильно пострадали. В свою очередь вера в действенность государственных механизмов защиты от пыток зависит от множества разных условий, начиная от реальной эффективности этих механизмов и заканчивая бытующими в обществе стереотипами. Например, в Молдавии, после того как в стране был принят комплекс мер по созданию эффективного механизма по расследованию пыток и по информированию населения о его правах, число официально подаваемых жалоб на пытки выросло¹³.

Подводя итог, можно сказать, что собираемые государством статистические данные о преступлениях, связанных с пытками, могут использоваться для оценки распространенности пыток лишь с определенными оговорками. Интерпретируя эти данные, необходимо учитывать различные факторы, которые влияют на регистрацию информации. Как уже было сказано, такими факторами могут быть изменения в порядке расследования пыток, различные обстоятельства, повышающие или снижающие доверие граждан к органам, уполномоченным принимать и расследовать жалобы на пытки, особенности сбора статистических данных и использование этих данных для оценки правоохранительных органов. Вероятно, существуют или могут возникнуть и другие значимые факторы, которые могут отражаться в статистике связанных с пытками преступлений, – их нужно выявлять и учитывать при интерпретации данных. Кроме того, можно дополнять официальную статистику информацией из других источников. Таким источником, в частности, могут быть жалобы на пытки, поступающие в правозащитные организации. Сразу оговорюсь, что изменение числа таких жалоб вряд ли стоит считать надежным индикатором изменения ситуации с пытками. Как и в случае с официальными механизмами подачи жалоб, количество обращений к правозащитникам зависит от их репутации среди граждан. Кроме того, частота обращений в правозащитные организации во многом обусловлена степенью их известности, то есть зависит от каналов распространения информации, доступных для этих организаций, и от того, как они эти каналы используют.

Зато значимые выводы можно сделать из содержания жалоб, полученных и проверенных правозащитниками. Анализируя содержание жалоб, следует обращать внимание на степень жестокости обращения, о котором идет речь, на тяжесть наступивших последствий. Когда практика пыток и жестокого обращения распространена, до сведения общественности будут доходить в основном самые вопиющие случаи. Соответственно, среди жалоб, попадающих в правозащитные организации, будут преобладать жалобы на особую жестокость или на случаи, закончившиеся гибелью человека. Напротив, если в потоке жалоб начинают преобладать менее серьезные случаи, это скорее всего означает, что пытки стали применяться реже. Впрочем, в этой ситуации не стоит спешить с оптимистическими выводами: даже если пытки были минимизированы в сфере, в которой работают правозащитные организации, это не означает что они не сохранились там, где правозащитники не работают.

Еще один источник данных – это социологические опросы. В публичном доступе нет информации о том, проводились ли в России такого рода опросы по заказу государства. При этом российские правозащитные организации неоднократно проводили собственные опросы, чтобы оценить ситуацию с пытками.

¹⁰ См. Приложение №1 к совместному Приказу Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков №39/1070/1021/253/780/353/399 от 29 декабря 2005 г. <http://www.rg.ru/2006/01/25/uchet-prestupleniy-dok.html>

¹¹ О проблемах с регистрацией преступлений см., например, пресс-релиз Генеральной прокуратуры РФ от 28 марта 2014 г. об оперативном совещании по итогам работы органов прокуратуры в Центральном федеральном округе в 2013 г. <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-93207/>

¹² Подробнее о том, как система оценки правоохранительных органов связана с регистрацией преступлений и какие проблемы в связи с этим возникают, можно прочесть в сборнике: Управление в полиции: бюрократическое производство преступности. – М.: Фонд «Общественный вердикт», 2011. <http://publicverdict.ru/topics/publications/10237.html>

¹³ См. Дискуссия на секции «Запрет пыток и жестокого обращения» в настоящем издании.

В частности, в 2004 году исследование распространенности пыток и жестокого обращения провела МРОО «Комитет против пыток» совместно с Институтом социологии РАН. Исследование включало в себя массовый опрос, который проводился в Санкт-Петербурге, Пскове, Нижнем Новгороде, Республике Коми и Чите. Респондентам задавали вопрос, сталкивались ли они в течение последнего года с противоправным насилием со стороны сотрудников правоохранительных органов. Утвердительно ответили на этот вопрос 4,12% респондентов¹⁴. В июне 2014 года Фонд «Общественный вердикт» совместно с Левада-Центром также провел исследование, одной из задач которого была оценка распространенности пыток и жестокого обращения. Участников спрашивали, известно ли им о случаях, когда их знакомые, друзья или родственники сталкивались с незаконным насилием со стороны полиции. Среди вариантов ответа предусматривалось и личное столкновение респондента с противоправным насилием. Этот вариант ответа выбрали 4% респондентов¹⁵.

К сожалению, из данных этих двух опросов нельзя сделать корректных выводов о том, изменилась ли степень распространенности пыток и жестокого обращения за последние десять лет, поскольку формулировки вопросов, которые исследователи задавали респондентам, различались. Для того чтобы опросы можно было использовать для изучения динамики ситуации с пытками, желательно проводить их по единой методологии и при помощи схожих инструментов. То есть если правозащитные организации хотят повысить ценность своих исследований как инструмента оценки эффективности мер по борьбе с пытками, они должны согласовывать между собой планы по проведению исследований. Если государство решит создать систему мониторинга пыток и в качестве одного из инструментов использовать социологические опросы, ему также следует пользоваться таким социологическим инструментарием и так организовывать исследования, чтобы их результаты были сопоставимы.

Хочется еще раз подчеркнуть, что хотя оценка распространенности пыток – непростая задача, такую оценку нужно регулярно проводить. Это необходимое условие эффективности работы государства и гражданского общества по предотвращению пыток. При этом желательно использовать разнообразные источники данных, включая статистическую информацию о состоянии преступности и о работе системы уголовного правосудия, результаты социологических опросов, жалобы, подаваемые в правозащитные организации, и так далее. Хотя каждый из этих источников по отдельности не дает точного ответа на вопрос о степени распространенности пыток, их одновременное использование позволяет делать более точные выводы. Кроме того, при анализе данных следует всегда учитывать контекст, в котором эти данные собираются и документируются. Такой подход позволяет определить, какие изменения в получаемых данных связаны собственно с ростом или снижением распространенности пыток, а какие связаны с переменами в процессе сбора тех или иных данных. ■

Дискуссия на секции «Запрет пыток и жестокого обращения»

На секции было рассказано о реформе в Молдове, результатом которой стало усиление контроля за полицией, повышение эффективности расследования жалоб на пытки и жестокое обращение. Участники дискуссии большую часть времени обсуждали различные юридические механизмы противодействия практике пыток, в сравнении с ними неюридическим подходам к противодействию пыткам было уделено значительно меньшее внимание. Модератор: **Асмик НОВИКОВА**, Фонд «Общественный вердикт», Москва

Павел ПОСТИКА, Ассоциация «Promo LEX», Молдова: Хотел бы рассказать о реформах в Республике Молдова и о результатах, которые мы получили, а также о том, что мы хотим как гражданское общество делать дальше. Во-первых, хочу сказать пару слов о развитии отношения к пыткам как преступлению. У нас до 2003 года действовал Уголовный кодекс еще 1961 года, времен Советского Союза. В 2003 году вступил в силу новый Уголовный кодекс. Статья 101 (пытки) была определена лишь 24 декабря 1998 года, после присо-

единения Молдовы к Европейской Конвенции по защите прав человека. Она предусматривала от 3 до 7 лет лишения свободы, срок давности был 10 лет. Была и возможность применить условное наказание по данной статье.

В 2004 году в Уголовный кодекс внесли статью 309 – «Пытки». Это статья была в разделе «Преступления против правосудия». Тем самым пытки расценили как преступление против правосудия, а не как преступление против личности. Наказание было от 2 до 10 лет, а срок давности – от 5 до 15 лет.

¹⁴ См. изданный по итогам исследования отчет: Социология насилия. Произвол правоохранительных органов глазами граждан. – Нижний Новгород: Комитет против пыток, 2006. – 71 с.

¹⁵ См. пресс-релиз о результатах исследования на сайте Фонда «Общественный вердикт». <http://publicverdict.ru/topics/news/11958.html>

В 2012 году у нас состоялась реформа Уголовного кодекса, был сделан акцент на криминализацию пыток. Изменили статью: теперь статья называется «Пытки, бесчеловечное, унижающее достоинство обращение» и ее включили в главу «Преступления против свободы, прав и достоинства личности». Поменяли акцент с преступления против правосудия на преступление против личности, ужесточили наказание до 15 лет лишения свободы. Главное, что произошло – срок давности привлечения к уголовной ответственности теперь неограничен и отсутствует возможность применить условное наказание, возможно только реальное лишение свободы. Статья звучит так: «умышленное причинение боли, физического или психического страдания, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение со стороны публичного лица, или лица, выполняющего функции публичного учреждения, или любого другого лица, выступающего в качестве, или с ведома, или с молчаливого согласия указанных лиц». Это дефиниция, остальные статьи идут с отягчающими обстоятельствами.

Каким образом мы этого всего добились? У нас было два национальных Плана действий в области прав человека. Первый план – с 2004 по 2008 год, в его рамках было предусмотрено множество действий, но не все было реализовано. Что получилось? Был создан механизм обязательного независимого медицинского освидетельствования лиц, доставленных или заключенных в изолятор; была введена должность медицинского работника в полиции для освидетельствования всех лиц, содержащихся в полиции.

— Этот медицинский работник – сотрудник изолятора или Минздрава?

— Это сотрудник Минздрава. Был упрощен доступ представителей гражданского общества к информации, которая касается положения в местах содержания. Изоляторы временного содержания были выведены из подчинения МВД и переведены в Минюст. Внесли также требование, обязывающее полицейского незамедлительно информировать о мотиве задержания или ареста; кроме того, каждому задержанному вручается листок с его правами. Был разработан документ, регламентирующий бесплатную государственную юридическую защиту, каждому задержанному обеспечивается государственный адвокат. В этот же период был разработан проект закона о ликвидации домашнего насилия. Мы смотрели на пытки не только как на нарушение в отношении задержанных или лишенных свободы, а также и в отношении женщин в случае домашнего насилия.

— А кто там должностное лицо?

— Полиция, когда она не расследует случаи домашнего насилия и не оказывает должной помощи его жертве. Продолжая про реализацию первого Плана действий, отмечу, что

были организованы курсы и семинары по правам и свободам человека для военнослужащих. Была также проведена либерализация в системе наказания, и мы практически вышли на уровень 50 человек в местах лишения свободы на 100 тысяч населения. Было также введено обязательное государственное медицинское страхование осужденных, пенитенциарные учреждения получили достаточное количество социальных работников и психологов. Курсы и семинары по правам человека были также введены для сотрудников департамента пенитенциарных учреждений. Постоянно корректируется законодательство в свете постановлений Европейского Суда. Была повышена ответственность лиц, действия которых привели к нарушению прав человека. Был создан механизм контроля, препятствующий переводу задержанных в психиатрические учреждения. Раньше была система, при которой заключенных переводили из комиссариата в комиссариат, либо в клиники. Естественно, были улучшены условия содержания в местах заключения.

Как вы видите, некоторые из всех этих действий были произведены государственными властями, некоторые могли быть исполнены неправительственными организациями, что и было ими сделано. После этого был принят План по правам человека на 2011–2014 годы, который должен сейчас закончиться. В новом Плане была заложена подготовка судей, прокуроров, работников учреждений в области предупреждения и пресечения пыток; были организованы курсы по подготовке сотрудников органов уголовного преследования. Важно, что была разработана методика выявления и расследования случаев применения пыток. Было принято правило, в соответствии с которым гражданам предоставляются сведения о количестве уголовных дел, возбужденных по фактам пыток. Из средств превенции было также установлено видеонаблюдение на всех входах и выходах изоляторов и вообще мест лишения свободы. Большинство из запланированного уже реализовано. В том числе – ведение строгого учета лиц, находящихся в органах уголовного преследования; обеспечение условий конфиденциальности во время встречи заключенного с защитником; незамедлительный доступ задержанного к квалифицированным юридическим услугам. Некоторые меры повторяются, т. к. они не были до конца реализованы.

Была также создана служба защиты пациентов психиатрических учреждений, Стамбульский протокол был включен в программы непрерывной подготовки медицинских кадров. Кроме того, было разработано методическое руководство по документированию случаев пыток и жестоких видов обращения. Хотелось бы также отметить усилия, направленные на подготовку адвокатов, которые предоставляют юридическую помощь в делах о пытках, и на развитие партнерства с медико-психолого-социальной реабилитацией жертв пыток и других видов жестокого обращения. В стране была проведена национальная кампания «Нулевая терпимость к жестокому обращению» по информированию населения.

Что еще было сделано? Был создан в 2007 году Консультативный совет, в который вошли только представители гражданского общества. Члены этого совета могли посещать места принудительного содержания. В рамках этого закона было запрещено назначать, применять и разрешать или допускать любую санкцию, также иным образом ущемлять лицо или организацию за сообщение члену консультативного совета о факте пытки, даже если потом выяснялось, что данная информация была ложной.

Нужно сказать, что на Молдову очень хорошо повлияло постановление Европейского Суда в 2004 году, когда было вынесено первое решение по статье 3. До настоящего времени Европейский Суд вынес уже 70 решений по статье 3 – Пытки. Для маленькой страны это большое количество. Для каждой маленькой небогатой страны наказание в сумме 30-40 тысяч евро – это достаточно больно. И это повлияло.

И еще – кое-какие факты статистики. Скажем, в 2012 году в учреждениях полиции были задержаны 8700 человек, в 2011 – 7996, включая административные аресты. Это на 4 миллиона населения страны. Практически отсутствуют случаи нарушения сроков содержания под стражей. Могут быть единичные случаи нарушений. В региональных и специализированных прокуратурах создана «горячая линия» по борьбе с пытками, всего 51 «горячая линия», 70 прокуроров вовлечены в эту деятельность, все они специализируются по делам о пытках. К чему это привело? Число жалоб возросло, т. к. немного повысилось доверие граждан к органам правопорядка. К примеру, в 2010 году всего было 828 жалоб, в 2011 – 958, в 2012 – 970 жалоб.

— А куда они подают жалобы?

— В прокуратуру. Все то, что связано с пытками, – это строго компетенция прокуратуры.

— Специальный прокурор, который на «горячей линии» сидит, он потом и расследует?

— Да.

— Это общее число жалоб на физическое насилие или на насилие только со стороны правоохранительных органов? Статистика уже дифференцирована по субъекту насилия? Или это общий вал?

— Это общий вал. Статьи разные.

— Я не про квалификацию с точки зрения УК, а с точки зрения жалобщика. Соседка меня побила веником или пытал полицейский в участке? Все в куче?

— Нет.

— Только жалобы, зарегистрированные по «горячей линии»?

— Это интересно. Когда отладили систему, народ понял, куда жаловаться и на что жаловаться.

— Это жалобы на действия сотрудников правоохранительных органов.

— Есть цифры, сколько уголовных дел было возбуждено?

— Жесткое обращение с лицами, содержащимися под арестом в полиции, закончилось в большинстве случаев незначительными или легкими телесными повреждениями. Это статистика 2012 года. В 25 – случаях повреждения средней тяжести, 5 случаев – тяжкие телесные повреждения.

— А от кого больше жалоб – задержанных, подследственных?

— В 2012 году было начато 140 уголовных дел, в 2011 году было 108 дел. Из этих 900 жалоб в суд с обвинительным заключением было направлено 46 уголовных дел, для сравнения в 2011 – 36. В 2012 году по статье «пытки» и было вынесено 13 приговоров, из них пять – в отношении 10 полицейских. Все приговорены к условному сроку или даже к штрафу.

— То есть реального отбытия не было?

— Да, поэтому в 2012 году были внесены изменения в уголовное законодательство, и теперь приговор может быть только связанным с реальным лишением свободы.

— Кто с инициативой выходил?

— Интереснее понять, как устроена машинка, которая обеспечивает запрет пыток. Принятие законодательства – важный шаг, но насколько это работает?

— Что необходимо делать дальше? Борьба с безнаказанностью. Мы считаем, что решения суда, выносящие условные приговоры – это безнаказанность. Обучать различных правоприменителей – адвокатов, прокуроров, судей. Необходимо ставить акцент на реабилитации жертв и требовать личной финансовой ответственности тех, кто допустил пытки. Любой полицейский боится ударить кого-то, потому что может быть наказан, но будет бояться еще больше, если будет нести финансовую личную ответственность.

Акцент надо сделать на Приднестровском регионе. Все то, что я рассказал, это только основная Молдова, которая контролируется конституционными властями. На территории Приднестровского региона все гораздо хуже, там в шесть раз больше количество тюремного населения. И эта информация только за 2011 год. А с 2011 они вообще

перестали публиковать информацию по количеству лиц, содержащихся под стражей.

Что еще надо делать? Необходимо увеличить сроки хранения видеоматериалов. То, что у нас сейчас фиксируется, хранится 72 часа, и это записи входа-выхода в комиссариат и в места изоляции. Сейчас мы пытаемся заставить государственные власти, чтобы они оборудовали видеокамерами коридоры, прогулочные дворики. Нужно также сократить срок задержания. Сейчас он составляет 72 часа, мы его хотим снизить до 48 часов. И, конечно, дальше бороться с домашним насилием, у нас это довольно-таки большая проблема. В последние два года мы выиграли много дел в Европейском Суде по домашнему насилию. Есть движение вперед, но надо работать. В принципе, это все, что я хотел рассказать по Молдове.

НОВИКОВА: Есть вопросы на уточнение?

— Кто выходил с законодательной инициативой?

ПОСТИКА: У нас есть Национальный план в области прав человека. Когда он составляется, гражданское общество может внести свои рекомендации. Именно таким образом мы внесли свои предложения в Национальный план. Когда эти предложения уже есть в Национальном плане, у властей возникает обязательство это выполнить. Сам Национальный план принимается парламентом. У нас парламентская республика.

Валентин ГЕФТЕР, *Институт «Прав человека», Москва:* Вот пять дел в отношении 10 полицейских дошли до приговора, а остальные? Сотрудники тюремного ведомства, прокуроры, следователи?

— Остальные, наверное, работники пенитенциарных учреждений.

Александр БРЕСТЕР, *Сибирский федеральный университет, Юридический институт, Красноярский комитет по защите прав человека:* Какая, хотя бы примерно, численность сотрудников полиции у вас в стране?

— 9000.

— Это на население?

— 3 миллиона 600 тысяч.

— И в эти 9000 входят все? И те, кто не занимается оперативной работой? Тех, кто непосредственно занимается оперативной работой, не больше 3000?

— Где-то половина. Если бы был бы Интернет, я бы сказал точно.

БРЕСТЕР: Это для попытки представить и сравнить с РФ. Не кажется ли вам, что та финансовая составляющая – я почему уточнил сумму, – включая некоторую репутацию, которой Молдова дорожит, стала основной причиной тех изменений, которые вы назвали? Потому что этот комплекс мер беспрецедентный для постсоветского пространства.

ПОСТИКА: Сначала, если в общих чертах, в 90-х годах гражданское общество не воспринималось властями серьезно. После того как представители гражданского общества о себе заявили путем именно Европейского Суда, ситуация изменилась.

— Если бы не было политической воли, то гражданское общество не услышали бы. Но финансовая составляющая может быть очень убедительным аргументом для властей.

— Она сыграла свою роль, потому что мы не самая богатая, даже, может быть, самая бедная страна.

НОВИКОВА: Почему национальные планы вообще стали применяться? Мне кажется, что речь идет об имплементации постановления ЕСПЧ. Речь даже не столько о деньгах, сколько о том, что у государства есть обязательства его имплементировать и готовность эти обязательства исполнять.

— Постановления дешевле исполнять в ситуации Молдовы.

НОВИКОВА: Мы обсуждаем следующее. Мы услышали набор достаточно эффективных мер против пыток. Создаются законные механизмы. Возникает вопрос – почему Молдова это сделала, а другие не сделали? Это интересно. Если мы вернемся к основному вопросу, что были реформы в странах СНГ и России, в рамках реформ проблема пыток ставилась и решалась, то на примере Молдовы мы услышали, как там это происходило. И вопрос – почему там получилось.

ГЕФТЕР: Я все-таки хочу сказать, что про реформу мы пока ничего не слышали, мы пока слышали про принятие Национального плана и изменение законодательства. И в каком-то смысле какие-то последствия этого в правоприменении. Но никак не реформы. Так вот, Национальный план действий касался не пыток, а всех нарушений прав человека. А вы выделили ту часть, которая касается пыток. Это замечательная вещь, но это не реформа.

НОВИКОВА: Мы как раз обсуждаем, как в рамках реформ решали проблему пыток. Нет какой-то самостоятельной реформы, посвященной только проблеме пыток.

— Они на этом уровне достаточно эффективно прописали.

НОВИКОВА: Создание сети прокуроров, реформа уголовно-процессуального кодекса, в том числе в отношении того, что исключительно специальные прокуроры рассматривает дела по пыткам – это тоже, с моей точки зрения, реформа органов.

БРЕСТЕР: А на всех правоохранителей сколько прокуроров?

ПОСТИКА: 70.

НОВИКОВА: Это правильная пропорция. 70 спецследователей на 3000-4000 сотрудников. В России у нас 60 спецследователей по пыткам на несколько миллионов сотрудников. До реформы было 1,4 млн только сотрудников полиции.

БРЕСТЕР: Давайте уточним. Эти прокуроры занимаются не только пыточными статьями? Они занимаются коррупцией, любыми превышениями со стороны сотрудников?

— Естественно, они могут получить и другие дела. Но их специализация – расследование пыток.

— Что значит – их специализация? Они расследуют только пыточный состав или могут расследовать грабежи со стороны сотрудников?

ПОСТИКА: Непосредственно пытки, халатность, фальсификация материалов уголовного дела со стороны полицейского.

— Больше они ничем не занимаются?

ПОСТИКА: Может быть, им дают какие-то другие дела, но основная компетенция – расследование пыток. Если мы берем Кишинев, там 800 тысяч из 3,5 млн населения. В Кишиневе они работают только по таким делам. Если речь идет о районе и там вообще на весь район шесть-семь прокуроров, им, возможно, дают и другие дела. Но в больших населенных пунктах они работают только по пыткам.

НОВИКОВА: Уточняющий вопрос. Злободневная проблема России в связи с расследованием пыток. Кто осуществляет оперативное сопровождение в рамках расследования дел о пытках? Давайте завершим картинку того, как это в Молдове. Потому что в России от этого все и исходит. И с этим пытаются до сих пор бороться.

ПОСТИКА: У прокуроров есть возможность привлекать антикоррупционный центр, там тоже есть оперативные работники, которые не являются работниками МВД.

— А как они могут сотрудникам министерства поручения давать?

— Да, могут давать поручения отделу внутренних расследований.

— У них свои оперативники?

— Сейчас у нас структура такова: полиция – это самостоятельное подразделение МВД. Отдел служебных расследований – другое подразделение МВД.

— Это то, чего нет у нас. Мы вчера полдня про это говорили. Первое, что нужно сделать – выделить полицию из структуры МВД как отдельную линейку. Служба собственной безопасности (внутренних расследований. – *Прим. ред.*) осталась в МВД, и получается совсем другая картинка.

ПОСТИКА: Если честно, то большой оперативной работы по таким делам нет. Доказательную базу собрать несложно, здесь достаточно хорошо и активно работают сами адвокаты.

— Адвокаты жертвы?

— Да.

Михаэла ВИДАЙКУ, *Молдавский государственный университет, факультет права, Молдавский офис инициативы «Верховенство права» Американской ассоциации юристов:* Есть судья по уголовным преследованиям, он выдает mandat на арест. После задержания, после 72 часов, когда задержанный приводится к судье по уголовным преследованиям, его спрашивают, есть ли у него жалобы на обращение в течение 72 часов. И судья должен сообщить об этом прокурору.

— То есть если человек говорит – да, я подвергся пыткам, то судья сообщает специальному прокурору?

— Это в УПК есть обязательность судьи?

— Да. Не только судьи. И есть обязанность прокурора по любой жалобе, которая подходит под пытки, сразу возбуждать уголовное дело. Никакой доследственной проверки не предусмотрено.

— Это и по общеуголовным делам так же или только по этим?

— Только по пыткам. По этим. Так записано в законе.

— То есть по обычному грабежу следователь проводит предварительную проверку и только потом возбуждает уголовное дело?

— Может. А по этим делам – поступило заявление и там содержатся данные, дело возбуждается автоматически.

— Такое впечатление, что они назло России все делают.
[Смех]

Хусанбай САЛИЕВ, *Правозащитное движение «Бир Дуй-но-Кыргызстан»*: Есть ли в Молдове программа защиты свидетелей? Как защищать во время следствия?

ПОСТИКА: Это болезненная тема. У нас, естественно, есть эта структура, она в подчинении МВД, не полиции. Проблема начинается тогда, когда человек находится в СИЗО, которые подчиняются Министерству юстиции. Страна у нас маленькая, у нас несколько категорий мест лишения свободы: 8 или 12 мест лишения свободы и три специализированных учреждения для сотрудников, для несовершеннолетних и по особо тяжким. Заключенного невозможно перевести в другое место, чтобы обеспечить безопасность.

НОВИКОВА: Я предлагаю следующую часть нашей секции говорить о проблемах и больше говорить о том, что можно делать, чтобы повысить эффективность наказания за пытки. И второе – какие есть другие механизмы противодействия пыткам кроме юридических, кроме создания нормативных рамок, условий и требований.

Каринна МОСКАЛЕНКО, *Центр международно-правовой защиты*: Что касается проблем, то глобально – уверена, что говорилось это многократно – нужна политическая воля. Но помимо нее нужно высвечивание этой проблемы, и процедура расследования на каждом маленьком этапе. Самое действенное, что можно было сделать – это перенести в суд процедуру принятия решения по мере пресечения. Но оказалось, что это не очень действенно. Результат такой, что прокурор – и тот больше сомневался. А судьи отправляют в СИЗО без страха и упрека. Но, тем не менее, сама по себе это все равно очень хорошая превентивная мера. Она заключается в том, что раньше человек мог увидеть суд через два месяца. А сейчас – через 48, 72 часа он попадает именно в суд, в здание суда. Об этом мы говорить не будем, но не надо это недооценивать, это один из противопыточных механизмов.

Дальше – как реагирует судья на сообщение о том, что применялись пытки? Я думаю, что если наша страна не выпадет из клуба, из группы государств, называемых Советом Европы, у нас это грядет. Потому что по всем делам о пытках Европейский Суд всегда спрашивает – как реагирует судья? И по всем делам судья никак не реагировал. И по каждому судья говорит – это не наше дело. И я им объясняю – это ваше дело, завтра с вас спросят. Этот механизм апробирован в Молдове и других странах. И Европейский Суд считает это действенным механизмом. До этого был прецедент, когда прокурор (по делу из Турции), видя следы пыток, ничего не стал делать. Но выяснилось, что это его обязанность, даже если человек не жаловался.

На это ЕСПЧ сказал, что даже если человек не жалуется на применение к нему пыток, но у прокурора есть основания полагать, что недозволенные методы применялись, то расследование обязано быть инициировано. Сейчас каждый судья должен будет спрашивать или в любом случае реагировать на такие заявления. И зная об этом правиле, многие люди будут им пользоваться.

— Можно я возражу на секундочку? Мне было бы интересно увидеть статистику, как это происходит в тех странах, где это уже устоялось. Я знаю практику адвокатов. Я не сомневаюсь, что в 90% случаев при избрании меры пресечения сам задержанный или его защитник будут говорить, что к нему применялось неправомерное насилие. А если судья должен возбуждать на каждое такое заявление уголовное дело и передавать материал прокурору, то я уверен, что наш правоприменитель скажет, что больше половина из этого – это из разряда шума. Это просто ход вслед за защитой человека.

— Я такой скепсис разделяю, но и не разделяю одновременно. Применительно к тому, как это работает, все можно замылить. Дальше зависит от последовательности и самой жертвы и его адвоката, но очень важный момент в том, что такая возможность потенциально есть. И это имеет свой оздоравливающий эффект.

[После перерыва]

НОВИКОВА: Мы закончили предыдущую часть на разговоре о механизмах, которые противодействуют пыткам. Каринна Акоповна (Москаленко. – *Прим. ред.*) говорила о том, что сам факт судебного контроля за арестом работает так или иначе на превенцию. Человек оказывается в суде, имеет право заявить о применении к нему пыток.

МОСКАЛЕНКО: Но если на это нет реакции, то со временем этот механизм затлевает. Я хотела бы просто закончить самым банальным средством борьбы с пытками. Но, как выяснилось, нет ничего более эффективного, и на последней конференции в Страсбурге украинская и молдавская делегации нас этим сразили. В одной стране это уже делается, в другой – начинается. А именно: не принимаются доказательства, в отношении которых подсудимый, обвиняемый говорит, что они были получены в условиях, когда он был вынужден давать эти показания. Вы понимаете, какой облом у того, кто пытал и мучил? Если это не имеет совершенно никакой доказательственной ценности, тогда зачем бить?

— Речь идет о простом заявлении или все-таки основание должно быть?

— Именно о заявлении. Если у следствия кроме этих показаний ничего нет, то это соответствует требованию, что не

может быть одного доказательства, да еще и в виде собственного признания вины.

— Но пытаются-то не только ради признания, а чтобы узнать – где оружие, где трупы.

МОСКАЛЕНКО: К сожалению, Европейский Суд по известному немецкому делу сказал, что попытаться немножко можно, но осторожно. Сейчас он сам возмутился против своей практики, они, наверное, сами от этого отойдут. Именно для этого они разделили несколько пыточных дел: пытали и приняли доказательство, полученное под пытками; пытали и не приняли доказательства, полученные под пытками. И модификация второго вопроса в третий – для чего? Чтобы уйти от позорной практики, что мы немного попытали, но зато мы установили. Вот там, где «мы установили», надо будет проверять и доказывать обоснованность этих заявлений. Но там, где это единственное доказательство, там, где другого ничего не было и человек отказывается от этого показания, то все исключается, бракуется автоматически.

— Есть проектная норма для нашего УПК?

— Конечно, но надо проявлять инициативу, сесть и написать эту норму.

— А где она работает? В Молдове или Украине?

— В Молдове она уже работает, в Украине она уже включена в УПК.

— Я не поняла, почему недостаточно той нормы, которая есть сейчас в России.

— Потому что она не императивна. Нет такой буквальности по пыткам. Там любое нарушение.

— Во-первых, не любое, во-вторых, это усмотрение – оценочная категория. А здесь императив заключается в том, что если есть такое заявление, то эти доказательства не могут быть признаны.

— А все-таки кому в Молдове или Украине вменяется принятие решения по этому вопросу?

— Вообще-то суд, но если на стадии следствия следователь получает это заявление про действия оперативника, то он должен быть самоубийцей – при такой императивной норме отправить это дело в суд.

— Мне бы хотелось все-таки уточнить. Что происходит, если человек злоупотребляет этим?

— Если это единственное доказательство, то трактуется в пользу подсудимого. Если не единственное, то надо искать другие.

ПОСТИКА: Насчет данных, недопустимых в качестве доказательств. При производстве по уголовному делу не могут быть допущены в качестве доказательств те из них, которые получены с помощью пыток. Следовательно, доказательства исключаются из дела, не могут быть представлены в судебные инстанции, положены в основу приговора или другого судебного решения, если данные получены при помощи угроз, насилия или других мер принуждения с нарушением прав и свободы человека, с нарушением права подозреваемого на защиту, нарушением права участника процесса на переводчика.

НОВИКОВА: У нас, в частности, как происходит? Судья берет материал дела и спрашивает – вы жаловались на пытки, но была проведена проверка, и факты не были доказаны. Вопрос закрыт, пыток не было. А здесь, если я вас правильно поняла, если человек заявил о пытках, то суд ничего не проверяет, не проводит своего расследования, а просто говорит «до свидания». Если есть другие доказательства в деле, то он работает с ними.

— Невыгодно такие дела передавать в суд. Они просто будут создавать нормальную доказательственную базу.

НОВИКОВА: Да, пожалуйста. Александр Брестер.

БРЕСТЕР: Мы работали по делам о пытках в нашем комитете (Красноярский комитет по правам человека. – *Прим. ред.*) с 2002 по 2012 год. Последние два года у организации нет ресурса работать с общественными делами. Мы используем другие методики, о которых я вкратце расскажу. Тем не менее можно смело сказать, что в крае за эти десять лет количество жалоб на пытки существенно снизилось. За пенитенциарную систему у нас Назаров Александр Дмитриевич отвечает. Он глава Общественного совета при ГУФСИН, и она у нас достаточно открытая и продвинутая. Хотя надо сказать, что есть моменты, когда вдруг в Красноярск привозят людей, с которыми обращаются очень жестоко. Что касается следователей – поскольку мы работники из науки, из академической среды, мы все свои усилия направили на попытку обосновать, как возбуждать уголовные дела и как их расследовать. Нами были разработаны методические рекомендации для следователей – как реагировать на сообщение о преступлении, связанном с пытками. Они были обсуждены с руководителями следственных отделов, отправлены следователям. Но сказать, что они применяются, особенно далеко от Красноярска, я не могу. Тем не менее мы провели большую работу. И постановление об отказе в возбуждении уголовного дела у нас уже не имеет два абзаца. Они уже знают, что этот отказ попадет к нам.

— Научили их правильно писать отказы.

— Это тоже важно. Если у следователя есть видеозапись, как задержанный бьет себя головой об стенку? Ну да, убедил, в совокупности с другими доказательствами. Сейчас я занимаюсь защитой от пыток в рамках гражданских дел. Мы с «Общественным вердиктом» обсуждали методику, сейчас попытаемся ее распространить. Мы заявляем гражданские иски, у меня уже выиграно два дела, там надо доказать, что человек до задержания был здоров, что у него появились повреждения в момент задержания, и требовать компенсации.

Это то, за что Европейский Суд взыскивает компенсации. Мы пробивали иски в течении восьми лет, первые шесть лет люди не понимали. Минфин требовал привести виновного, судья не понимал – это же гражданский процесс, вы требуете от меня уголовного дела. Мы долго пытались объяснять, что мы не хотим никого обвинять – был здоровый, вышел больной. И вот с 2010 года появилось два дела – небольшие побои, ссадины, кровоподтеки. Государство не смогло представить никаких данных о том, как они получены, несмотря на то что в суде был сбор всех оперативников, которые пытались мне объяснить, что все было нормально. По обоим делам – взыскание 50 000 рублей.

— Речь идет о сопоставлении состояния здоровья при поступлении в место задержания и на выходе из него или на входе в следующее?

— Нет, я не беру задержание, это сложная штука. Они роют же себе маленькую яму, когда привозят в ИВС и фиксируют, что травмы нет. В суде, когда заходит разговор о том, как вас избивали, мой доверитель говорит – вы знаете, у меня была версия, ее рассматривали, было шесть проверок или проверка шла два года, она не подтвердилась, я не хочу об этом рассказывать. Вот пусть мне государство объяснит. Они нервничают, психуют, кидаются ручками. Это сработало два раза. Но суд обосновал не позицией Европейского Суда, все-таки здесь они побаиваются, а нормами российского законодательства.

НОВИКОВА: Можно я не юридическим языком объясню. Основная идея в том, чтобы в этом суде доказать, что эти травмы появились тогда, когда человек находился под контролем государства.

БРЕСТЕР: Они пытаются найти противоречия. Например, говорят, что в ИВС заявитель поступил без травм, а раньше указывали, что вас били. Заявитель, мой доверитель, говорит: «Вы знаете, я запутался».

ГЕФТЕР: Неважно, что люди говорят, важно, что вы должны сами добыть две справки – на входе и на выходе. Вот как вы их получаете, если не дают?

БРЕСТЕР: Я принципиально стараюсь не привлекать ГУВД, хотя судья зовет туда всех. Он пытался по последнему делу привлечь и РУВД, и всех оперативников как третьих лиц. На мой вопрос – зачем? – мы можем заявить регресс. Вы не можете, потому что нельзя заявить регрессный иск, когда виновный не установлен. И пока все ограничивалось прокуратурой и Следственным комитетом. А по первому делу было два оперативника – хозяева жизни. Пришли и доказывали, что все было нормально. А что касается справок, как правило, все укладывается в эту схему – акт медицинского освидетельствования при поступлении в ИВС, в этом акте указывается, что при поступлении в ИВС повреждений нет.

ГЕФТЕР: Я спрашиваю, как вы их добываете?

БРЕСТЕР: Я просто пишу запрос, имея на руках доверенности от клиента. Я не адвокат, но достаточно быть законным представителем. И клиенту предоставляют копию. Это документы, в которых нам отказывали в течение трех лет. А сейчас отказов нет. Я беру материал проверки, в них под копирку написаны все объяснения: повреждений не видели, повреждений не было.

А дальше, вдруг при поступлении в СИЗО появляются в документах травмы. По моим делам это было зафиксировано фельдшером в ИВС. С утра человек поступил в ИВС без травм, был выпущен уже с травмами, и фельдшер эти травмы зафиксировал. Бывают ситуации, когда вызывают «скорую помощь» и запись об этом вызове сохраняется, либо человека увозят на медэкспертизу. Что касается медэкспертизы, то там может возникнуть вопрос по давности причинения травм. Эксперт укажет, что травмы появились 2-3 дня назад. А три дня, например – слишком рано, а два дня назад – как раз совпадает с днем доставления в ИВС.

А дальше есть инструктивное письмо Минфина, где министр финансов требует от региональных казначейств, чтобы в каждом случае, когда не установлен виновный, но взыскание компенсации судом назначено, принять все меры для того, чтобы этого виновного найти. Письмо не носит нормативного характера, но можно обратиться к Минфину с вопросом, что они сделали по моим двум делам. Хотя это их гражданское субъективное право, но, тем не менее, это письмо опубликовано, зарегистрировано. А во-вторых, может быть, набраться наглости и поработать с бездействием Минфина. Если они не работают, чтобы найти виновного, то они мои деньги как налогоплательщика не восстанавливают. Заявителем будет гражданский истец. Ему взыскали деньги, Минфин должен подать на регресс, но он этого не делает.

ГЕФТЕР: Не увлекайтесь сейчас юридической стороной финансовых операций. Как это популяризовать?

БРЕСТЕР: Здесь есть еще такой вопрос – что это дает кроме денег? Ну, взыскали, государство признало нарушение, статья 3, даже не ссылаясь на Европейский Суд. Дает ли это что-то для уголовного дела? Для обращения в Европейский Суд? И вообще, это позволяет мне как-то дальше работать? Вроде нарушение признано, но у меня тут нет никаких мыслей. И это то, что мы хотели отработать с Фондом «Общественный вердикт», распространив эту технологию.

НОВИКОВА: Мы хотим это превратить в инструмент действия для других юристов. Возвращаюсь к теме нашей секции: это может быть мерой противодействия такому явлению, как пытки. Идея в том, чтобы заинтересовать других юристов и адвокатов, показать им, что есть еще один «рынок». Идея в том, чтобы объем социальной поддержки был увеличен, чтобы адвокаты к этому привлекались. Почему это мера против пыток? Потому что это более быстрый способ хотя бы в определенной части восстановить права тех, кто был подвергнут пыткам. Если адвокатура начнет с этим работать и вообще работать над темой получения компенсации за любые повреждения, полученные в период нахождения под контролем государства, то, я думаю, что государство начнет иначе реагировать на саму проблему пыток.

МОСКАЛЕНКО: Хочу сказать несколько слов по поводу отношения такого рода дел к статье 6 Конвенции. Конечно, это очень попадает в объем статьи 6. Тут логика такая: мне уже все равно, кто меня бил – в маске, без маски, Петя или Вася, это повлияло на справедливость судебного расследования. Но нам, обществу, не полезно, чтобы уголовные дела умирали? Нам важно, чтобы они расследовались. Если следователь работает в корзину и завтра эти доказательства нельзя использовать, но можно добиться компенсации, то тогда зачем расследовать? Можно относительно дешево отделаться.

БРЕСТЕР: Надо еще отметить, что это один регион, и решения вступили в законную силу, причем по последнему решению первичная компенсация была 3 тысячи и при апелляции ее подняли до 50 тысяч. Иск был к Минфину.

— Стратегия была правильно избрана, потому что отвечает не причинитель вреда.

— Прокуратура идет обязательным третьим лицом по приказу Минфина, остальные – по желанию суда. Я против всех остальных, они мне не нужны. Мне не нужны их объяснения. Вот в Перми был похожий случай: там в ходе суда ушли в обсуждения – кто избил, кого избил и т. д. То есть юрист пошел на эту «разводку», прошу прощения.

Вообще, стоит больших усилий добиться того, чтобы судья понимала, чего от нее хотят. Она говорит – ну я же должна знать, как его избили. Я говорю – нет.

— Это значит, что требуются семинары, может быть, для судей?

МОСКАЛЕНКО: Кого бы я не стала образовывать, так это судей. Что это вы все время судьям лекции читаете, они ведь обучаемы, и они в следующий раз сделают то же самое, но другими словами. Насчет популяризации – вообще, я бы не очень спешила. Как только вы расскажете механизм, они придумают контрмеры.

БРЕСТЕР: Я только хочу обратить ваше внимание, особенно коллег из других стран, что это очень небольшой процент случаев применения неправомерного насилия, когда удается зафиксировать изменение физического субъекта на входе и выходе в какое-то учреждение. Это очень нечасто бывает. Оба этих человека были очень волевыми. И еще – относительно приличная работа всех учреждений, они не пытались эти дела «замазать». Но прошу не обольщаться, этот механизм не будет работать во многих случаях.

НОВИКОВА: Я хотела бы сделать ремарку и перейти дальше. По первой части нашей встречи можно сделать вывод, что юридические механизмы адресации проблемы применения пыток весьма эффективны. Я бы хотела в каком-то смысле поставить точку: да, юридические механизмы работают, и по-разному можно развивать правовые механизмы. Можно идти с другой стороны и, не доказывая вину конкретных правоохранителей, взыскивать в конечном итоге с государства компенсации за то, что человек неопределенным образом получил травмы. Но есть и другие меры. Например, видеофиксация. Давайте договоримся, что установление видео, особенно в закрытых учреждениях, в какой-то мере является превенцией пыток и жестокого обращения. Что еще? Как еще можно работать с проблемой пыток?

Святослав ХРОМЕНКОВ, адвокат, Иркутск: Нужно обращаться в СМИ. Эта система – прокуратуры, следователи, судьи – это большая корпорация со своими интересами. Если дело будет приобретать общественный резонанс, скандальный оборот, то дело нельзя замать. Почему мы работаем с Фондом «Общественный вердикт»? Потому что Фонд дает нам эту информационную поддержку.

БРЕСТЕР: Бывает, что дело объективно не имеет основания для продолжения. Изначально решили замать, а потом нашлись основания прекратить уголовное дело или отказать в возбуждении. Как здесь вести себя общественной организации, которая подняла шум? Я просто наблюдаю очень неприятную картину, когда на вполне разумные аргументы против следствия отвечают не таким же разумным языком, что все куплено и плохо.

ХРОМЕНКОВ: На самом деле все куплено и все плохо – я такой же точки зрения придерживаюсь. Это было и бли-

жайшие десять лет будет. Это, по-моему, Салтыков-Щедрин сказал – если я проснусь через сто лет, в России так и будут пить и воровать.

ГЕФТЕР: Он много чего сказал. Вопрос в другом – как грамотно себя вести тем, кто перед этим публично акцентировал внимание?

НОВИКОВА: Мое мнение – все-таки здесь надо придерживаться принципа открытости. Конкретно – мы всегда берем согласие на обработку персональных данных у заявителей в наш Фонд, на публикацию его истории. В любом случае, даже если дело не будет иметь судебной перспективы. Если дело будет где-то освещаться, это для общества хорошо.

Наталья КОСТЮЧЕНКО, психолог, Новокузнецк: Конкретное дело – Артур Ляшко, Барнаул, статья 228, избивался, подвергался пыткам. Мы опубликовали на сайте Фонда информацию, потом на местном уровне в газетах опубликовали ту историю, которую рассказал Артур, – как его избивали, как пытали. Святослав (Хроменков. – *Прим. ред.*) прав – СМИ сработали и дали импульс к тому, что не остался без внимания сам факт применения пыток. Когда это все публично себя обнаружило, другие дела в Барнауле открылись. Так со слов самого Артура, который говорит, что благодаря работе Фонда те мальчишки, к которым точно так же применяли жестокое обращение, пытки по другим статьям – они смогли выйти на свободу, доказав, что к ним применялось жестокое обращение.

Относительно запрета пыток: перед тем как ехать на конференцию, я проводила опрос сотрудников правоохранительных органов. Обычный человеческий вопрос – что изменилось? До реформы и после реформы. И было очень удивительным для меня как для психолога узнать, что внутри учреждения применяется моральное насилие чаще всего.

— К сотрудникам?

— Да, те же оперативники относятся очень жестоко к ППС. Еще один такой момент, немножко из другого структурного подразделения. Когда начальник тебе говорит – я тебе не выдам ни копейки на оборудование, на мебель, на бумагу, ты это будешь покупать на собственные деньги, – будет ли он это покупать на собственные деньги? Он будет это брать с того человека, которого привели. Это коррупция, следствием этого является жестокое обращение с задержанными. Чаще всего это мальчишки, которые не понимают, что они делают.

НОВИКОВА: Резюмирую: речь идет о том, что условия работы, в том числе стилистика отношений внутри организации, могут провоцировать насилие в разных формах.

ПОСТИКА: Я бы хотел высказаться насчет работы со средствами массовой информации. Я не вижу ничего плохого в этом. Это обучение населения. Оно у нас, хотим мы того или нет, думает примерно так: если задержали, значит не зря, ведь дыма без огня не бывает. Нам нужно население обучать тому, что этого нельзя делать. Преступник виновен, он понесет наказание за то, что украл, убил и так далее. Но те, кто его задержал, кто его содержат под стражей, не должны бить, не должны подвергать пыткам. Я думаю, что даже если дело не дошло до суда, сам факт появления таких статей очень хорошо влияет на обучение общества.

Еще я хотел высказаться по поводу популяризации. У нас есть неправительственная организация, которая специализируется на Европейском Суде. Они делают интересные материалы. Например, они делают сравнительный анализ сумм компенсаций по делам по третьей и пятой статьям Конвенции. Это хорошо работает для адвокатского сообщества. Они идут в национальный суд и обосновывают суммы компенсаций сравнительными данными по практике ЕСПЧ. Адвокаты начинают думать – может, я сейчас не получу от клиента гонорары, но впоследствии смогу.

НОВИКОВА: Хотела бы вернуться к вопросу о СМИ. То, что рассказывается о случаях – это важно, естественно, т. к. таким образом просто рассказывается о проблеме. Такая стратегия у нас Фонде называется «кейс-стори». Но рассказывать нужно аккуратно, чтобы ваш рассказ не травмировал человека, который подвергся пыткам. Очень многие общественные организации увлекаются, пытаются показать всю «красоту» этой истории.

Теперь – о необоснованной шумихе в СМИ. У нас действительно почему-то не все могут адекватно и с должной степенью детальностью признавать свои ошибки. Правозащитная или общественная организация рассказала о каком-то случае, а потом этот случай обернулся совсем другой историей. Но, тем не менее, публично признавая свои ошибки, можно дополнительно сослаться на реальные дела и на то, что проблема существует, попросив обратить внимание на это.

Общественный резонанс может помочь работе по делу. Но все-таки я предлагаю говорить не о юридических механизмах. Когда мы говорим об общественном резонансе по конкретному делу, в конечном итоге мы говорим о том, что это помогает выиграть дело. А я говорю о том, что с помощью СМИ можно, в том числе, работать с гражданами – «не оставляйте это без внимания». Есть способы восстановления прав, это первое, можно заниматься просвещением. Второе – просвещение адвокатуры, чтобы требования в том числе по поводу компенсации сбалансировать и косвенно сказать судьям, каковы эти суммы. Публичность может тоже работать.

Хорошо, но мы опять упираемся в правовые механизмы. Что еще? Я скажу, откуда возник вопрос. Когда с проблемой пыток еще никто не научился профессионально работать, в том числе юридическими средствами, была такая мысль: мы

сейчас докажем в России, в том числе с помощью судебной системы, что есть пытки, посадим человека, их совершившего, и у нас будет другой разговор с властями. Мы будем доказывать, что проблема есть. И мы преодолеем пытки, если полицейских будут за это наказывать. Приговоров уже достаточно. Но проблема не решается. Правовых механизмов недостаточно, я бы хотела на это обратить внимание. Сколько мы должны еще выиграть дел? В ЕСПЧ? В России? Проблема не решается. Это значит, что правовые средства недостаточны. Предлагаю вам подумать и предложить что-то еще.

ГЕФТЕР: Во-первых, я позволю себе сказать сначала про СМИ. Тут есть серьезная вещь. С моей точки зрения, контрпродуктивно сообщать императивно, что там-то побили такого-то, пока это не доказано. Нужно акцентировать внимание прессы на том, что органы власти – прокуратура, следственные комитеты, суды – не приняли тех обязательных мер, которые должны были принять по сообщениям о возможном применении насилия сотрудниками правоохранительных органов.

Очень важно то, что система, особенно ФСИН и Следственный комитет, научились отражать те случаи, когда есть подозрение, что это вранье. Они уже научились, появились гражданские иски о защите чести и достоинства. Я сам противник того, чтобы шли материалы обличительного свойства без какой-либо доказательной базы.

Теперь что касается вопроса о неюридических механизмах. Я бы сказал так: конечно, индивидуальных правовых механизмов недостаточно. Сто дел вы выиграете, тысячу – это хорошо, но не решает вопроса. Для этого существует наша идея национального превентивного механизма, который состоит не просто в ратификации Протокола, а именно в создании механизма и плана, как в Молдове, и других организационных и правовых мер общего характера, которые будут создавать те или иные возможности для эффективного общественного контроля за случаями пыток и пр. Конечно, для этого нужна политическая воля. Почему у нас этот Протокол не ратифицируют? Потому что маленькие страны находятся под большим давлением международных организаций. Наши власти пока в это не втягиваются. Поговорив с Путиным 10 декабря, мы получили согласие, что нужно ратифицировать Протокол. Из Минюста мы получили ответ, что ратификация не нужна, т. к. в России действует закон об общественном контроле. И потом, никто не хочет получать еще одной «указивки» сверху и делать что-то специально сверх того, что они и так уже делают. Поэтому каждое ведомство спихивает задачу по подготовке ратификации какому-нибудь другому ведомству. Поэтому будет тяжелая борьба. От безнаказанности за пытки пришли к частичной наказанности, но я считаю, что без нескольких основополагающих компонентов национального превентивного механизма мы особенно не продвинемся. Уповаю только на то, что такой механизм будет навязан государством, его же собственными инструментами, но с нашей

помощью. Иначе мы останемся на примерно неплохом нынешней уровне, на минимизации, но не искоренении.

НОВИКОВА: Павел Постика сказал, что полицейские стали понимать, что это плохо – бить. Как у вас меняется профессиональный стандарт полицейского?

ПОСТИКА: Во многом повлияло то, что количественные показатели работы полицейских были сведены на нет. Раньше они любили говорить, что у них раскрываемость 30%, 50%, 100%. А теперь они об этом не говорят. Раньше некоторые преступления не регистрировались. Теперь регистрируются все, потому что с них не требуют обязательного раскрытия. То есть немного меняется оптика оценки – с количественных на качественные показатели. Принцип такой: давайте мы найдем от 10 до 30 преступников, но мы докажем, что они виноваты.

— Это проблема системы оценки.

— Второе – обучение. Полицейские учатся в смешанных группах, вместе с судьями, адвокатами. Нельзя создавать изолированные системы.

БРЕСТЕР: Я в силу своей работы 80% времени работаю со студентами. В обучении я использую правозащитный материал, он есть практически в каждой дисциплине. Он очень полезен как для курса по профессиональным навыкам юриста, который дается на первом курсе, так и для серьезных дисциплин – теория и практика доказывания по уголовным делам. Правозащитный материал играет роль инструментария. Нужно работать со студенчеством, т. к. я почти не вижу смысла работать с сотрудниками правоохранительных органов.

НОВИКОВА: В заключение я бы хотела еще раз подчеркнуть, что для изменений и реформ должен быть так называемый субъект реформы. И мы видим по реформе полиции, что субъекта не существует, если не считать рассерженных и негодующих граждан и НПО. Когда мы говорим об отсутствии политической воли, то это как раз – об отсутствии субъекта изменений. Но никто, кроме НПО, этот общественный интерес не сконструирует и не будет продвигать. Если мы говорим о том, что пытки – это плохо, не нужно ждать политической воли, надо использовать те механизмы, которые есть. Мы можем сказать, что юридические, монетарные механизмы эффективны. А также способы работы со СМИ и публичностью для содействия тому, чтобы проблема перестала быть табуированной. Это табуированная проблема, и в советское время такой была, поэтому мы не можем говорить, лучше было в советской милиции или хуже – об этом не говорили, опыта открытого обсуждения не было. Поэтому, я думаю, пока сохраняются сложности с тем, как об этом рассказывать, как реагировать, если ты ошибся, и т. д. У нас нет опыта обсуждения этих проблем, и его надо создавать. ■

Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека: обзор событий за 2013 – первую половину 2014 гг.

Мария СУЧКОВА, партнер юридической фирмы *Threefold Legal Advisors* LLC, магистр международного права в области прав человека (Университет Эссекса, Великобритания)

В настоящем обзоре представлены основные события, произошедшие в сфере исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее по тексту – ЕСПЧ. – *Прим. ред.*) в 2013 г. и первой половине 2014 года. В тексте также рассмотрен ход исполнения ключевых постановлений ЕСПЧ по российским делам, которые касаются серьезных системных проблем в законодательстве или правоприменении.

Общие тенденции в сфере исполнения постановлений ЕСПЧ

В статистическом отношении исполнение постановлений ЕСПЧ в 2013 г. было отмечено двумя новыми обстоятельствами.

Во-первых, в 2013 г. впервые снизилось количество постановлений, находящихся на контроле Комитета министров Совета Европы¹ (далее по тексту – Комитет министров. – *Прим. ред.*) и ожидающих исполнения. Снижение составило 0,75% по сравнению с предыдущим годом (11 099 дел в 2012 г. против 11 018 дел в 2013 г.)². При этом статистика в отношении всех государств-участников Совета Европы показывает, что количество неисполненных постановлений, касающихся серьезных проблем, в том числе системного и комплексного характера (так называемых *leading cases*), выросло на 4% по сравнению с предыдущим годом³.

Во-вторых, контроль за исполнением был прекращен (путем вынесения финальной резолюции) по рекордному количеству постановлений. На конец 2013 г. было закрыто исполнение по 1398 постановлениям (для сравнения в 2009 г. этот показатель составлял 240 постановлений). Таким образом, начавшаяся в 2009–2010 гг. тенденция ежегодного роста количества дел, по которым выносится финальная резолюция, сохраняется⁴. Ситуация с соблюдением государствами сроков выплаты справедливой компенсации, назначенной ЕСПЧ, также улучшилась⁵.

В своем докладе за 2013 г. Комитет министров положительно оценил развитие взаимодействия между органами Совета Европы и властями государств-ответчиков. В заседаниях Комитета министров, касающихся исполнения

¹ Согласно статье 46(2) Конвенции, после вступления постановления ЕСПЧ в силу оно направляется в Комитет министров, который контролирует исполнение постановления государством-ответчиком. В ходе надзора за исполнением Комитет министров требует от государств представления подробных планов действий, а также отчетов о результативности принятых мер. По сложным вопросам исполнения также проводятся двухсторонние и многосторонние консультации между органами Совета Европы и государствами. Ход исполнения постановлений рассматривается Комитетом министров на специальных сессиях. Когда Комитет министров сочтет, что все необходимые для исполнения меры были приняты, он закрывает процедуру надзора и выносит по делу финальную резолюцию. Подробнее о процедуре исполнения постановлений ЕСПЧ см.: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/default_en.asp.

² Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, pp. 7, 9 and 36.

³ Там же, С. 8, 10.

⁴ Там же, С. 7, 9, 36 и 38.

⁵ Там же, С. 5.

постановлений, в ряде случаев принимали участие представители министерств, ответственных за проведение реформ, направленных на исполнение постановлений. Чиновники рассказывали о ходе реформ и трудностях, с которыми столкнулись их ведомства. Комитет министров считает, что это демонстрирует серьезное отношение государств к вопросу исполнения постановлений⁶. Кроме того, большое значение для успешного исполнения постановлений имеет непосредственное взаимодействие между государствами и Департаментом по исполнению постановлений⁷, а также поддержка Целевого фонда Совета Европы «Права человека» (Human Rights Trust Fund)⁸ и содействие экспертных органов Совета Европы.

Комитет министров отмечает прогресс в исполнении «пилотных» постановлений⁹. Так, к концу 2013 г. по каждому из «пилотных» постановлений государствами были приняты меры, предписанные Судом¹⁰. Однако для оценки эффективности этих мер государствам и Комитету министров необходимо продолжать мониторинг изменений и в случае необходимости разрабатывать дополнительные меры по решению системных проблем.

Некоторые институциональные изменения, достигнутые государствами-ответчиками на национальном уровне, Комитет министров оценивает положительно. В частности, повысилась эффективность координации деятельности по исполнению постановлений. Напомним, что в 2008 г. Комитет министров рекомендовал государствам определить должностное лицо или орган, ответственный за координацию процесса исполнения постановлений ЕСПЧ. Такой координатор, согласно рекомендации Комитета министров, должен оперативно получать информацию, необходимую для исполнения постановлений, и координировать действия органов и должностных лиц, уполномоченных принимать меры по исполнению¹¹. Кроме того, он должен обладать полномочиями, позволяющими ускорить процесс исполнения, если это необходимо¹². По итогам 2013 г. Комитет министров отмечает, что, в том числе благодаря работе координаторов (роль которых зачастую выполняют уполномоченные государств при ЕСПЧ), планы действий по исполнению постановлений ЕСПЧ представлялись в Комитет министров регулярно и своевременно практически по всем делам¹³.

Еще одна положительная тенденция касается повышения эффективности средств правовой защиты на национальном уровне. Отчасти это происходит благодаря усилиям органов Совета Европы (как ЕСПЧ, так и Комитета министров), которые обращают внимание государств на важность создания или реформирования средств правовой защиты от нарушений Конвенции¹⁴. Необходимо отметить, что в качестве одной из успешных инициатив в этой области Комитет министров называет¹⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ о применении судами Конвенции¹⁶.

⁶ Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, p. 7.

⁷ Департамент по исполнению постановлений – орган в структуре Совета Европы, содействующий Комитету министров в надзоре за исполнением постановлений. Департамент выполняет значительную работу по взаимодействию с государствами-ответчиками по вопросам исполнения.

⁸ Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, p. 7.

⁹ Суть процедуры вынесения «пилотных» постановлений состоит в том, что ЕСПЧ выделяет группу практически идентичных жалоб, указывающих на нарушение прав, причиной которого является системная проблема в государстве-участнике, и рассматривает одну или несколько из них в приоритетном порядке. В «пилотном» постановлении ЕСПЧ указывает на системную проблему в национальном праве и/или правоприменительной практике, а также старается дать государству четкие рекомендации по устранению этой проблемы и созданию эффективного средства правовой защиты от нее. Исполнение «пилотных» постановлений находится на усиленном контроле Комитета министров. Особое внимание в ходе исполнения таких постановлений уделяется созданию средств защиты, которые сделают возможным восстановление нарушенных прав на национальном уровне, что в свою очередь приведет к сокращению количества аналогичных жалоб, направляемых в Страсбург.

¹⁰ Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, p. 11.

¹¹ Recommendation CM/Rec(2008)2 of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights, 6 February 2008.

¹² Там же.

¹³ Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, p. 10.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, p. 10.

¹⁶ Постановление Пленума Верховного Суда №21 от 27 июня 2013 г. О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней.

Исполнение постановлений ЕСПЧ Российской Федерацией

Рассмотрим, как в последние полтора года исполнялись некоторые ключевые постановления ЕСПЧ по делам против Российской Федерации в части мер общего характера. В отношении группы дел, касающихся нарушений прав человека на Северном Кавказе, которую возглавляет постановление *Khashiyev and Akayeva v. Russia*, в августе 2013 г. российские власти представили новую стратегию, включающую в себя в том числе следующие пункты:

- повышение эффективности межведомственного взаимодействия для исполнения постановлений;
- использование амнистии в целях мирного урегулирования ситуации и восстановления конституционного порядка в регионе;
- изменение законодательства и правоприменительной практики в целях недопущения незаконных задержаний, насильственных исчезновений и жестокого обращения с задержанными;
- повышение эффективности расследования (в частности, обеспечение независимости следственных органов, организация взаимодействия с потерпевшими и обеспечение их прав в ходе расследования, организация более интенсивного розыска пропавших без вести);
- реформирование имеющихся и создание новых средств правовой защиты от нарушений, на которые указал ЕСПЧ;
- укрепление взаимодействия с гражданским обществом¹⁷.

На заседании в марте 2014 г. Комитет министров призвал власти рассмотреть вопрос о создании на высоком политическом уровне единого органа, ответственного за розыск пропавших, а также поднял вопрос о выделении достаточных средств и иных ресурсов для работы по идентификации останков. Кроме того, Комитет указал на необходимость улучшить процедуры выплаты компенсаций семьям пострадавших. Он также запросил у российских властей информацию о ходе расследования уголовных дел и дополнительные пояснения о том, насколько полно реализуются права потерпевших и их представителей в ходе расследований (в частности, право на доступ к материалам дел)¹⁸.

Группу дел, которая касается незаконных действий полиции и применения насилия, возглавляет дело *Mikheyev v. Russia*. В отношении этой группы дел власти Российской Федерации в 2012–2013 г.г. предоставили ряд планов действий и отчетов, после чего начались двусторонние консультации по вопросам оценки результатов реформы полиции и разработки дальнейших мер, направленных на исполнение постановлений¹⁹. Комитет министров затребовал у российских властей:

- статистику в отношении эффективности мер, принятых в ходе реформы;
- более детальную информацию о том, как проводится официальный мониторинг случаев применения недопустимых методов к задержанным и о работе специальных отделов по расследованию пыток и иных случаев бесчеловечного обращения.

Кроме того, Комитет высказался в пользу усиления судебного контроля за расследованием пыток. В частности, Российскому государству нужно срочно решить проблему истечения сроков давности привлечения к ответственности. Комитет также подчеркнул необходимость принять эффективные меры для того, чтобы суды исключали доказательства, полученные с нарушением статьи 3 Конвенции, из доказательственной базы.

Вопросу условий содержания в следственных изоляторах посвящено «пилотное» постановление *Ananyev and Others v. Russia*. Этот вопрос в 2013 г. рассматривался совместно с оценкой исполнения постановлений, касающихся нарушений Конвенции при назначении и продлении меры пресечения в виде заключения под стражу (группа дел, возглавляемая постановлением *Klyakhin v. Russia*). Такое объединение было обусловлено взаимосвязанностью проблем перенаселенности следственных изоляторов с проблемой широкого применения предварительного заключения/содержания под стражей в отсутствие достаточных оснований для этого²⁰. Комитет министров отметил, что российские власти приложили значительные усилия для решения проблем, обозначенных в постановлении по делу *Ananyev and Others v. Russia*, и призвал Россию создать эффективные средства правовой защиты от нарушений, связанных с условиями содержания, до конца 2014 г.²¹

¹⁷ Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, p. 81.

¹⁸ *Khashiyev and Akayeva Group*. Decision adopted by the Committee of Ministers on 6 March 2014 at the 1193rd meeting of Ministers' Deputies.

¹⁹ Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, p. 81.

²⁰ Там же, С. 98.

²¹ *Ananyev*. Decision adopted by the Committee of Ministers on 5 June 2014 at the 1201st meeting of Ministers' Deputies.

Комитет министров тщательно следит за исполнением постановлений группы дел, которое возглавляет постановление *Garabayev v. Russia*. Эти дела касаются комплекса проблем, связанных с экстрадицией в страны, где человек может подвергнуться жестокому обращению или пыткам²². Особенную озабоченность Комитета вызывают случаи похищения лиц, которых ЕСПЧ, руководствуясь Правилем 39 своего Регламента, обязал не экстрадировать до рассмотрения дела в ЕСПЧ по существу. В сентябре 2013 г. Комитет министров принял промежуточную резолюцию²³, в которой охарактеризовал ситуацию с похищениями заявителей как беспрецедентную и отметил, что, несмотря на призывы Комитета министров защитить заявителей от похищений, эффективных мер российские власти не приняли. Комитет призвал власти без промедления создать действенный механизм предотвращения похищений и обеспечения защиты заявителей. После вынесения резолюции Комитет вернулся к этому вопросу в марте 2014 г. в связи с новым случаем похищения. Комитет, ссылаясь на позицию ЕСПЧ, подчеркнул, что, учитывая количество похищений, можно говорить о существовании незаконной практики российских властей. Комитет министров обязал Россию предоставить конкретную информацию о том, как будут реализованы меры по защите заявителей от похищения, а также о том, какие меры будут приняты для повышения эффективности расследования похищений. В сентябре 2014 г. этот вопрос будет вновь рассматриваться Комитетом²⁴.

По делам, касающимся неоднократных запретов на проведение гей-парадов (*Alekseyev v. Russia*), российские власти представили ряд планов действий и отчетов, описывающих меры, принятые для исполнения указанного постановления ЕСПЧ, а также позицию властей по связанным с данной проблематикой правовым вопросам. Комитет министров рассмотрел документы, представленные Россией, однако отметил, что нарушения, аналогичные тем, которые были установлены ЕСПЧ, продолжаются. Комитет осудил принятие федерального закона о «пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений» и признал (несмотря на уверения российских властей в обратном), что указанное законодательство ставит под угрозу реализацию права на мирные собрания, в том числе потому, что может применяться произвольно. Комитет министров указал российским властям на необходимость проводить тщательный мониторинг применения данного закона, чтобы не допустить его произвольного применения на практике. Одновременно Комитет призвал власти принять конкретные меры по информированию широкой общественности и правоприменителей о правах ЛГБТ и о недопустимости дискриминации²⁵. В дальнейшем, на заседании в марте 2014 г., Комитет министров потребовал от властей России предоставить конкретную информацию об организации публичных мероприятий, схожих с теми, о которых шла речь в деле *Alekseyev v. Russia*, в ряде регионов РФ. В частности, была затребована статистика по количеству заявок на проведение подобных мероприятий и по результатам их рассмотрения (включая основания для отказов). Кроме того, Комитет попросил предоставить информацию об эффективности средств правовой защиты от таких отказов²⁶. ■

Дискуссия на секции «Имплементация международных стандартов в практике работы правоохранительных органов»

На секции участники собрались обсудить международные стандарты и их включение в национальные законодательства и практику. Основная проблема очень часто не в том, что стандарты не признаются – как правило, многие страны в своем законодательстве стандарты имплементировали. Намного сложнее добиться воплощения на практике принципов и подходов, которые заложены в стандартах. Этому было посвящено основное обсуждение на секции, в ходе которого рассказывалось о разных механизмах, которые могут заставить «заработать» стандарты. Модератор: **Елена ШАХОВА**, «Гражданский контроль», Санкт-Петербург.

²² Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, p. 164.

²³ Interim Resolution CM/ResDH(2013)200 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights *Garabayev* group of cases against the Russian Federation (adopted by the Committee of Ministers on 26 September 2013 at the 1179th meeting of Ministers' Deputies).

²⁴ *Garabayev* Group. Decision adopted by the Committee of Ministers on 6 March 2014 at the 1193rd meeting of Ministers' Deputies.

²⁵ Committee of Ministers of the Council of Europe, Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report, 2013, p.161.

²⁶ *Alekseyev*. Decision adopted by the Committee of Ministers on 6 March 2014 at the 1193rd meeting of Ministers' Deputies.

Ольга ШЕПЕЛЕВА, *Институт «Право общественных интересов» (PILnet), Москва*: У нас есть некая устойчивая точка зрения, что международные стандарты лучше национальных и их нужно имплементировать в практику работы государственных служб, к которым, в частности, относится полиция. Продолжение этого тезиса – имплементация международных стандартов приводит к повышению уровня защиты прав человека. Я думаю, что для постсоветского региона, за исключением отдельных вопросов, связанных с организацией судебной системы и семейного права, это, наверное, так и есть. Но, тем не менее, мы знаем, что, скажем, у нас постановления Европейского Суда послужили не только устранению негативной стороны надзора, но и позитивной, и фактически привели к тому, что дела перестали рассматриваться выше уровня региона. То есть попадание дела в Верховный Суд, если оно не является первой или второй инстанцией подсудности, было навсегда заблокировано.

По многим параметрам, связанным с деятельностью правоохранительной системы, стандарты, предлагаемые международными организациями, все-таки выше, чем те, что мы изначально имели и отчасти имеем сейчас у себя в стране, и поэтому они становятся неким ориентиром для реформ. И тут возникает довольно занятый вопрос в связи с имплементацией. Есть еще тоже распространенная точка зрения: «ах, у нас государство отрицает международные стандарты в области прав человека, их не исполняет, постановления Европейского Суда не имплементирует» и т. д. Это одновременно так и не так. С одной стороны, например, если мы говорим про Европейский Суд, то довольно много реформ в разных сферах было инициировано решением Европейского Суда. В частности, различные изменения в пенитенциарной системе в значительной степени связаны с решением Европейского Суда. Появился ряд новых законов и новых механизмов в сфере, например, защиты права на исполнение судебного решения и судебного разбирательства в разумный срок.

У нас изменили правовой статус и порядок признания людей недееспособными. Это же реальные изменения в законодательстве!

Очень смешно при этом, что государство имплементирует международные стандарты и одновременно говорит: «Это чуждые нам стандарты. Мы не позволим им влиять». Самое смешное было, когда принимались поправки в связи с делом Штукатурова²⁷. Это происходило буквально с разрывом в четыре или пять дней: тогдашний президент Сергей Медведев выступал в том ключе, что мы не позволим Европейскому Суду нам что-либо диктовать и не будем изменять наше законодательство в угоду какой-то непонятной международной юрисдикции. Через четыре дня в Государственную Думу закон вносится через Администрацию президента, и к этому закону прикладывается пояснительная записка, что проект закона разработан в связи с необходимостью исполнять постановления Европейского Суда, и подпись президента.

Но с другой стороны, есть проблема, связанная с декларированием: какие-то вещи у нас объявлены, но реально не существуют. Это вопрос о том, что мы называет имплементацией международных стандартов. Мое личное мнение: в довольно значительной степени у нас законодательство соответствует международным стандартам в сфере уголовного процесса, в частности, действий правоохранительных органов. Я не говорю про административное законодательство, про мирные собрания.

— Сейчас готовится «пилотная» процедура²⁸ по провокации²⁹.

ШЕПЕЛЕВА: Провокации – это же не вопрос того, что написано в уголовно-процессуальном кодексе.

— Это вопрос в легализации материала.

ШЕПЕЛЕВА: Вот, еще раз: УПК – с ним все отлично. Провокация существует не в связи с УПК. Более того, провокация

²⁷ Штукатуров против России, постановление ЕСПЧ от 28 марта 2008 года. Текст постановления: <http://www.echr.ru/documents/doc/12067500/12067500-001.htm>

²⁸ Процедура вынесения пилотных постановлений состоит в том, что ЕСПЧ определяет группу схожих жалоб, в которых причиной нарушения прав является одна и та же проблема, которая не решена на системном уровне. Из этой группы жалоб выбирается одна и рассматривается в приоритетном порядке. Государство-ответчик подлежит усиленному контролю со стороны Комитета министров Совета Европы, который следит за исполнением постановлений ЕСПЧ. Подробнее о пилотной процедуре можно прочитать в «Рабочих тетрадях по реформе Европейского Суда», периодического издания Фонда «Общественный вердикт». См.: Мария Сучкова. Вопросы исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека в документах Совета Европы // Рабочие тетради по реформе ЕСПЧ. Том 1. 2012 год. http://publicverdict.ru/articles_images/11219_58832_refechr.pdf

²⁹ Провокация – метод работы полиции по «раскрытию» преступлений, связанных со сбытом наркотиков. Наркозависимого провоцируют на сбыт наркотика: как правило, наркозависимому звонит его друг и просит передать ему наркотик. В условленном месте они встречаются, факт передачи фиксируется сотрудниками полиции и оформляется как сбыт наркотика. Метод провокации признан ЕСПЧ незаконным, т.к. полиция, работая на сокращение преступности, не может, играя на дружеских чувствах людей, сама провоцировать на совершение преступлений.

у нас сейчас запрещена законом. После дела Ваньяна³⁰ и Худобина³¹ были внесены изменения.

— Был пленум Верховного Суда.

ШЕПЕЛЕВА: Был не пленум. Была внесена поправка в закон об оперативно-розыскной деятельности, где было крупно написано о том, что провокация является нарушением закона и она не допускается. Логика признания доказательств приемлемыми такова, что если доказательство получено с нарушением закона об ОРД, то оно исключается. И далее были даже созданы необходимые условия, которые позволили бы судам рассматривать материалы ОРД. Дело в том, что оперативная информация имеет статус секретности, и поэтому суду отказывали в ознакомлении с ней. И был принят совместный приказ всех министерств и служб, у которых есть оперативные подразделения, о том, каким должен быть порядок рассекречивания материалов оперативно-розыскной деятельности для представления их следователю или суду в качестве приобщения к материалам уголовного дела. Но ничего не помогает.

Точнее, как: помогает на самом деле, там был пленум и так далее. И в некоторых регионах практика поменялась.

Но никакой Европейский Суд не может нам предписать устраивать свое законодательство определенным образом. У нас все прекрасно написано в законодательстве, но на практике не работает. Например, у нас арестная норма по своей формулировке практически идеально совпадает с тем общим правилом, которое сформулировал Европейский Суд по правам человека. Все требования, исключительные меры в том случае, если невозможно применение альтернативной санкции. Но мы тоже имеем, как и в случае с провокацией, «пилотное» дело, уже коммуницированное.

Повторю, что у нас есть проблема: с одной стороны, есть обман зрения, когда государство говорит – это чуждые нам стандарты, и мы не будем их никогда изменять, не позволим диктовать; и другой рукой тут же изменяет законодательство в соответствии с этими стандартами. С другой стороны, мы имеем ситуацию, когда у нас существуют нормы, абсолютно соответствующие этим стандартам, но результат не соответствует ничему. Вот мне кажется, что очень важно смотреть, ну, на мой взгляд, когда мы, в частности, смотрели на проблемы исполнения решений Европейского Суда, нам казалось, что очень важно закрепить в мозгах подход, что нам важен результат, и мерить эффективность исполнения нужно по результату.

Например, если у нас обозначена проблема с тем, что, несмотря на запрет провокаций, они почему-то существуют и принимаются судами как доказательства, то это значит, что меры по имплементации, которые были приняты государством, недостаточны. Власти внесли поправки, а также провели обучение и приняли постановления пленума (Верховного Суда. – *Прим. ред.*), тема внутри судебного сообщества постоянно муссируется, но почему-то все равно проблема остается. Это значит, что вопрос решения этой проблемы начинает перемещаться из очень простой и понятной сферы нормативного регулирования в сферы, связанные с организацией менеджмента.

Например, проблемы с медицинской помощью: логистика организации медицинской помощи в местах лишения свободы – это очень сложная вещь. Приняли необходимые решения, ввели эксперимент с выведением медицинской службы из подчинения администрации места заключения, создали финансовые механизмы и нормативное обеспечение для того, чтобы заключенные лечились в гражданской медицине. Например, в качестве компенсации тех недостатков, которые есть внутри самой системы. Скажем, нет эндокринолога в штате тюремной больницы, вот у вас есть деньги и заключенный контракт с гражданской больницей, куда вы можете человека отвезти. Раньше это было совершенно нерешенным. Но дальше они столкнулись с интересной ситуацией: с одной стороны, гражданские учреждения очень рады, когда их лаборатории привлекают к проведению анализов и в некоторых случаях к отдельным инструментальным исследованиям, т. к. это дополнительные деньги для больницы, но с другой стороны, они совершенно не счастливы видеть у себя пациента из числа заключенных на операции и так далее. Потому что, во-первых, гражданский персонал боится, во-вторых, в медицинском учреждении нет никакой возможности выделить отдельную палату, которая была бы оборудована в соответствии с требованиями безопасности. Это значит, что у них человек прикован наручниками, а это нарушение статьи 3, и это то, от чего не могут отказаться люди из пенитенциарной системы. Если была бы специальная палата, то все было бы в порядке. Мы не можем зарезервировать специально для вас отдельную палату с этими мерами безопасности. Но помимо того, что лежит человек в наручниках, которого все боятся, по требованиям безопасности при пациенте-заключенном должны быть вооруженные мужчины. Гражданские врачи и пациенты очень не счастливы это видеть у себя, и они очень хотят, чтобы эти больные из тю-

³⁰ Ваньян против России. Постановление ЕСПЧ от 15 декабря 2005 года. С текстом постановления на русском языке можно ознакомиться по адресу: <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/vanyan-protiv-rossii-postanovlenie-evropejskogo-suda/>

³¹ Худобин против России, постановление ЕСПЧ от 26 октября 2006 года. С текстом можно ознакомиться в базе данных ЕСПЧ по адресу (на английском, французском, грузинском и азербайджанском языках): <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-77692>

рем, вместе с их эскортом, как можно скорее покинули их учреждение. Отсюда возникают проблемы ранней выпитки, недолеченных больных, транспортировки и прочее.

При этом понятно, что есть такая довольно большая проблема, что у нас ни правозащитники, ни власти не ориентированы на то, чтобы мерить результат. Государственные структуры проводят оценку по выполненным мерам – скажем, факт принятия закона для них является неким конечным результатом. А мерить сложные эффекты – у нас в принципе нигде нет такой практики в управлении. В правозащитных организациях, по-моему, проблема та же самая, возможно еще связанная с недостатком ресурсов, потому что в принципе я ни разу не видела никакой системной деятельности по исполнению постановлений Европейского Суда ни в одной правозащитной организации, за исключением случая с делом Штукатурова. Но это не российская организация.

- Вы действительно сейчас затронули и поставили две очень важные темы. Я действительно считаю, что частично международные стандарты имплементированы в российское законодательство, но часть стандартов еще не имплементирована. Например, то, что касается пыток. У нас, по большому счету, законодательством это не урегулировано, это 286 статья. У нас нет в законодательстве определения «жестокое обращение» с точки зрения статьи 3 Европейской Конвенции. Поэтому нам надо быть внимательными и все-таки подумать, как дальше работать, определить те области, где еще нет этого законодательного стандарта. И второй момент, что меня больше волнует: как нам менять правоохранительную практику в части мер общего характера? Может быть, нам попытаться на примере того же дела Штукатурова разработать алгоритм действий и рекомендовать общественным организациям именно алгоритм действий по продвижению мер общего характера. Я на самом деле ответа на то, как это делать, особо найти не могу.

ШЕПЕЛОВА: Мне кажется, что самая большая проблема заключается в том, что надо сначала сформулировать меры общего характера, для того чтобы что-то продвигать. Как только мы выходим на определение мер общего характера, не связанные с изменением законодательства, возникает большая проблема. Потому что уровень изученности проблемы – почему мы имеем вот такую косую правоприменительную практику и что с этим сделать – довольно низкий. Например, проблематика арестов. Есть ФСИН, которая в последние лет семь каждый год после своей коллегии, иногда при поддержке министра юстиции, выходит и говорит: что ж вы, судьи, все судите и судите, уж СИЗО-то сколько понастроили, но они опять уже переполнены, это же невозможно, остановитесь. И начинают приводить цифры, что более 20% – это люди, кото-

рые арестованы по преступлениям средней и небольшой степени тяжести и т. д. Им не нужно это, и они в данном случае – двигатели прогресса. Обычно недели через две после этого ежегодного мероприятия (коллегии. – *Прим. ред.*) кто-нибудь из системы Верховного Суда заявляет, что это все необоснованные претензии и что судьи принимают решения об аресте строго обоснованно. При этом, как я понимаю, то же самое происходит на региональном уровне. ФСИНовские люди рассказывали, что на сводные коллегии они постоянно приходят и объясняют судьям, что перестаньте сажать, им некуда их сажать, давайте сажать меньше. Ничего не помогает.

- Маленькая реплика, даже до смешного. Кто-то рассказывал, что представители Минюста сами просили, чтобы как можно сильнее проехали по судам, потому что повлиять на практику арестов никак не могли.
- В «пилотном» постановлении по делу Ананьева и др. была зафиксирована опция, которая мила сердцу ФСИНа – разрешить начальнику учреждения (СИЗО. – *Прим. ред.*) отказывать в приеме заключенных в случае заполнения СИЗО до установленного лимита. Процесс исполнения этого «пилотного» постановления, в том числе разработки мер общего характера, вовлек довольно много людей. Кстати, вообще говоря, сам факт вынесения «пилотных» постановлений – это показатель высокого уровня кооперации национальных властей с международными инстанциями, потому что «пилотные» постановления выносятся, только если государство согласно. Дело Ананьева запустило большой процесс у нас, ФСИН организовала дискуссию и сбор предложений, вплоть до региональных уровней. Они много собирали, много обсуждали, и понятно, что это начинает согласовываться с другими ведомствами, которые вокруг них. В том числе с теми, кто осуществляет уголовное преследование.

— А где можно найти рекомендации по делу Ананьева?

— Внутри постановления по делу Ананьева.

ШАХОВА: Я так понимаю, что информационное сообщение закончено, и мы перешли к дискуссии, так что все приглашаются к участию. И я хотела бы обратить ваше внимание на две вещи: в ходе дискуссии мы обсуждаем весь спектр вопросов, которые связаны с имплементацией решений Европейского Суда, а не только исключительно вопросы, относящиеся к теме конференции (то есть к полиции); кроме постановлений Европейского Суда существует масса других международных документов, и темы, которые мы обсуждали вчера – местная демократия, система оценки, обучение и подготовка, – все эти вещи содержатся не в постановлениях Европейского Суда, а в докумен-

тах. Например, в Европейском кодексе полицейской этики. Очень важным вопросом – и для меня самой ответа пока нет – является то, каким образом граждане – один из вопросов, которые поставили перед всеми группами сегодняшними, – могут повлиять на процесс имплементации международных стандартов. В отсутствие у граждан способов получения информации о своих правах, в отсутствие гражданского образования. Есть обычное образование (школа, институт), а есть гражданское образование (альтернативная система, где люди узнают о своих правах, обретают активную гражданскую позицию). Государство этого не делает, альтернативных государственных структур очень мало, особенно на всех просторах России, если мы исключим крупные города. В принципе, у граждан и так ограниченный спектр действий: если бы они знали о своих правах, они хотя бы могли говорить: «Я знаю свои права, и вы не имеете права меня удерживать». Но в нашей ситуации такого не происходит. Я честно говоря, боюсь даже спрашивать представителей Белоруссии, каким образом имплементируются международные стандарты в Белоруссии, тем более что Совет Европы там не имеет никакого значения. Хотя бы ООНовские документы каким-то образом используются?

Юлия ХЛАЩЕНКОВА, *Белорусский Хельсинкский комитет*:

Вы знаете, на самом деле с ООНовскими документами есть определенное продвижение. ООН сохраняет ресурсы, к нему относятся помягче, чем к другим структурам, но эти документы в лучшем случае находят отражение в каких-то нормативных актах, но дальше этих нормативных актов дело не идет. Я как раз сегодня плохой участник дискуссии, потому что мне нечего вам рассказать, и я не юрист, я управленец правозащитной организации. Я слушаю и понимаю, что не знаю, что можно сделать с проблемой, когда в законодательство стандарт включен, а на практике происходит другое. Мне все рекомендовали пойти послушать Ольгу Шепелеву, говорили, что я найду, как минимум, некоторые ответы на эти вопросы. Поэтому я здесь сижу скорее как получатель информации, а не как отдаватель. Я вам расскажу про частный пример. У нас активно работает «Глобальный договор»³², и я могу сказать, что, например, «Глобальный договор» в других странах включает такую информацию, как права человека. В Белоруссии глобальный договор эту формулировку не то что бы потерял, но существенно сократил, и у нас глобальный договор под-

разумеется исключительно как корпоративная социальная ответственность, и это не про права человека. Это к вопросу имплементации, у нас все хуже, чем у вас.

ШЕПЕЛЕВА: На самом деле все начинает работать, как только внутри страны появляются люди, которые понимают, что есть системная проблема. Насколько я понимаю, одним из самых активных движителей стандартов Европейского Суда в пенитенциарной системе является сама пенитенциарная система, потому что у них есть свой ведомственный интерес. Более того, в каких-то случаях они получают и вред, в том числе и для самих себя, для своих сотрудников. Скажем, проблема туберкулеза для людей, которые работают в системе, – это проблема не только контингента, с которым они имеют дело, это еще и их личная проблема.

Но на самом деле вопрос в типе проблемы и в возможности что-то сделать. Потому что, например, проблема ареста и признание проблемы внутри нашей пенитенциарной системы – это не Европейский Суд, мы здесь все решили по делу Калашникова³³. Был очень долгий процесс, результат адвокативной работы разных людей в течение очень многих лет, работавших в России и пытавшихся рассказывать о том, что происходит в этих учреждениях, и о том, насколько вообще это допустимо. Это в том числе и доклад специального докладчика по пыткам Найджела Родли, который ярко высказался по результатам посещения³⁴. Это было еще до дела Калашникова. Это был долгий процесс признания, согласования и так далее, когда, в общем – да, проблема была признана.

Какие-то проблемы в принципе у нас признаются и помимо решений Европейского Суда. Скажем так: решение Европейского Суда может стать катализатором или дополнительным аргументом для какой-то группы интересов. А эта группа интересов может и так продвигать свои интересы, не пользуясь ими. В частности, сейчас есть видимое движение, связанное с, например, пересмотром определенных позиций в семейном праве – дискриминацией, доступом к образованию, отношением к детям и взрослым с психическими заболеваниями, с отклонениями в состоянии нервной системы и так далее. Просто появились достаточно богатые и ресурсные семьи, которые оказались не готовы отдавать своих детей и близких родственников в имеющиеся учреждения. Что делать-то, когда ничего вокруг не приспособлено? И эти люди, по-

³² О «Глобальном договоре» см.: <https://www.unglobalcompact.org/Languages/Russian/index.html>

³³ «Калашников против России», постановление ЕСПЧ от 15 июля 2002 года см. (на русском языке): <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-94371>

³⁴ Сэр Найджел Родли занимал пост спецдокладчика по пыткам в Комиссии по правам человека ООН в период с 1993 по 2001 гг. В 1994 году он в рамках своего мандата посетил Российскую Федерацию. Текст доклада, составленный по результатам посещения, можно прочитать по адресу (официальная русская версия): <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/148/17/PDF/G9414817.pdf?OpenElement>

сколько они разные, они начинают объединяться, чего-то требовать, «качать» какие-то права. Вот сейчас они добрались в том числе до того, что очень активно занимаются имплементацией Конвенции о правах инвалидов в части разработки стандартов образования и правил, связанных с инклюзивным образованием.

[После перерыва]

ШАХОВА: Необходимо выделить наиболее важные темы, которые мы доложим на общем собрании, и определиться с тем, что же все-таки могут делать граждане для того, чтобы влиять на имплементацию международных стандартов в каждой стране. Пока у нас был перерыв, я думала над двумя вещами. В первую очередь над тем, почему наш разговор вообще коснулся имплементации решений Европейского Суда по всему спектру вопросов и мы не концентрировались на решениях, непосредственно касающихся деятельности полиции. И подумала я, что это потому, что основная ответственность за нарушение полицией каких-то норм возлагается на предусмотренный внутри государства судебный механизм, который должен был указать полиции на недопустимость тех или иных действий, и то, что он этого не сделал на национальном уровне, в основном оценивается Европейским Судом. Другие документы, например, Европейский кодекс полицейской этики, мы не особенно рассматривали, потому что, с моей точки зрения, нам неизвестно, каким образом эти документы были проанализированы нашим МВД, какие части этого документа были учтены, и общественность, насколько я знаю, не оценивала, насколько эти документы были внедрены, имплементированы. Это тоже итог реформы, которая сейчас происходит. Насколько, на ваш взгляд, является полезным, чтобы общественные организации такую работу провели и оценили весь тот объем рекомендаций Совета Европы, ООН в области работы полиции? Насколько они имплементированы, по крайней мере, в документы МВД и ту концепцию реформы полиции, которая называется «Дорожная карта»? Будет ли это полезным как материал для, возможно, аналитического доклада? Что вы об этом думаете?

— Можно уточняющий вопрос: для кого этот аналитический доклад должен быть?

— Я думаю, прежде всего, для нашего МВД и для Совета Европы. Возможно, это станет предметом обсуждения. Многочисленные документы, которые принимаются вместе с представителями РФ, касаются того, как должна быть организована ежедневная работа полиции. Несмотря на участие представителей России в принятии этих документов, это никаким образом не отразилось на российском законодательстве, плане реформ, ведомственных документах.

— У меня еще один уточняющий вопрос. Ваши ведомства реально читают эти доклады, прислушиваются?

— У меня, например, на работе лежит целая пачка писем от ГУВД периода 2006 года, где они просят нас привлечь внебюджетные средства, подготовить для них перевод Европейского кодекса полицейской этики и размножить в каком-то безумном количестве. В обосновании этого необходимого количества они пишут, что в городе работает столько-то полицейских, надо, чтобы эти брошюры были у каждого. Поэтому, наверное, такой запрос есть, и мы не можем не откликнуться на него. Мы делаем, что они просят, даем им эти материалы; другое дело, что при наблюдении ежедневной работы полицейских мы не видим, что они эти документы читают. В последние годы у правозащитных организация по всей России резко ухудшились отношения с ГУВД. Даже сотрудничество для знакомства с международными документами прекратилось.

— С одной стороны, оно прекратилось в плане сотрудничества, с другой стороны, более внимательным стало отношение МВД к деятельности ОНК. Последний пример: в городе Сыктывкаре в ИВС вообще нет туалетов, туалет на этаже, выводят заключенных непонятно когда. И только мы им указали, что срочно надо делать биотуалеты, они в эту же неделю эти туалеты закупили, поставили и написали письмо, что туалеты поставлены, приезжайте и посмотрите. К деятельности ОНК они начали относиться очень серьезно.

— Но согласитесь, что деятельность ОНК охватывает очень небольшой кусочек деятельности полиции.

— Только камеры, так сказать.

— Поэтому получается какой-то перекосяк: из состава общественных советов при органах власти правозащитников убрали, к просвещению не допускают, никаких совместных проектов нет, но, с другой стороны, дежурные части мы проверяем. Если приходит в полицию официальная бумага, они четко нам по этой официальной бумаге отчитываются, что они сделали конкретно. Поэтому работа пока сохраняется на уровне ОНК.

— Иногда просят сами, чтобы мы в своих рекомендациях указывали, что есть беспорядок, потому что начальник отдела полиции напрямую в вышестоящую инстанцию обращаться не может. На наши заключения руководство лучше реагирует. Мы считаем, что благодаря деятельности ОНК были приняты новые нормативы, утверждающие минимальный размер площади на одного заключенного. Теперь это 6 квадратных метров на человека.

- Тем не менее есть большой блок, связанный с работой с несовершеннолетними, следствием, дознанием и тем, как оно ведется, с защитой от преступлений, с защитой свидетелей – это не попадает в сферу деятельности ОНК.
- Главная проблема сейчас возникнет, когда примут закон об общественном контроле. По тексту проекта закона правозащитные организации вообще отстранены от общественного контроля.
- Насколько я помню, там не только граждане, но и общественные организации внесены в субъекты общественного контроля.
- Нет, там нет. Это только в преамбуле, когда мы говорим про субъекты, там четко стоят субъекты: это общественные советы и общественные палаты.
- Там всех замкнули на официальные структуры, которые должны одобрять общественных контролеров, составлять списки. А на самом деле мне кажется, что есть другие инструменты для общественного контроля. Эти инструменты предоставляет действующее процессуальное законодательство.
 Меня, например, очень привлекает идея монетизации проблем. В свое время в Подмосковье я обращала внимание на то, что есть решение по неэффективному расследованию со стандартами (постановление ЕСПЧ. – *Прим. ред.*), у нас есть Конституция, в которой написано, что есть конституционное право на защиту от преступлений со стороны государства; у нас есть УПК, в котором написано, что следователь обязан предпринимать все необходимые действия для осуществления преследования. И, соответственно, если он этого не делает, то вопреки требованиям закона он нарушает наше конституционное право. У нас есть право на компенсацию, можно попробовать ее получить. Прошло несколько лет, и наконец появилась первая организация, которая задумалась о том, что этот механизм нужно использовать. Типичная, к сожалению, ситуация: отказали в возбуждении уголовного дела, потому что проверка была проведена отвратительно, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменили, началась новая проверка, опять ничего не сделали и так далее. Там была определенная эволюция правовых позиций.

Сначала позиция была такая: раз у нас есть отмена вынесенного ранее постановления следователя и указывается, что отмена была незаконная, то мы идем и получаем за это компенсацию. Проблема не в том, что решение необоснованное и незаконное, а в том, что не было принято необходимых шагов по сбору и закреплению доказательств, которые в ряде случаев утрачиваются после этого навсегда. Если же все проверки и все доследования происходили в рамках установленных процессуальных сроков, то формально нарушения нет, потому что сроки процессуальные не нарушены. Но при этом какая ситуация: у нас прошла проверка, она прошла в срок, и вынесено решение о прекращении. Дальше, пока дело проходит цикл обжалования и движение по канцеляриям – это месяца два-три.

— Полгода получается.

— Они возбуждают дела только тогда, когда они уверены в том, что дело уйдет с обвинительным заключением в суд. А для того чтобы получить такую уверенность, проводятся бесконечные проверки. Сроки проверки меньше сроков расследования. И в целом ряде случаев ситуация выглядит следующим образом: они провели проверку, естественно, они все не проверили. И поскольку они все не проверили, они выносят отказ по возбуждению уголовного дела, который тут же фактически отменяется самим ведомством.

— Ну да, либо отделом процессуального контроля, либо начальником внутри ведомства.

— Да, но даже в случае, когда постановление отменяется начальником внутри ведомства, канцелярский цикл оборота дела составляет два месяца. Все это формально не является нарушением процессуальных сроков, они все вместе образуют общую неразумную длительность расследований, к которой сложно придаться, если мы апеллируем не к международным стандартам эффективного расследования, а к требованиям УПК. ■

Раздел II

Реформы полиции на постсоветском пространстве

Молдова **92** Украина **101** Кыргызстан **104** Армения **111**

Реформа Министерства внутренних дел в республике Молдова

Михаела ВИДАЙКУ, кандидат юридических наук, кафедра уголовного права и криминологии юридического факультета Молдавского государственного университета,

Павел ПОСТИКА, директор Программы мониторинга за демократическими процессами Ассоциации «Proto-LEX»,

Перевод с румынского **Валентина АЗАРИНА**

В реформе Министерства внутренних дел (МВД) Республики Молдова было несколько этапов: (1) определение необходимости интервенции в этой области; (2) разработка соответствующей нормативной основы проведения реформы и (3) интервенция на институциональном уровне. Первым документом общенационального уровня, в котором рассматривалась необходимость реформы МВД, был **План действий Республика Молдова – Европейский Союз** (2005 года). В этом документе речь не шла непосредственно о реформе МВД, а подчеркивалась необходимость изменений в области юстиции и внутренних дел. Еще одним документом, в котором вновь говорилось о необходимости реформы МВД, была **Стратегия реформы центральной публичной администрации**¹ (государственного управления. – Прим. ред.) **от 30 декабря 2005 года**. Эта стратегия ставила цель модернизировать центральную публичную администрацию на основе:

- реорганизации министерств и других центральных органов государственного управления;
- оптимизации процесса принятия решений;
- совершенствования управления кадровыми ресурсами и государственными финансами.

Кроме того, **Национальной стратегией развития на 2008–2011 годы** предусматривалась отдельная мера – «Модернизация полиции с целью повышения ее эффективности, демократизации и повышения ответственности перед обществом». Эти меры означают, в частности, следующее:

1. Укрепление потенциала МВД в области проведения реформы полиции.
2. Оценка – совместно с другими органами системы юстиции и гражданским обществом – фактического состояния полиции и определение оптимальных способов ее демократизации, повышения эффективности и ответственности перед обществом.
3. Разработка стратегии коммунитарной деятельности полиции² на период 2008–2011 годов, которой предусматриваются меры, направленные на повышение эффективности деятельности полиции, роли общества и его способности участвовать в общественной полицейской деятельности, прозрачности и ответственности полиции, а также на развитие взаимоотношений полиции с общественностью и другими составляющими системы юстиции.

¹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=314855&lang=2>

² В соответствии с Концепцией реформы Министерства внутренних дел и подчиненных ему структур и их деконцентрации коммунитарная деятельность полиции, определяемая как «полицейская деятельность в партнерстве» и «полицейская деятельность с привлечением сообщества», является концепцией и моделью институциональной модернизации, которая направлена на повышение восприимчивости полиции к потребностям сообщества. Эта модель полицейской деятельности способствует более активному участию общественности в выявлении и решении проблем общественной безопасности посредством деятельности в партнерстве. Деятельность коммунитарной полиции является основным дополнением стратегического характера традиционной полицейской практики в европейских странах. Эти цели ориентированы преимущественно на поддержание общественного порядка и спокойствия, правильное применение закона, защиту прав и основных свобод человека, охрану частной жизни, на предупреждение преступности и борьбу с ней, предоставление обществу качественной помощи и необходимых услуг для роста социального благополучия.

4. Реализация и мониторинг исполнения стратегии в 2008–2011 гг., в том числе ее апробирование в рамках пилотного проекта в 2008 году.

5. Повышение эффективности процесса подготовки и повышения квалификации кадров, в частности, служб, обеспечивающих общественный порядок.

6. Предупреждение преступности несовершеннолетних путем применения комплекса мер и специальных программ в отношении несовершеннолетних и их семей, живущих в условиях повышенного риска совершения правонарушений, условий, приводящих к потреблению наркотиков, или в среде, поощряющей совершение правонарушений.

Первым документом, разработанным МВД и прямо касающимся полиции, является План институционального развития Министерства внутренних дел на 2009–2011 годы. В этом документе указывается на ряд институциональных проблем, которые влияют на ухудшение имиджа и падение авторитета полицейской службы:

- организационная структура МВД не соответствует его функциями, имеет место дублирование функций и ответственности в рамках МВД и в сфере юстиции;
- функции разработки государственной политики объединены с функциями ее проведения;
- МВД применяет устаревшую практику управления, а система оценки результативности носит искаженный характер и производит недостоверные статистические данные;
- потенциал МВД в области планирования, администрирования и управления является недостаточным, а бюджетное планирование не связано с процессом разработки государственной политики.

Решение этих проблем постепенно становится важнейшей политической задачей³.

В этой связи стратегическая основа реформирования МВД была дополнена Концепцией реформы Министерства внутренних дел и подчиненных ему структур и их децентрации (2010 года) и Планом действий по реализации Концепции (2011 года). Концепция разрабатывалась с учетом рекомендаций ЕС, ОБСЕ, Совета Европы, Миссии ЕС по содействию пограничному контролю, ДКВС⁴ и других международных организаций.

Концепцией определялся ряд проблем в деятельности МВД, которые требовали решения. В частности:

- устаревшее законодательство;
- чрезмерная политизация и подготовка сотрудников к деятельности, не соответствующей их должностным обязанностям;
- препятствование в целом соблюдению основных прав и свобод человека злоупотреблениями, жестоким обращением, коррупцией и т. д.;
- недостоверность статистических данных в связи с искаженными критериями оценки;
- применение устаревших методов взаимодействия с населением;
- неэффективное и непрозрачное управление кадровыми ресурсами;
- чрезвычайно централизованная система принятия решений в рамках МВД;
- формальное разграничение государственной полиции и муниципальной (местной) полиции;
- неэффективность карабинеров⁵.

Концепцией определяются следующие цели проведения реформы:

1. Совершенствование правовой основы деятельности полиции и карабинеров, разработка Закона «О деятельности полиции и статусе полицейского», Закона «О карабинерах», других соответствующих законодательных актов и приведение подзаконных актов в соответствие с ними.

2. Создание управленческих и исполнительных структур с обеспечением четкого разграничения функций подразделений МВД согласно их специализации и с четким определением круга ведения. Таковыми являются: Департамент полиции, Департамент войск карабинеров, Департамент уголовного преследования, Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций.

3. Внедрение принципов общественной полицейской деятельности путем их закрепления в законодательстве, разграничение круга ведения государственной полиции и местной полиции и внедрение принципов институционального сотрудничества.

³ «Реформа Министерства внутренних дел. Успехи, ошибки и перспективы» [Reforma Ministerului Afacerilor Interne. Succese, Eșecuri și Perspective], С. 6. <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=170&id=574>

⁴ Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, см.: <http://www.dcaf.ch>

⁵ Войска карабинеров (внутренние войска) предназначены для поддержания совместно с полицией или своими силами общественного порядка, защиты прав и основных свобод граждан, частной собственности, предотвращения нарушений закона.

4. Демилитаризация полиции и разграничение статуса полицейского и статуса других категорий должностных лиц, обеспечивающих работу полиции.

5. Реформа войск карабинеров путем полной передачи им функций полиции по поддержанию и восстановлению общественного порядка, а также путем перехода на военную службу исключительно по контракту.

6. Реформа системы подготовки и повышения по службе сотрудников МВД путем создания непрерывного профессионального образования.

7. Создание системы оценки деятельности полиции и других подразделений МВД на основе критериев, касающихся чувствительности полиции к проблемам и потребностям общества, участия гражданского общества в определении и решении проблем общественной безопасности, уровня доверия к полиции и уважения полиции и т. д.

8. Усиление роли МВД и Пограничной службы в процессе расширения сотрудничества правоохранительных органов в области комплексного пограничного контроля на государственной границе, в том числе путем оптимизации деятельности Пограничной службы и предоставления ей полных полномочий на борьбу с трансграничной преступностью.

9. Передача функций судебной полиции⁶ Министерству юстиции.

10. Укрепление потенциала МВД в обучении водителей автотранспортных средств, в том числе посредством мониторинга учреждений, осуществляющих такую подготовку, с целью обеспечить безопасность дорожного движения.

В 2010 году правительство создало Национальный комитет по контролю за ходом реформы полиции. Это было сделано для обеспечения эффективного проведения реформы полиции и мониторинга реформирования. А в 2012 году была создана Межведомственная группа, которая призвана содействовать Комитету в его деятельности.

В 2012 году в рамках МВД был также создан Центр по планированию, достижению целей реформы МВД и перехода на стандарты деятельности ЕС⁷. Это постоянно действующий орган, на который возложены прежде всего консультативные функции и функции принятия решений. Он напрямую подчиняется министру внутренних дел, не имеет статуса юридического лица и создан на период реформирования МВД, его подчиненных структур и их деконцентрации. Центру поручено: проводить мониторинг реформирования; координировать деятельность всех субъектов, задействованных в реформе, в том числе экспертов ЕС; определять, обновлять и вводить в действие политику и цели реформы, исходя из потребностей; обеспечивать деятельность секретариата Комитета по контролю.

В 2011 году МВД разработало **Программу стратегического развития МВД на период 2012–2014 годов и План действий по ее реализации** на основе целей, установленных Концепцией.

В результате в 2013 году вступил в силу новый Закон **«О полиции и статусе полицейского»**, который функционально отделяет полицию от МВД. В соответствии с этим законом:

1. Министр внутренних дел определяет стратегические направления деятельности полиции во исполнение Программы деятельности правительства, разрабатывает и проводит государственную политику в области полицейской деятельности.

⁶ В соответствии с Законом «О деятельности полиции и статусе полицейского» (2012) в области обеспечения отправления правосудия полиция осуществляет следующие функции:

- а) исполняет ордера и определения судебных инстанций о предварительном заключении лиц под стражу, решения судебных инстанций, прокуроров и офицеров по уголовному преследованию о принудительном доставлении лиц, уклоняющихся от явки по вызову, в соответствующие органы;
- б) обеспечивает в соответствии с законом безопасность судей и участников процесса в судебных инстанциях, а при необходимости – и за их пределами;
- в) исполняет указания председательствующего в судебном заседании о применении к подсудимому и к другим лицам принудительных процессуальных мер, предусмотренных законом;
- г) обеспечивает охрану зданий судебных инстанций;
- д) обеспечивает доставку к месту проведения судебного процесса материалов уголовного дела, вещественных доказательств, а также их сохранность;
- е) обеспечивает общественный порядок в помещениях судебных инстанций;
- ж) оказывает содействие судебным исполнителям в совершении исполнительных действий.

⁷ <http://www.mai.gov.md/content/13237>

2. Создается Генеральный инспекторат полиции как центральное административно-контрольное подразделение полиции, имеющее статус юридического лица, компетентное на всей территории Республики Молдова.

3. Генеральный инспекторат полиции возглавляет руководитель, который назначается по представлению министра внутренних дел правительством сроком на 5 лет. Руководитель определяет задачи полиции, отвечает за осуществление полномочий полиции. Начальник Генерального инспектората полиции: а) руководит, направляет и контролирует деятельность полиции; б) утверждает положения о деятельности подчиненных территориальных подразделений; в) управляет утвержденным министром внутренних дел бюджетом; д) организует материально-техническое оснащение подчиненных подразделений; е) вносит министру внутренних дел проект годового бюджета Генерального инспектората полиции и проекты его уточнения; ж) отвечает за выполнение функций полиции, а также за организацию деятельности подчиненных подразделений; з) назначает и освобождает от должности персонал Генерального инспектората полиции, начальников и персонал подразделений, за исключением указанных в пунктах д) и е) статьи 7; и) с согласия или по предложению мэра города Кишинева (генеральный примар муниципия Кишинэу) и с согласия муниципального совета Кишинева назначает и освобождает от должности заместителя начальника Управления полиции города Кишинева, ответственного за общественный порядок; к) применяет поощрения и дисциплинарные взыскания к работникам Генерального инспектората полиции, за исключением указанных в пунктах д) и е) статьи 7; л) докладывает о своей деятельности министру внутренних дел и премьер-министру по их требованию; м) осуществляет иные функции в соответствии с законодательством).

4. Полиция состоит из полиции по борьбе с преступностью и полиции общественного порядка.

5. Генеральный инспекторат полиции состоит из специализированных подразделений (Национальной патрульной инспекции, Национальной следственной инспекции, Генеральной дирекции уголовного преследования, Бригады полиции специального назначения «Fulger», Центра технико-криминалистической и судебной экспертизы, Кинологического центра) и территориальных подразделений (Дирекции полиции Кишинева, АТО Гагаузия, инспекторатов полиции районов и муниципалитетов).

6. Персонал полиции состоит из полицейских, государственных должностных лиц, государственных служащих и технического персонала.

7. Полицейский является государственным должностным лицом, наделенным особым статусом. Статусом полицейского наделены также и сотрудники подразделений, подчиненных Министерству внутренних дел и не входящие в Генеральный инспекторат полиции, но выполняющих функции полиции, а также профессорско-преподавательский состав кафедр, на которых преподают дисциплины полицейской специальности учебных заведений Министерства внутренних дел.

8. Полицейских нанимают на конкурсной основе, они подвергаются тестированию на добросовестность (тестирование на профессиональную добросовестность представляет собой метод периодической проверки поведения полицейского или исполнения им профессиональных обязанностей, а также определение, оценку и устранение факторов уязвимости и рисков, в связи с которыми сотрудник полиции может совершать коррупционные деяния или подвергается недопустимому влиянию в связи с исполнением должностных полномочий. Такая оценка состоит в моделировании ситуаций, с которыми сталкивается полицейский при исполнении своих должностных полномочий, с целью установления типов его реакции и поведения)⁸.

9. Была создана Национальная патрульная инспекция, которая поддерживает общественный порядок и безопасность дорожного движения (действует в населенных пунктах, население которых превышает 20 тысяч жителей, и на национальных автотрассах).

10. Пограничная служба была реорганизована в Пограничную полицию, подведомственную МВД, Законом «О пограничной полиции» 2012 года.

Таким образом, с момента вхождения в силу данного закона Министерство внутренних дел больше не является министерством полиции, а полицией де-факто больше не руководит представитель какой-либо политической партии. Иными словами, новый закон является последним шагом на пути к деполитизации полиции. Согласно закону начальник Генерального инспектората полиции назначается правительством сроком на 5 лет из числа сотрудников полиции с опытом работы не менее 5 лет, не аффилированный политически.

⁸ Тест на профессиональную неподкупность – создание и применение тестировщиком мнимых, имитированных ситуаций, подобных возникающим в служебной деятельности, осуществляемых посредством скрытых операций и обусловленных деятельностью и поведением тестируемого публичного должностного лица, в целях пассивного наблюдения, определения реакции и поведения тестируемого публичного должностного лица.

Полиция является крупнейшим подразделением в системе внутренних дел, в ней служат около 50% от всех сотрудников. В рамках новой структуры полиции было создано два специализированных подразделения, целью которых является усиление борьбы с организованной преступностью и обеспечение более активного и большего присутствия полиции на местах, в населенных пунктах Молдовы.

Национальный следственный инспекторат (НСИ) с офицерским составом 500 человек создан в Кишиневе и двух региональных центрах на севере и юге страны. Он специализируется на расследовании наиболее сложных и особо тяжких преступлений.

Национальный патрульный инспекторат (НПИ) обеспечивает патрулирование районных центров и основных трасс страны для более быстрого реагирования на вызовы граждан. Численность новой структуры составляет 1400 офицеров полиции, их работа координируется из трех региональных центров – Север, Центр и Юг.

Обе национальные структуры, НСИ и НПИ, утвержденные постановлением правительства, дополняют и оказывают поддержку территориальным инспекторатам в обеспечении общественного порядка, предупреждении и расследовании преступлений.

1 июля 2012 г. Пограничная служба (часть Вооруженных Сил) была демилитаризована и реорганизована в Департамент пограничной полиции (ДПП), включенный в состав Министерства внутренних дел. Была разработана вся необходимая нормативно-правовая база, и в то же время обеспечено непрерывное внедрение Национальной стратегии⁹ интегрированного менеджмента государственной границы (ИМГГ)¹⁰. В результате общее число должностей было снижено почти на 36% (с 5506 единиц до 3543 единиц, включая 335 работников, осуществляющих техническое обслуживание) и примерно на 30% – руководящих должностей центрального уровня в пользу исполнителей. В июне 2013 года вошла в силу новая структура ДПП.

Параллельно Правительство Молдовы осознало, что существенные и фундаментальные реформы одного правоохранительного органа не могут быть успешными, если не реформировать все институты, вовлеченные в процесс отправления правосудия. В результате 25 ноября 2011 года был принят Закон¹¹ «Об утверждении Стратегии реформы сектора юстиции на 2011–2016 годы». В понимании Стратегии к сектору юстиции относятся институты и структуры, непосредственно или косвенно занимающиеся организацией и отправлением правосудия в Республике Молдова. Так, понятие «сектор юстиции» подразумевает, прежде всего, судебную систему, а также всю совокупность органов власти и их взаимоотношений, способствующих отправлению правосудия, а именно: органы уголовного преследования; смежные с судебной системой юридические профессии (адвокат, нотариус, медиатор, судебный исполнитель, судебный эксперт, управляющий процессом несостоятельности, переводчик); систему пробаии; систему исполнения судебных решений; пенитенциарную систему; Министерство юстиции; институт парламентского адвоката; Конституционный суд.

Стратегия направлена на построение доступного, эффективного, независимого, прозрачного, профессионального и социально ответственного сектора юстиции, который должен соответствовать европейским стандартам, обеспечивать главенство закона и соблюдение прав человека, содействовать укреплению доверия общества к правосудию.

Специфическими задачами Стратегии являются:

- повышение независимости, ответственности, непредвзятости, эффективности и прозрачности судебной системы;
- повышение эффективности досудебного расследования с целью гарантированного соблюдения прав человека, обеспечения безопасности каждого лица и снижения уровня преступности;
- улучшение институциональной базы и процессов, обеспечивающих реальный доступ к правосудию: предоставление реальной юридической помощи, рассмотрение дел и исполнение судебных решений в разумные сроки, модернизация статуса некоторых юридических профессий, смежных с судебной системой;

⁹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337349&lang=2>

¹⁰ ИМГГ является системой, охватывающей ряд взаимосвязанных вопросов, таких как пересечение границы лицами и товарами через пункт пропуска государственной границы (ПППГ), нелегальная миграция, трансграничная организованная преступность, развитие приграничных регионов. В то же время ИМГГ представляет собой систему единой координации действий и процедур, осуществляемых учреждениями, предназначенными обеспечить контроль и надзор государственной границы, сотрудничество по вопросам государственной границы с другими странами и соответствующими учреждениями из соседних стран и совместимость с нормами и практикой контроля и надзора государственной границы, применяемыми в государствах – членах ЕС.

¹¹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341748&lang=2>

- продвижение и внедрение принципа нетерпимости к проявлениям коррупции в секторе юстиции;
- осуществление мер, посредством которых сектор юстиции будет содействовать благоприятному климату для устойчивого экономического развития;
- обеспечение реального соблюдения прав человека в юридической практике и политике;
- согласование, установление и разграничение полномочий и ответственности главных субъектов сектора юстиции, обеспечение межсекторального диалога.

Согласно Стратегии реформированию подлежали следующие приоритетные области (пилоны):

1. Судебная система.
2. Уголовное правосудие (с особым упором на реформирование полиции, органов уголовного преследования и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также прокуратуры).
3. Доступ к правосудию и исполнение судебных решений.
4. Неподкупность субъектов сектора юстиции.
5. Роль юстиции в экономическом развитии.
6. Соблюдение прав человека в секторе юстиции.
7. Хорошо согласованный, управляемый и ответственный сектор юстиции.

Для того чтобы обеспечить качество реформирования, в марте 2012 года в рамках Министерства внутренних дел был создан Центр по планированию и реализации задач реформирования МВД и присоединению к действующим стандартам ЕС (далее Центр реформ¹²). В состав Центра реформ были включены представители гражданского общества, эксперты ЕС и служащие подразделений МВД. На Центр реформ была возложена задача по реализации планов Концепции реформирования МВД и Стратегии реформы сектора юстиции, а также мониторинг процесса реформирования на уровне МВД.

Приказом министра внутренних дел был инициирован процесс функционального анализа МВД. Этот анализ был проведен в рамках Центра реформ при содействии экспертов ЕС посредством проекта МИАРАС¹³. МИАРАС – проект «Поддержка Правительства Молдовы в сфере борьбы с коррупцией, реформирования Министерства внутренних дел, в том числе сферы полиции и защиты персональных данных», финансируемый Европейским Союзом. Проект МИАРАС реализовывался с 2011 года по 17 мая 2014 года. Проект внедрялся при финансовой помощи Европейского Союза и охватил Министерство внутренних дел, Национальный антикоррупционный центр и Национальный центр по защите персональных данных. Что касается МВД, то проект был сосредоточен на технической помощи по планированию программ стратегического развития в системе внутренних дел, реформированию системы внутренних дел и содействию в укреплении антикоррупционных практик.

Ежегодно в поддержку реформ Молдова получает финансовую помощь в виде льготных кредитов и грантов со стороны международных партнеров. По данным Государственной канцелярии¹⁴, крупнейшие финансовые потоки поступают из Европейского Союза, Всемирного Банка и США. Например, в 2012 году именно они обеспечили 94% финансирования всех проектов. Если провести небольшой анализ в части управления финансовыми средствами Министерством внутренних дел, можно отметить, что ассигнования, утвержденные законом о государственном бюджете на 2012 год, составили 1 074 399 тыс. леев, в том числе 101 549,9 тыс. леев, выделенные из государственного бюджета, 54 810,9 тыс. леев за счет специальных средств (также государственных) и 18 038,2 тыс. леев – проекты, финансируемые из внешних источников. Тем не менее в отчете об оценке МВД¹⁵ в 2012 году министерство воспользовалось внешней помощью в рамках 35 проектов (на общую сумму в размере примерно 31,2 млн евро), из которых 21 – исследовательский проект и 14 проектов

¹² http://mai.gov.md/reforma_mai

¹³ http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Project%20Documents/ProdDoc_MIA_project.pdf

¹⁴ Государственная канцелярия обеспечивает организацию деятельности правительства, устанавливает общие положения для определения приоритетов правительства, обеспечивает методологическую и организационную поддержку системы планирования, разработки и внедрения государственной политики на уровне министерств и других центральных административных органов. Также проводит мониторинг реализации Программы управления, представление аналитических и информационных материалов, подготовку проектов постановлений, указов и распоряжений, а также обеспечивает проверку исполнения постановлений, указов и распоряжений правительства. В составе Государственной канцелярии действует Контрольная служба премьер-министра, осуществляющая контроль за выполнением центральным отраслевым публичным управлением функций, предусмотренных нормативной базой, и задач, установленных актами правительства, его Программой деятельности и другими документами государственной политики.

¹⁵ www.mai.gov.md/sites/default/files/images/2013_02_13_Raport_Anual_MAI_2013_final%20ro1.doc

по технологической помощи. Международными партнерами МВД являются Правительство США и USAID¹⁶, Миссия EUBAM¹⁷, OSCE¹⁸, UNDP¹⁹, EUHLPAM²⁰, IOM²¹, UNHCR²², Совет Европы²³, Делегация ЕС²⁴, TAIEX/CE²⁵, Агентство SIDA²⁶, UNODC²⁷, ICMPD²⁸.

ИНФОРМАЦИЯ О ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ МВД

	2009	2010	2011	2012
1. Всего штатная численность	21 310	13 659	13 806	17 407*
В том числе:				
– начальствующий состав	7 272	6 975	7 003	8 560
– рядовой состав	6 075	5 074	5 182	6 953
– вольнонаемные работники	6 258	1 610	1 621	1 894
2. Всего недоукомплектованность штата	3 086	400	898	1 623
В том числе:				
– начальствующий состав	774	222	371	839
– рядовой состав	665	178	425	532
– вольнонаемные работники	1 647	69	102	258
3. Всего уволенных лиц	1 846	1 548	1 822	1 698
В том числе:				
– дискредитация, служебная дисциплина, вступившие в силу судебные решения	80	81	94	129
4. Всего зачислено работников на контрактной основе (принято на работу в течение года)	1 808	1 486	1 430	1 459
В том числе:				
– начальствующий состав	678	928	774	482
– рядовой состав	1 130	558	656	682

* Включая Пограничную полицию

Приведенные выше цифры позволяют провести анализ деятельности МВД в области кадровой политики, а также с точки зрения кадровой ситуации (персонала) и параллельно – анализ усилий МВД и других правоохранительных органов в целях «чистки» кадров, которые вредили репутации МВД и правоохранительных органов в целом.

МВД незамедлительно реагировало на происшествия, в которые были вовлечены его сотрудники, и каждый раз, когда нарушение было очевидным и должным образом документированным, применяло соразмерные нарушениям санкции. В 2012 году МВД на деле продемонстрировало намерение избавляться от сотрудников, которые нарушили закон и кодекс профессиональной этики. Так, в отношении сотрудников МВД было применено 851 дисциплинарное взыскание (в прошлом году – 582) и заведено 349 уголовных дел, из которых 45 – за акты пыток (в прошлом году – 26), 68 – за пассивную коррупцию (в прошлом году – 59) и 97 – за превышение власти (в прошлом году – 80).

Эти цифры действительны до реформы, то есть до отделения полиции от МВД с оперативной точки зрения. Для сравнения²⁹ – в 2013 году общая штатная численность Государственного инспектората полиции (ГИП) составила

¹⁶ USAID – United States Agency for International Development (<http://www.usaid.gov>)

¹⁷ Миссия EUBAM – European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (<http://www.eubam.org/en/about/overview>)

¹⁸ Organization for Security and Co-operation in Europe (<http://www.osce.org/moldova>)

¹⁹ UNDP – United Nations Development Programme in Moldova (<http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home.html>)

²⁰ EUHLPAM – European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova (<http://www.euhlpam.org/>)

²¹ The International Organization for Migration (<http://www.iom.md/>)

²² UNHCR – Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (<http://md.unhcr.org.ua/index.php?lang=en>)

²³ CoE – Council of Europe office in Moldova (<http://www.coe.md/>)

²⁴ Делегация ЕС - Delegation of the European Union to Moldova (http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/index_en.htm)

²⁵ TAIEX/CE – the Technical Assistance and Information Exchange instrument managed by the Directorate-General Enlargement of the European Commission (http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index_en.htm)

²⁶ Агентство SIDA – The Swedish International Development Cooperation Agency (<http://aids.md/aids/index.php?cmd=item&id=214&lang=ru>)

²⁷ UNODC – The United Nations Office on Drugs and Crime (<http://md.unhcr.org.ua/index.php?lang=en>)

²⁸ ICMPD – The International Centre for Migration Policy Development ([http://www.icmpd.org/News-Detail.1668.0.html?&cHash=64b2e9c69f&tx_ttnews\[tt_news\]=125](http://www.icmpd.org/News-Detail.1668.0.html?&cHash=64b2e9c69f&tx_ttnews[tt_news]=125))

²⁹ www.igp.gov.md/sites/default/files/rapoarte/raport_pentru_sedinta_24.01.2014.docx

9220 единиц, в том числе: 6129 (66,5%) офицерский состав; 2675 (29%) рядовой и младший начальствующий состав; 416 (4,5%) служащие, не имеющие особого статуса. Из вышеприведенных данных численность полицейских составляла в целом 8138 единиц, в том числе 5680 – офицерский состав и 2458 – рядовой и младший начальствующий состав. Недоукомплектованность составляла 707 единиц, в том числе 449 – офицерский состав, 217 – рядовой и младший начальствующий состав и 41 – вольнонаемные работники. Общее количество вакантных мест на должности полицейских равно 666, что составляет 7,2%. Можно отметить, что в 2013 году ГИП продолжил кадровую политику исключения из органов сотрудников, нарушающих закон и кодекс профессиональной этики. По разным причинам в 2013 году было уволено 808 сотрудников, из которых 6 осуждены по судебным приговорам и 53 – за систематическое нарушение служебной дисциплины. Всего дисциплинарным взысканиям были подвергнуты 310 сотрудников.

Таким образом, после ряда попыток реформирования МВД в контексте различных стратегических инициатив в 2013 году Республика Молдова сделала решительный шаг к созданию новой полицейской системы, приведенной к европейским требованиям, где функции МВД были отделены от полицейских.

В настоящее время миссия Министерства внутренних дел³⁰ состоит в осуществлении конституционных полномочий правительства по разработке, продвижению и реализации государственной политики в следующих областях:

- 1) обеспечение законности, поддержание, обеспечение и восстановление общественного порядка и безопасности;
- 2) интегрированный менеджмент государственной границы, управление деятельностью по соблюдению государственного пограничного режима;
- 3) борьба с организованной преступностью, включая трансграничную;
- 4) миграция и предоставление убежища;
- 5) гражданская оборона, чрезвычайные ситуации и противопожарная защита;
- 6) обеспечение соблюдения прав и основных свобод человека, а также защита частной и публичной собственности;
- 7) инициирование, поддержка и развитие международного полицейского сотрудничества;
- 8) выполнение задач учреждения, касающихся европейской интеграции, в том числе в созданных комиссиях, оказание поддержки другим органам с целью реализации их обязанностей.

В то же время миссия Генерального инспектората полиции³¹ состоит в реализации государственной политики в области обеспечения законности, общественного порядка, прав и основных свобод граждан, а также защиты государственной и частной собственности. Для успешного выполнения своей миссии Генеральный инспекторат выполняет следующие задачи:

- 1) обеспечивает поддержание, восстановление порядка и общественной безопасности, защиты прав и законных интересов человека и сообщества;
- 2) обеспечивает предупреждение и борьбу с преступлениями и правонарушениями, соблюдение законности, общественного порядка и безопасности;
- 3) обеспечивает расследование преступлений и правонарушений, осуществляет уголовное преследование, обеспечивает отправку правосудия;
- 4) оказывает помощь населению и органам местного публичного управления;
- 5) укрепляет дисциплину и законность, проводит профессиональную подготовку личного состава полицейских, обеспечивает правовую и социальную защиту персонала, развитие и укрепление материально-технической базы.

Таким образом, МВД больше не является Министерством полиции. Оно разрабатывает, оценивает и координирует внедрение государственной политики. Полицейская деятельность, заключающаяся в поддержании общественного порядка, предупреждении и борьбе с преступной деятельностью, возложена исключительно на полицию. Только по прошествии более чем 20 лет независимости и создания демократического правового государства полиция избавляется от статуса «вооруженного органа» и основных признаков, укоренившихся в наследии советской милиции.

Согласно закону о полиции от 1990 года полиция Республики Молдова представляла собой **вооруженный правоохранительный орган** публичной власти, призванный на основе строгого соблюдения законов защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, и является составной частью Министерства внутренних дел. Однако, согласно новому

³⁰ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=332899&lang=2>

³¹ <http://lex.justice.md/ru/347675/>

закону о полиции, полиция является **специализированным публичным учреждением** государства в подчинении Министерству внутренних дел, предназначенным для защиты прав и основных свобод человека посредством деятельности по поддержанию, обеспечению и восстановлению общественного порядка и безопасности, по предупреждению, расследованию и раскрытию преступлений и правонарушений. Главное отличие – в изменении акцентов, что должно повлиять и на восприятие самих полицейских, и на окружающих их людей. Не акцентируется, что полиция является не вооруженным органом, который подразумевал четкую иерархию и подчинение, а публичным учреждением, как многие другие публичные учреждения, которые нацелены на предоставление качественных услуг населению. Специализация полиции остается прежней – защита прав и основных свобод человека, хотя и здесь немного меняются акценты: полиция не должна уже делать выбор, что защищать – интересы общества и государства или же права и основные свободы человека. Полицейским и всем людям должно быть ясно, что защита прав и основных свобод человека автоматически ведет к защите интересов государства и общества.

Видимым успехом реформы является реорганизация полиции, обеспечивающая реальное отделение полицейских функций и обязанностей, внедрение политики в рамках полицейских подразделений, от функции разработки, оценки и координирования, возложенной на МВД³². МВД обеспечивает тактическое управление системой всех органов и подразделений внутренних дел³³, разрабатывает и обеспечивает внедрение, мониторинг и оценку общих стратегических и секторальных политик, необходимых для введения в действие программы деятельности правительства, проводит мониторинг внедрения законодательства и политики на стратегическом и политическом уровнях.

По данным различных исследований в области реформирования МВД, многие эксперты относят к явным успехам реформы создание отдельных структур Генерального инспектората полиции, Департамента пограничной полиции, Бюро по миграции и беженцам, а также прогресс, достигнутый в институционализации данных структур, их материально-техническом обеспечении. Тем не менее, по мнению многих экспертов, в определенных областях были отмечены неудачи. Например, в реформе войск карабинеров, органов уголовного преследования, деятельности патрульной полиции, формировании коммунитарной полиции³⁴ и деятельности изоляторов предварительного заключения. Существует также необходимость ускорить внедрение новых механизмов и методов предупреждения и борьбы с коррупцией (прохождение проверки на детекторе лжи и деятельность информаторов). Это послужит позитивным импульсом в предупреждении коррупции и повышении эффективности работы сотрудников и подразделений МВД и ГИП. ■

³² www.ape.md/download.php?file=cHVibGJlL3B1YmhpY2F0aW9ucy8yMDcyMTU2X21kX3JlZm9ybWVibWVpX3ZpLnBkZg%3D%3D

³³ Генеральный инспекторат полиции; Департамент пограничной полиции; Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций; Департамент войск карабинеров; Бюро по миграции и убежищу; Служба информационных технологий; Служба внутренней безопасности и борьбы с коррупцией; Академия им. Стефана чел Маре; Медицинская служба Министерства внутренних дел; Центральный спортивный клуб «Dinamo».

³⁴ Ключевым элементом в установлении принципов коммунитарной полиции является внедрение регламентаций, обеспечивающих разделение государственной полиции и местной полиции. В связи с этим государственная полиция будет включать в себя структуры, перед которыми будут поставлены задачи общегосударственного значения, а целью деятельности местной полиции будет обеспечение реализации интересов на местном уровне. Кроме того, деятельность местной полиции будет управляться органами местной публичной власти, а контроль законности предпринятых ею действий будут осуществлять МВД и другие органы в соответствии с законодательством.

Критический анализ тенденций в реформировании органов внутренних дел Украины

Олег МАРТЫНЕНКО, д. ю. н., профессор, директор Общественной организации «Центр исследований правоохранительной деятельности», г. Киев, Украина

Развитие системы органов внутренних дел Украины¹ происходило преимущественно эволюционным путем, в связи с чем реформаторские изменения оставили незначительный след в истории и структуре современного МВД Украины. Так, по мере становления министерства в его структуре в порядке «эволюционного роста» оформились подразделения по связям с общественностью (1992 г.), Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и Рабочий аппарат Украинского бюро Интерпола (1993 г.), Главное управление по борьбе с организованной преступностью (1998 г.), Департамент борьбы с преступлениями, связанными с торговлей людьми (2005 г.), Управление борьбы с киберпреступностью (2009 г.), Департамент образования и науки (2007–2010 гг.), Управление мониторинга соблюдения прав человека и Управление специальных операций (2008–2010 гг.).

Таким же эволюционным путем увеличилась общая численность кадров ОВД Украины – с 192 355 чел. в 1991 г. до 261 000 чел. в 2013 году. В результате в 2014 г. на 100 тыс. населения приходится 450 аттестованных сотрудников, уполномоченных выполнять функцию охраны общественного порядка с применением табельного оружия и спецсредств. Этот показатель в 1,5 раза превышает среднеевропейский (300 полицейских на 100 тыс. населения) и вдвое превышает численность, предусмотренную рекомендациями ООН (222 полицейских на 100 тыс. населения)². При 21 млн 840 тыс. человек экономически активного населения это означало, что каждый 83-й работающий житель получает зарплату от МВД Украины.

Учитывая постоянный рост численности личного состава, актуальность реформирования ОВД Украины не раз становилась предметом рассмотрения на уровне правительства и общественных дискуссий. При этом фактом остается то, что многочисленные попытки реформирования правоохранительных органов в Украине на законодательном уровне были закреплены лишь дважды.

Первой попыткой стала Концепция развития системы МВД, утвержденная постановлением Кабинета министров Украины №456 от 24 апреля 1996 года. Ее инициатором был тогдашний министр МВД Украины Ю. Кравченко, подготовивший текст Концепции силами специалистов ведомственных вузов и центрального аппарата МВД. В тексте Концепции были впервые использованы для формулирования принципов реформирования такие новаторские в то время термины, как «верховенство законов», «децентрализация», «деполитизация», «связи с общественностью», «опережающая социальная защита», «профессионализм и компетентность», «взаимодействие с правоохранительными органами других стран».

Проект Концепции не выносился на общественное обсуждение, и к разработке Концепции не привлекались представители гражданского общества. И хотя документ фиксировал принцип деятельности органов внутренних дел «...исключительно с целью защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека», однако термин «права человека», несмотря на всю необычность для «милицейского» документа того времени, упоминается в тексте всего дважды. В положениях Концепции абсолютно отсутствовала логическая взаимосвязь предлагаемых реформаторских мер с потребностями общества в сфере защиты прав человека. Само гражданское

¹ Органы внутренних дел – совокупность государственных специализированных учреждений, подчиненных МВД Украины, выполняющих правоохранительные и правоприменительные функции по поддержанию правопорядка.

² International Statistics on Crime and Criminal Justice. P. 135 (http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf)

общество упоминалось в Концепции исключительно в виде пассивного объекта воздействия – «населения», «общественности» и «граждан». Участие общественных организаций в процессе реформирования даже не рассматривалось.

В числе приоритетных задач реформы Концепция Ю. Кравченко предполагала как минимум пять изменений в структуре органов внутренних дел:

- выведение из состава МВД паспортно-визовой службы, спецприемников для лиц без определенного места жительства, а также медвытрезвителей;
- выделение в самостоятельное агентство пенитенциарной службы;
- передачу подразделений ГАИ в подчинение областным государственным администрациям;
- выделение Государственной службы охраны в самостоятельное гражданское ведомство;
- формирование муниципальной милиции по результатам пилотного эксперимента в Киеве и Харькове.

Дальнейшая реализация Концепции показала лишь частичную готовность государства к изменению системы органов внутренних дел при исключительно высокой роли субъективного фактора в процессе реформирования. Так, в числе первых изменений было выведение из состава МВД 4,7 тыс. человек, из которых была сформирована налоговая милиция, но уже в составе Государственной налоговой службы. Эта трансформация произошла по личному указанию президента Украины без согласования с МВД и вопреки положениям Концепции. Оформление пенитенциарной службы в самостоятельный орган центральной исполнительной власти произошло только в 1998 г., и тоже исключительно в силу близких родственных связей назначаемого главы Государственного департамента по вопросам исполнения наказаний с семьей Президента Украины. Последним действием по реализации Концепции можно считать выведение из состава МВД медвытрезвителей в 1999 г. с передачей этой функции органам здравоохранения.

Второй попыткой законодательно закрепить необходимость трансформации системы МВД стал Указ президента Украины №245/2008 «О мерах по реформированию системы органов Министерства внутренних дел Украины» от 20 марта 2008 года. Однако рабочая комиссия по созданию проекта Концепции реформирования с самого начала не включала в себя ни одного эксперта от институтов гражданского общества, равно как и указ президента даже не предполагал возможность привлечения к работе комиссии представителей общественных организаций.

Работа комиссии строилась по узковедомственному, закрытому принципу с широким использованием административного ресурса ведомственных вузов, без оглашения промежуточных результатов работы и анонсирования заседаний.

Тем не менее следует признать, что проект Концепции реформирования, подготовленный рабочей комиссией в 2009 г., выглядел достаточно современно и учитывал европейские тенденции развития правоохранительной системы. Анализ основных положений Концепции позволял говорить о том, что стратегия предполагаемых преобразований МВД в целом разрабатывалась в русле европейской правовой доктрины в области соблюдения прав человека. Отчасти это стало возможным благодаря широкому пласту работ, подготовленных правозащитными и общественными организациями в области современной практики работы полиции других стран, систематическому анализу положения дел в правоохранительной сфере, а также активному участию неправительственного сектора в системе профессиональной подготовки сотрудников ОВД и органов власти.

Однако работа комиссии была завершена в 2010 г. с приходом к власти В. Януковича, без дальнейшего развития или доработки проекта Концепции. И хотя президентом был установлен крайний срок 13 апреля 2013 г., когда министры МВД и Минюста должны были предоставить разработанную концепцию реформирования, однако после встречи А. Лавриновича (Минюст), В. Захарченко (МВД) и В. Януковича в апреле 2013 г. было заявлено, что реформа МВД переносится на 2015 год.

К попыткам правового закрепления реформирования правоохранительной системы Украины можно также отнести Указ президента от 24 апреля 1997 г. о создании Национального бюро расследований для борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Однако, несмотря на формирование его первоначального штата и назначение руководителей, деятельность Национального бюро не была законодательно закреплена и была вскоре прекращена в силу скрытого противодействия со стороны руководства всех силовых структур Украины.

Такой же легализованной, но пока малореалистичной попыткой реформирования следует считать и закрепление в Уголовном процессуальном кодексе Украины положения о необходимости создания к 20 ноября 2017 г. Государственного бюро расследований, чья юрисдикция будет касаться исключительно уголовных производств, в которых фигурируют правоохранители, судьи и высшие государственные служащие – от министров до начальников главков.

Таким образом, при наличии попыток государства реформировать МВД следует констатировать тот факт, что на сегодняшний день в правовом поле Украины отсутствуют документы, определяющие дальнейшую трансформацию органов внутренних дел. Вместе с тем следует также признать, что реформаторская тенденция существует

пока только в виде нескольких проектов Концепции реформирования, которые отражают различные подходы различных политических групп.

Если делать обзор проектов концепции реформирования, то в кратком виде их можно охарактеризовать следующим образом.

1. Основными разработчиками являются сотрудники ОВД – эксперты научно-исследовательских подразделений, аналитики центрального аппарата МВД, ученые ведомственных вузов. Несколько иная по статусу группа работников в лице депутатского корпуса не сильно отличается по своей профессиональной природе, поскольку представлена в основном бывшими генералами МВД, использующими административный ресурс того же МВД.

2. Основное внимание в рамках различных проектов реформы уделялось не качественному изменению функций и месту МВД в современном украинском обществе, хотя такие положения всегда декларировались во вступительной части проектов. Внимание уделялось даже не вопросам улучшения работы сотрудников ОВД, хотя и эти декларативные элементы всегда присутствуют в начальных фабулах той или иной концепции. Основным вопросом всех концепций «милицейского» происхождения остается вопрос широты полномочий и масштабов зоны юрисдикции реформированного МВД. При этом авторы каждой концепции прилагают максимум усилий для того, чтобы в состав реформируемого МВД вошло как можно больше государственных служб. Так, видение авторов концепций различных годов предусматривало следующую структуру МВД:

- Национальная милиция, Следственный комитет, Экспертная служба, Внутренние войска, Государственная пограничная служба, Государственная служба по вопросам миграции, Государственная служба противопожарной безопасности, службы обеспечения и логистики (проект концепции 2007 г.);
- Государственная администрация полиции, Государственная администрация пограничной службы, Государственная администрация миграционной службы, Государственная администрация Службы гражданской защиты (проект концепции 2011 г.);
- Национальная полиция, Национальная гвардия, Государственная миграционная служба, Государственная пограничная служба, Государственная служба по чрезвычайным ситуациям, Государственная служба по контролю за наркотиками, Государственная служба финансовых расследований, Государственная служба досудебного расследования, Государственная экспертная служба, Управление государственной охраны, Государственная фельдъегерская служба (проект концепции 2014 г.).

Подобные подходы делают реформируемое МВД все более и более разрастающимся мини-государством с монопольными правами на борьбу с преступностью, вместо того чтобы рассмотреть вопрос о перераспределении функций между органами власти в сфере противодействия преступности и как результат – рассмотреть варианты сокращения МВД за счет передачи ряда подразделений и служб под юрисдикцию других министерств и ведомств. Это позволит значительно сократить численность МВД и реформировать в целом всю систему уголовной юстиции.

Практически во всех проектах концепций реформирования упоминаются такие принципы работы современной полиции, как децентрализация, деполитизация, прозрачность и подотчетность гражданскому обществу. В текстах также активно используется термин «права человека». Однако анализ концепций не дает ясного понимания того, как предлагаемая структура реформированного МВД обеспечивает реализацию указанных принципов в работе правоохранителей, равно как и остается непонятным, каким образом видоизмененная структура способствует более качественному обеспечению прав человека.

Все эти концепции объединяет одно: в их разработке не участвовали эксперты гражданского сообщества, для проведения общественной экспертизы они также привлекались весьма редко. Как правило, авторы «милицейских» концепций реформирования предпочитают привлекать для их обсуждения достаточно лояльные группы – профсоюзы аттестованных сотрудников МВД, общественные формирования ветеранов, ассоциации бывших работников ОВД, преподавательские коллективы вузов системы МВД. В результате потенциальные и латентные недостатки разработанных концепций остаются вне поля критического их рассмотрения. Это в разы снижает приемлемость предлагаемых мер с точки зрения их законодательной перспективы и лишний раз подчеркивает обязательность взаимодействия органов власти с институтами гражданского сообщества в процессе реформы правоохранительной сферы государства. ■

Реформа милиции в Кыргызстане

Атыр АБДРАХМАТОВА, Гражданский союз «За реформы и результат», Бишкек, Кыргызстан

Официальное начало реформы

За годы независимости в Кыргызстане были предприняты попытки реформировать органы внутренних дел дважды – в 1998 и в 2005 году.

Начало реализуемой в настоящее время реформы было положено распоряжением Правительства Кыргызской Республики (КР) от 27 сентября 2011 года №468-р, которым была создана межведомственная комиссия (МВК). Ей предписывалось подготовить и внести на рассмотрение Правительства проект Концепции реформирования системы органов внутренних дел на период 2012–2015 гг. Межведомственная комиссия состояла в большей степени из числа представителей государственных структур: депутаты Жогорку Кенеша (парламента) КР, представители аппарата правительства и члены Общественного наблюдательного совета МВД КР. Однако с уходом из правительства премьер-министра Омурбека Бабанова разработанный комиссией проект был отвергнут, и МВД заново приступило к разработке содержания реформы, которая впоследствии получила название «Меры по реформированию ОВД».

Учитывая проблемы в прошлом, возникшие из-за управления реформой самим реформируемым ведомством, были предприняты попытки закрепить координацию процесса реформы за коллегиальным органом – Советом по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве.

Основные документы, запускающие реформу

Во-первых, это Постановление правительства КР №220 от 30 апреля 2013 года «О мерах по реформированию органов внутренних дел», которым определены соответствующие меры.

В Постановлении правительство официально признает имеющиеся недостатки в работе милиции Кыргызстана и обозначает такие проблемы, как коррупция, нарушение прав человека, низкий уровень профессионализма. Данное Постановление определило цель, задачи и основные направления, по которым ведется реформа ОВД, а также механизмы их реализации. Основными направлениями в проводимой реформе обозначены:

- укрепление взаимодействий милиции и общества в охране общественного порядка;
- совершенствование нормативной базы работы милиции с уклоном на антикоррупционные механизмы;
- улучшение профессиональной подготовки кадров.

В соответствии с постановлением в рамках проводимой реформы создан Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР – как орган, который вправе координировать, контролировать, подвергать мониторингу и оценивать ход реформы.

Во-вторых, это Распоряжение Правительства КР от 6 сентября 2013 года №359-р, которым образован Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР и его состав.

Это распоряжение стало первоочередным шагом в реализации поставленных задач в рамках реформы, определенных в постановлении правительства. Состав Совета был сформирован из числа руководителей различных министерств, заведующих профильными отделами Аппарата правительства и Секретариата Совета обороны, а также из числа представителей гражданского общества. В распоряжении также утверждены общие положения, регламентирующие порядок работы Совета и процедуры принятия решений.

Состав Совета не сбалансирован: всего в Совете 13 человек, из которых представителей гражданского общества – четыре человека. Это численное меньшинство не позволяет влиять на принятие решений, которые принимаются простым большинством голосов.

В-третьих, это План действий по реализации мер по реформированию органов внутренних дел, который был утвержден вице-премьер-министром КР, председателем Совета и одобрен Советом 4 октября 2013 года.

План действий более подробно раскрывает мероприятия, необходимые для выполнения каждого направления реформы, утвержденного постановлением правительства. Так, план содержит стратегические цели реформы, задачи и мероприятия для их достижения, а также сроки проведения каждого мероприятия, указывает ответственных, источники финансирования и индикаторы оценки достигаемых результатов.

В соответствии с указанным постановлением от МВД требовалось разработать и внести проект Плана на рассмотрение правительства. Это подразумевало, что План должен быть утвержден правительственным актом, а не решением Совета. Нынешний план не является нормативно-правовым документом, хотя должен быть таковым согласно Закону КР «О нормативных правовых актах КР». С одной стороны, это делает его открытым для корректировки и включения новых идей, а с другой – подрывает обязательность его исполнения в случае изменения позиции руководства МВД относительно реформы.

Стоит отметить, что план был утвержден без публичного обсуждения. Организации гражданского общества и эксперты, не входящие в состав Совета, были лишены возможности озвучить свои рекомендации.

Авторы (основные группы-разработчики) реформаторских мер

Основными разработчиками реформы были сотрудники МВД, однако гражданскому обществу удалось повлиять на его содержание.

В частности, наибольшее влияние оказал Гражданский союз «За реформы и результат», представивший «Альтернативную концепцию реформирования МВД», часть идей которой впоследствии была отражена в официальном программном документе. Гражданский союз «За реформы и результат» смог заинтересовать общественность и вовлечь в обсуждение разработанных альтернативных идей: было собрано более 10000 подписей кыргызстанцев по всей стране в поддержку идей альтернативной концепции, проведена информационная кампания, разъясняющая ожидания общества от полиции и в поддержку реформы.

ПРИОРИТЕТЫ РЕФОРМЫ

Чему уделялось основное внимание в рамках реформы

Согласно Постановлению Правительства №220 от 30 апреля 2013 года реформа ОВД реализуется по следующим основным направлениям:

- укрепление взаимодействия милиции и общества в охране общественного порядка и профилактике правонарушений;
- совершенствование законодательных, организационно-управленческих и ресурсных основ антикоррупционной компоненты реформы ОВД;
- обновление системы профессиональной подготовки и обучения кадров.

В связи с тем, что реформа реализуется де-факто центральным аппаратом МВД, большинство мероприятий показывают, что МВД не готово отказаться от привычных подходов в работе, а реформу хотят подменить техническим переоснащением ОВД. Правительство несколько отстранено от проводимой реформы, а абсолютное безучастие парламента создает риски того, что мероприятия реформы в части изменения нормативной базы или выделения финансовых средств могут не найти поддержки у парламентариев, либо не в полной мере быть поняты ими.

Меры для достижения целей реформы

Для достижения поставленных задач правительство своим Постановлением №220 от 30 апреля 2013 года «О мерах по реформированию органов внутренних дел» определило 18 основных мероприятий (или подзадач), среди которых:

- усиление статуса участкового инспектора милиции через введение ускоренного досудебного производства;
- в рамках борьбы с коррупцией в дорожно-патрульной службе МВД и улучшению ситуации на дорогах оснастить системой видеонаблюдения столицу, центральные города и ключевые трассы страны;
- активизация и разработка новых механизмов сотрудничества между институтами гражданского общества и органами внутренних дел в сфере партнерского взаимодействия по обеспечению общественной безопасности, а также гражданского контроля и оценки деятельности правоохранительных органов;

- изменение критериев оценки деятельности органов внутренних дел с внедрением механизмов внешнего общественного контроля и оценки;
- полное и прозрачное рассмотрение жалоб, обращений и заявлений граждан через внедрение электронной регистрации «Электронный КУП»;
- внедрение открытого конкурсного набора на вакантные должности в системе ОВД;
- оптимизация структуры органов внутренних дел с учетом децентрализации, пересмотра функций центрального аппарата и управлений органов внутренних дел;
- разработка ведомственных нормативных актов по вопросам формирования многонационального кадрового состава органов внутренних дел и гендерной политики;
- прием выпускников высших юридических заведений в Академию МВД на курсы переподготовки для службы в органах внутренних дел за счет сокращения приема по программе высшего юридического образования (т. е. курсантов), что позволит создать условия для обновления кадров органов внутренних дел;
- внедрение – в целях укрепления профессионального ядра органов внутренних дел – инновационных подходов в деятельность школ оперативного мастерства, в которых действующие сотрудники будут изучать передовой опыт, в том числе в сфере противодействия организованной преступности, терроризму и экстремизму, а также другим современным вызовам и угрозам.

КОНКРЕТНЫЕ ЗАДАЧИ РЕФОРМЫ

Что конкретно было сделано в рамках реформы

Создан Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР. Первоначально этот орган должен был быть создан для выполнения функций по координации, контролю, мониторингу и оценке проводимых реформ (согласно Постановлению Правительства КР №220 от 30.04.2013 г.). Однако впоследствии своим Распоряжением Правительство придало Совету статус консультативно-совещательного органа. Изменение статуса Совета привело к ситуации, когда за реализацию реформы ни Правительство, ни Совет формально не несет ответственности. Мониторинг реализуемой реформы также показывает, что за период ее реализации Совет так и не выполняет функции координации, контроля, оценки хода реформы. На заседаниях Совета заслушивается информация центрального аппарата МВД о выполнении тех или иных задач и мероприятий, информация принимается к сведению. Какие-либо конкретные решения Советом не принимаются, и в случае сворачивания реформы либо недостижения поставленных задач открытым остается вопрос, кто будет нести ответственность за это.

Внесены дополнения в УПК КР, регулирующие порядок ускоренного досудебного производства. Однако некоторые неправительственные организации выражают свою озабоченность тем, что внедрение ускоренного досудебного производства может способствовать нарушению прав граждан и нарушить презумпцию невиновности.

Проект «Безопасный город», реализуемый в рамках борьбы с коррупцией в дорожно-патрульной службе и улучшения ситуации на дорогах, предусматривает оснащение системой видеонаблюдения столицу, центральные города и ключевые трассы страны. Для этого правительство разработало изменения и дополнения в соответствующие нормативные-правовые акты и внесло их на рассмотрение парламента, часть из них уже приняты. Правительство в скором времени планирует объявить тендер для выбора компании, которая выполнит техническую сторону проекта «Безопасный город».

МВД с приглашением представителей правозащитных организаций, таких как «Кылым шамы», Агентства социальных технологий и экспертов Центра ОБСЕ в г. Бишкек, разработало законопроект о взаимодействии ОВД и гражданского общества, однако до настоящего времени он не размещен для общественного обсуждения.

Сотрудники центрального аппарата МВД вместе с экспертами из Управления по наркотикам и преступностью ООН и Центра ОБСЕ в г. Бишкек разработали проекты двух положений: «Об основных положениях комплексной оценки деятельности ОВД КР» и «О порядке проведения конкурса на замещение отдельных вакантных должностей младшего, среднего и старшего начальствующего состава ОВД КР». Однако оба эти положения требуют доработки.

Проект положения «Об основных положениях комплексной оценки деятельности ОВД КР», разделяет внутреннюю и внешнюю оценку. Внутренняя оценка состоит из трех компонентов:

- оценка оперативно-служебной деятельности ОВД;
- оценка управленческой деятельности ОВД;
- индивидуальная оценка сотрудников ОВД.

Внутренняя оценка имеет качественные и количественные показатели и не привязана к статистическим показателям предыдущего периода. Обобщенные результаты внутренней оценки подлежат размещению на сайте МВД КР.

Если внутренняя оценка в проекте Положения прописана понятно, то внешняя оценка не вполне ясна. Внедрение внешней оценки деятельности милиции является значимым шагом в реформе. Она включает «Индекс доверия населения», рассчитываемый на основе выборочного опроса населения. Предполагается, что для более детального изучения общественного мнения о работе милиции МВД по результатам общественных обсуждений определяет единую методологию. Эта методология будет включать блок обязательных и дополнительных вопросов. Для проведения этих замеров МВД может объявить тендер среди социологических центров. При проведении опроса населения также собирается информация от общественно-профилактических центров, местных органов власти и самоуправления, а также жителей изучаемых населенных пунктов. Исследования могут проводиться за счет собственных средств социологических центров, привлечения грантов или за счет средств республиканского бюджета в установленном законодательством порядке.

К сожалению, проект Положения о комплексной оценке не отражает, каким образом внешняя оценка в дальнейшем повлияет на деятельность ОВД. Кроме того, проект Положения не определяет роли органов местного самоуправления. По мнению Гражданского союза «За реформы и результат», местные кенешы (представительные органы МСУ) являются ключевыми субъектами внешней оценки, т. к. лишь они имеют мандат от общества на координацию и проведение внешней оценки деятельности ОВД.

Комплексность реформы

Руководством государства принимаются решения, которые способствуют реформе милиции. Например, Главный штаб ВС КР преобразован в Генеральный штаб Вооруженных Сил республики. В соответствии с президентским указом (от 6 февраля 2014 года) управление внутренними войсками МВД перешло к Генеральному штабу.

Кроме того, премьер-министр в мае 2014 года ввел требование определять план работы на год. Это должны делать руководители каждого министерства и ведомства, входящего в состав правительства. Это презентуется как некий общественный договор между руководителями и общественностью.

Ответственность за реализацию реформы и контроль исполнения мер в ее рамках

В вопросах ответственности имеются проблемы. Так, согласно Постановлению правительства №220 от 30.04.2013 г. ответственность за реализацию этого постановления (которое инициировало реформу) возложена на отдел обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства; иные нормативные акты, принятые в рамках реформы, не содержат положений о том, кто несет ответственность за реформу.

Учитывая статус и функциональные обязанности отдела Аппарата Правительства, он не может нести ответственность за реформу милиции, т. к. не обладает такими функциями и полномочиями и имеет технический характер.

Большие ожидания были возложены на Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве. Как оговаривалось ранее, первоначально этот орган должен был выполнять функции по координации, контролю, мониторингу и оценке проводимых реформ (согласно Постановлению правительства КР №220 от 30.04.2013 г.). Таким образом, Совет был бы ответственным за качество реформы. Однако своим Распоряжением правительство придало Совету статус консультативно-совещательного органа, тем самым снята ответственность и с Совета.

РЕСУРСЫ ДЛЯ РЕФОРМЫ

Экспертиза

Экспертиза реализуемой реформы осуществляется гражданским обществом и экспертами Управления по наркотикам и преступностью ООН и Центра ОБСЕ в г. Бишкек. Проекты нормативных-правовых актов, разработанные или разрабатываемые МВД в рамках реформы, проходят экспертизу в других министерствах и ведомствах, в зависимости от вида нормативного-правового акта. На стадии разработки проектов МВД размещает их на своем официальном сайте, где представители гражданского общества могут вносить предложения и замечания.

Финансирование

Дополнительных статей расходов реализуемая реформа не предусматривает. Исполнение всех мероприятий в рамках реформы возложено на сотрудников ОВД Центрального аппарата МВД. Члены Совета работают безвозмездно. На отдельные мероприятия в рамках реформы МВД привлекает техническую помощь от международных организаций.

На последнем заседании Совета сотрудниками центрального аппарата МВД было озвучено, что для дальнейшего полного достижения поставленных задач необходимо изыскивать дополнительные средства. Однако таких средств, начиная реформу, правительство не закладывало. На вопрос о том, насколько представителям центрального аппарата МВД удастся выполнять свои прямые обязанности и реализовывать мероприятия, за которые они ответственны в рамках реформы, был получен ответ, что это сложно, но они стараются.

Стоит отметить, что на встрече премьер-министра с представителями Гражданского союза «За реформы и результат» и руководством МВД премьер-министр сказал, что для правительства финансирование необходимых расходов является первоочередной задачей, т. к. 2014 г. президентом республики объявлен годом укрепления государственности, для чего необходимо поддерживать работу правоохранительных органов. Вопрос, насколько правительство сможет изыскать средства для покрытия расходов на реформирование милиции, остается открытым, так как перед правительством стоит много задач, в первую очередь – подготовка страны к зимнему периоду.

РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ

Успехи реформирования

На данном этапе реформа находится на стадии разработки механизмов и их обсуждений. Значимые результаты пока не получены. Наибольший прогресс достигнут в таких сферах, как комплексная оценка, – подготовлен проект постановления и Положение о проведении комплексной оценки работы милиции, разработан законопроект о взаимодействии милиции и гражданского общества. Определенные результаты достигнуты по введению открытого конкурсного отбора кандидатов на работу в милицию, однако МВД старается не допустить, чтобы правила конкурсного отбора распространялись на большое число должностей. Сейчас предлагается конкурсный набор осуществлять на вакантные должности среднего и старшего начальствующего состава:

- профессорско-преподавательского состава учебных заведений ОВД;
- подразделений и служб ОВД в сфере борьбы с коррупцией;
- подразделений и служб ОВД в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Провалы реформирования

Говоря о провалах, прежде всего нужно сказать о том, что отсутствуют явные результаты реформы. Значимым упущением реформаторов является и тот факт, что власти не зарезервировали финансовые средства для проведения реформаторских мер. Кроме того, влияние Совета на процесс реформы существенно снизилось.

В ходе реформы усилия по информированию граждан о самой реформе были недостаточны. Реформа проводится без активного публичного обсуждения, что сказывается на уровне осведомленности граждан.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Место прав человека в реформе

Несмотря на официальное признание таких проблем в деятельности ОВД¹, как грубое, неуважительное обращение к гражданам, несоблюдение этических норм поведения, нарушение прав человека сотрудниками милиции, отсутствие прозрачности в деятельности милиции, которые в комплексе с другими факторами привели к неудовлетворительной работе милиции и снижению уровня доверия населения к ней, усиленной работы по улучшению ситуации с соблюдением прав человека в деятельности ОВД пока нет.

¹ Постановление Правительства №220 от 30.04.2013 г.

На деле общество пока не видит каких-либо изменений в работе милиции. Так, согласно проведенному социологическому опросу, проведенному в Кыргызстане в июле 2014 года, 54% не заметили каких-либо изменений в работе милиции, а 51% опрошенных чувствуют опасения за свою личную безопасность и безопасность своих близких.

Улучшение законодательной базы предусматривалось в каждой из проведенных реформ, в т. ч. и ныне реализуемой, однако за период действия в Закон КР «Об ОВД» от 11.01.1994 г. были внесены поправки 19 раз, и эти изменения не коснулись самого важного – ориентированности работы ОВД в первую очередь на соблюдение прав человека.

Меры реформирования, направленные на обеспечение прав человека

В постановлении правительства меры реформирования деятельности ОВД, которые приведут к улучшению соблюдения прав человека, оговорены следующим образом:

- введение ускоренного досудебного производства и усиление роли участковых инспекторов милиции и инспекторов по делам несовершеннолетних;
- создание эффективных механизмов неукоснительного соблюдения сотрудниками органов внутренних дел норм профессиональной этики и прав человека;
- совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей деятельность органов внутренних дел, в соответствии с международным передовым опытом;
- изменение критериев оценки деятельности органов внутренних дел с внедрением механизмов внешнего общественного контроля и оценки;
- полное и прозрачное рассмотрение жалоб, обращений и заявлений граждан через внедрение электронной регистрации «Электронный КУП», в том числе рассмотрение вопроса о создании единой государственной дежурно-диспетчерской службы, а также создание единой межведомственной системы регистрации и учета преступлений на основе общей базы статистических данных.

Сейчас в целях обеспечения прав человека и законных интересов граждан внесены поправки в Уголовно-процессуальный кодекс. Эти поправки вводят ускоренное досудебное производство. Однако каким образом данный механизм будет работать и приведет ли он к снижению нарушений прав человека в деятельности ОВД – неизвестно. Эксперты выражали свою озабоченность возможными негативными последствиями от принятия данных изменений в УПК, т. к. «внедрение ускоренного досудебного производства противоречит принципу презумпции невиновности, не предусматривает гарантии от незаконных действий и решений органов уголовного преследования»².

В проект Положения о комплексной оценке деятельности милиции, разработанного МВД, включен учет такого показателя, как данные о нарушениях прав человека и законности в деятельности ОВД, а также включена внешняя оценка деятельности ОВД посредством сбора и обработки информации общественного мнения, оценок представителей органов местного самоуправления, объединений граждан, вовлеченных в вопросы поддержания общественной безопасности и правозащитную деятельность.

Роль и место гражданских организаций и общества в целом, а также экспертного сообщества в процессе разработки реформы и ее реализации

Группа активистов, которая позже объединится в Гражданский союз «За реформы и результат», в ноябре 2012 года инициировала сбор идей по реформе милиции³. С этой целью был проведен ряд общественных слушаний в регионах страны, а также запущена информационная кампания в Интернете. Полученные предложения легли в основу документа, который стал единственной альтернативой официальному проекту реформы, за что и получил название «Альтернативная концепция реформы ОВД» (www.reforma.kg).

² <http://www.yhrg.kg/en/novosti-2/sobytiya/95>

³ Гражданский союз «За реформы и результат» – добровольная, неформальная, открытая, общенациональная сеть объединений и граждан Кыргызстана, которые выступают и на деле способствуют продвижению позитивных изменений в стране. Кыргызстанцы, которые в 2012 году объединились для претворения в жизнь реформы органов внутренних дел, создали ГС «За реформы и результат», в который в настоящее время входят более 20 общественных организаций из всех областей страны. Более подробно об организации и проводимых мероприятиях можно узнать на сайте <http://www.reforma.kg>

Гражданское видение реформы предполагало ряд серьезных преобразований, среди которых внедрение гражданского менеджмента в МВД, выведение сотрудников милиции за штат и последующий набор через открытый конкурс, реорганизация Академии МВД в центр подготовки и переподготовки кадров. Кроме того, «Альтернативная концепция» предлагала регулярное проведение независимых социологических опросов для определения «Индекса доверия» к правоохранительным органам, создание отдельной службы по профилактике правонарушений, а также независимой структуры, осуществляющей мониторинг системы ОВД на предмет эффективности, соблюдения прав человека и законности.

Предложения гражданских активистов в систематизированном виде содержались в проекте «Программы реформирования государственной системы обеспечения общественной безопасности и правопорядка», представленной Гражданским союзом «За реформы и результат» (в СМИ этот документ получил название «Альтернативная концепция реформирования МВД»). В поддержку альтернативной концепции гражданским обществом было собрано 10950 подписей граждан по всему Кыргызстану.

После сбора подписей окончательная версия общественного видения реформы милиции была передана парламенту, президенту и правительству.

Появление альтернативных предложений подталкивало официальные органы к большей открытости и признанию проблем, о которых прежде не заявлялось публично.

В Постановлении правительства, которым утверждена реализуемая реформа, отражен ряд положений, предложенных гражданским обществом, таких как введение конкурсного набора сотрудников, создание отдельного от МВД органа, координирующего реформу – Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР, развитие партнерства между гражданским обществом и милицией, внедрение новых критериев оценки, прием выпускников гражданских вузов в Академию МВД и др.

В настоящее время гражданские организации республики осуществляют мониторинг хода реформы для оценки ее эффективности, а также для того, чтобы предупредить ее сворачивание. ■

Неудачные реформы полиции Республики Армения после обретения независимости

Артур САКУНЦ, Хельсинкская Гражданская Ассамблея – Ванадзорский офис, Республика Армения

После обретения независимости в рамках формирования государственных органов были созданы правоохранительные органы Армении. Наблюдая за последними 25 годами, мы можем определить два периода в развитии правоохранительных органов: с 1991 до 2001 гг. (до интеграции Армении в Совет Европы, что произошло 25 января 2001 г.) и с 2001 года по настоящее время. До 2001 года полиция Армении входила в состав исполнительной власти, в частности – Министерства внутренних дел. С 25 января 2001 года Армения стала полноправным членом Совета Европы, а 1 января 2003 года Министерство внутренних дел было ликвидировано. Несмотря на указанные институциональные изменения, нацеленные на приведение полицейской службы в соответствие со стандартами демократического государства, нужно отметить, что стиль работы полиции остался прежним, он мало чем отличается от советского стиля.

В первые годы независимости, во времена Карабахской войны, до формирования Вооруженных Сил Армении, войска полиции применялись в целях защиты нового независимого государства. Параллельно формированию и становлению власти войска полиции приобрели свою «естественную» роль: охрана общественного порядка, предупреждение и раскрытие преступлений. Следует отметить, что, несмотря на провозглашенные демократические принципы и цели, индикатором авторитарного режима и авторитарных изменений властей РА являлась реальная практика работы полиции, которая сопровождалась насилием, злоупотреблениями, нарушениями закона. Общественное мнение было настроено негативно по отношению к полиции.

Отступления от демократических стандартов периодически наблюдались в поствыборный период, в частности, во время президентских выборов в 1996¹, 2003², 2008³ и 2013 годах⁴.

На деятельность полиции никакого влияния не оказывают даже взятые на себя обязательства по приведению правоохранительных органов в соответствие со стандартами демократического государства, связанные с процессом интеграции в Совет Европы. На деятельность полиции не повлиял даже факт ликвидации Министерства внутренних дел и организации полиции в качестве относительно независимого органа, а также соответствующие кадровые и структурные изменения. В отделах полиции продолжают применять практику плохого обращения, выбивания показаний с целью раскрытия преступлений. Полиция периодически использовалась как инструмент насилия против политической оппозиции, их соратников, гражданских активистов.

Одним из последних случаев, который получил большой общественный резонанс, можно назвать действия полиции во время мирных демонстраций, прошедших в связи с президентскими выборами 19 февраля 2008 года⁵. Полицейские силы 1 марта 2008 года повсеместно применили насилие против мирных демонстрантов, политических оппозиционеров, гражданских активистов. Люди были незаконно задержаны, в отделах полиции подвергнуты избиениям, некоторым были предъявлены беспочвенные обвинения и незаконно возбуждены уголовные дела⁶.

После событий 1 марта 2008 года и последовавшими за ними резолюциями ПАСЕ (№№ 1609 (2008) и 1620 (2008)), была разработана первая программа полицейских реформ, которая, по сути, являлась результатом требований

¹ <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/14149>

² <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/14054>

³ <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/32115>

⁴ <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>, <http://hcav.am/en/publications/analysis-of-2008-presidential-election-observation-results/>

⁵ <http://hcav.am/en/events/attack-against-peaceful-strikers/>

⁶ <http://hcav.am/en/events/statement-regarding-crime-committed-on-march-1-2008/>

Совета Европы и ОБСЕ. В частности, это касалось принятия правовых актов, регулирующих применение специальных средств в ходе массовых беспорядков, и поведения полицейских в ходе мирных собраний.

Первая программа полицейских реформ была осуществлена в 2010–2011 годах. Результаты исследования программы показали, что реформы носили формальный и поверхностный характер. Программа реформ предполагала проведение структурных и организационных изменений (в частности, создания общинной полиции), реформ в сфере образования, дорожной полиции, миграционной службы; внедрение новой паспортной системы (идентификационных карт и международных паспортов); реформ, направленных на повышение эффективности борьбы с траффикингом, незаконным оборотом наркотиков, киберпреступностью. Она также содержала мероприятия, направленные на защиту прав человека, укрепления, повышения доверия в отношении деятельности полиции, правовой и социальной защиты сотрудников полиции. Анализ проведения реформ показал, что полностью, либо в основном за указанный период, из общего числа мероприятий были выполнены лишь 53 процента. А большая часть принятых подзаконных актов недоступна общественности.

В настоящее время осуществляется следующая программа реформ полиции (2013–2014 гг.). Следует отметить, что сама разработка и подготовка программы проходила в закрытом порядке, общественные организации не принимали участия в обсуждении мер и направлений реформы. Новая программа реформ является логическим продолжением предыдущей и предполагает осуществление мероприятий, не выполненных в ходе реформ 2010–2011 гг. В частности, Программой реформ деятельности полиции 2013–2014 гг. определены следующие направления: структурные и организационные реформы, реформы, направленные на повышение эффективности борьбы против преступности, на повышение эффективности предоставляемых услуг, улучшение условий работы полицейских, укрепления социальной и правовой защиты полицейских.

Нужно отметить, что и в первой, и во второй программе реформ намеченные мероприятия сформулированы очень обобщенно, и это затрудняет оценку их выполнения. Можно однозначно утверждать, что официально объявлены две цели:

1. Формировать и развивать общинную полицию (децентрализация полицейской службы).
2. Формировать новое подразделение по соблюдению общественного порядка (так называемая «Служба ангелов»).

Однако полиция продолжает оставаться жесткой централизованной системой под командованием главы полиции республики, а «Служба ангелов» так же разгоняет мирные собрания и незаконно и безнаказанно задерживает их участников.

В целом полиция остается закрытой структурой. Держится в секрете общая численность полицейских. Материалы служебных расследований, которые проводятся по жалобам и заявлениям граждан на действия сотрудников полиции, не предоставляются гражданам, вследствие чего они лишаются доступа к расследованию, не могут своевременно и полноценно участвовать в официальном разбирательстве по своим жалобам и заявлениям. В конечном счете возможности граждан по защите собственных прав сокращаются (служебные расследования осуществляет Служба внутренней безопасности, которая является структурным подразделением полиции и подчиняется начальнику полиции Армении). Все это необоснованно ограничивает доступ граждан к получению юридической помощи – одному из фундаментальных прав, гарантированных международными договорами.

ЕКПП (Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания) в своих докладах об Армении неоднократно отмечал, что в отделах полиции случаи пыток и насилия не были должным образом расследованы, а сотрудники не были привлечены к ответственности⁷.

После заявления Президента Армении Сержа Саргсяна 3 сентября 2013 года о вступлении Армении в Таможенный союз в действиях полиции стали чаще наблюдаться случаи чрезмерного применения силы против гражданских движений, во время акций протеста. В частности, это ярко выразилось 2 декабря 2013 года во время мирной демонстрации⁸ в день визита Президента России В.В. Путина в Армению. Против демонстрантов полиция применила насилие, были инициированы преследования активистов по политическим мотивам. Согласно официальному заявлению полиции, только в этот день были задержаны около 110 граждан и журналистов. Задержанные были подвергнуты давлению и насилию.

Несмотря на многочисленные международные обязательства, деятельность полиции Республики Армения не соответствует полностью взятым международным обязательствам и нормам республиканской Конституции. ■

⁷ Заключительные замечания Комитета против пыток, 12 июля 2012 г. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fARM%2fCO%2f3&Lang=en

⁸ <http://hcav.am/en/multimedia/december-2-folder/>

**ОБЩЕСТВЕННИЙ
ВЕРДИКТ**