

ЧАСТЬ ПЯТАЯ

**ВОПРОСЫ РУКОВОДСТВА,
УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ**

ГЛАВА XX

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ВОПРОСЫ РУКОВОДСТВА, УПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ

Цели главы

Дать пользователям пособия представление о конкретных требованиях, предъявляемых к сотрудникам руководящего уровня и административным работникам в контексте прав человека, и их обязанностях, в том числе об учете ими критериев прав человека при подборе персонала, найме сотрудников, назначении их на должность, надзоре, решении дисциплинарных вопросов и стратегическом планировании.

Основные принципы

Должностные лица по поддержанию правопорядка всегда выполняют возложенные на них законом обязанности, служат обществу и защищая всех лиц от противоправных актов, руководствуясь высокой степенью ответственности, накладываемой на них профессией.

Должностные лица по поддержанию правопорядка не должны совершать каких-либо актов коррупции. Они также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними.

Должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам.

Каждый орган по поддержанию правопорядка должен представлять общество в целом, отвечать его потребностям и быть ему подотчетным.

Применяемая в органах полиции система подбора персонала, найма сотрудников, назначения их на должность и продвижения по службе должна быть свободна от каких бы то ни было форм незаконной дискриминации.

По вопросам расследований, арестов, задержания, применения силы и огнестрельного оружия, оказания помощи потерпевшим, а также по всем вопросам деятельности полиции должны вестись четкие, полные и аккуратные записи.

Должна быть обеспечена возможность прохождения подготовки и представлены четкие руководящие указания по всем аспектам деятельности полиции, которые затрагивают права человека.

Органы полиции должны обеспечить сотрудников широким арсеналом средств, позволяющих дифференцированно применять силу, и обучить их применению таких средств.

О каждом случае применения силы или огнестрельного оружия должно быть сообщено вышестоящим должностным лицам, которые обязаны провести разбор поступившего рапорта.

Старшие должностные лица привлекаются к ответственности за действия находящихся в их подчинении сотрудников полиции, если они знали или должны были знать о допущенных их подчиненными злоупотреблениях, но не приняли в связи с этим никаких мер.

Должностным лицам, которые отказываются выполнять незаконные приказы вышестоящих должностных лиц, должен быть предоставлен иммунитет от преследований.

Сведения конфиденциального характера должны сохраняться в тайне.

Все лица, претендующие на работу в органах полиции, должны обладать соответствующими психологическими и физическими качествами.

В отношении всех сотрудников полиции должна действовать эффективная система постоянной отчетности и оценки их работы.

Органы полиции должны разработать стратегии в области поддержания правопорядка, которые были бы эффективны, законны и основаны на соблюдении прав человека.

КОММЕНТАРИЙ ПО СТРАТЕГИИ

Поддержание правопорядка в общине

Установите партнерские отношения между органами полиции и законопослушными членами общины.

Выработайте политику, касающуюся отношений с общиной, и примите соответствующий план действий.

Набирайте сотрудников из числа представителей всех секторов общины.

Готовьте должностных лиц к работе в условиях культурного и этнического разнообразия.

Разработайте программы по укреплению связей с населением и информированию общественности.

Поддерживайте постоянную связь со всеми группами общины.

Налаживайте контакты с членами общины через области деятельности, не связанные с охраной правопорядка.

Назначайте сотрудников для постоянного патрулирования в ближайшей округе.

Создайте возможности для более активного участия членов общины в деятельности по поддержанию правопорядка и реализации программ обеспечения общественной безопасности на уровне общины.

Привлекайте членов общины к выявлению серьезных проблем и определению задач в области охраны общественного порядка.

Используйте творческий подход, в том числе нетрадиционные стратегии и тактику, при решении конкретных проблем общины.

Координируйте политику, стратегию и деятельность полиции с политикой, стратегией и деятельностью других государственных учреждений и неправительственных организаций.

**А. Международные нормы,
касающиеся руководства, управления
и организации работы полиции: информация
для лекций**

1. *Введение*

878. Одна из основных функций правительства – сохранение мира на территории страны и обеспечение безопасности ее граждан. Поскольку полиция является одним из инструментов, с помощью которых правительства выполняют эту функцию, орган по поддержанию правопорядка играет существенную роль в управлении государством.

879. Другая основная функция правительства – обеспечение выполнения государством своих международно-правовых обязательств по содействию соблюдению и защите прав человека находящихся в его юрисдикции граждан. Полиция является одним из инструментов, с помощью которых правительства выполняют и эту функцию.

880. Отмеченные выше моменты подчеркивают важную роль, которую играют в управлении государством поддержание правопорядка, а следовательно, и обеспечение надлежащего руководства и управления работой органов полиции.

881. Международно-правовые обязательства государств с помощью их конституционных и правовых механизмов преобразуются в национальные правовые обязательства. Таким образом права человека оказываются защищенными внутренним законодательством. Тем не менее для эффективной защиты прав человека необходимы активные действия практически во всех областях государственного управления, включая законотворчество, распределение ресурсов, разработку политики и ее практическое осуществление, а также создание специальных структур и систем на всех уровнях государственного управления и в рамках вспомогательных правительственных организаций и учреждений.

882. Что касается поддержания правопорядка, то в этой сфере задачи содействия соблюдению прав человека и их защиты требуют самого пристального внимания к конкретизированным аспектам руководства и управления органами полиции, равно как и к существующей практике правоприменения и поддержания общественного порядка. А для этого прежде всего необходимо обеспечить, чтобы органы полиции отчитывались о своей работе и за ними осуществлялся постоянный надзор. Полиция должна быть подотчетна правительству, а следовательно, и обществу, которому она служит, через демократические политические институты; за деятельностью по поддержанию правопорядка должен осуществляться судебный и правовой надзор.

883. Насколько поддержание правопорядка в стране осуществляется при должном соблюдении прав человека, зависит поэтому от сложившихся в ней политической и правовой систем и тех учреждений и лиц, которые действуют в рамках этих систем. В решающей степени это зависит также от работы сотрудников руководящего уровня и административных работников органов полиции.

884. В настоящей главе рассматривается, какие следствия имеет законодательно закрепленная обязанность

обеспечивать защиту и содействовать соблюдению прав человека для деятельности сотрудников руководящего уровня и административных работников органов полиции.

2. *Общие аспекты прав человека
и вопросы руководства, управления
и организации работы органов полиции*

a) *Основные принципы*

885. В основе содействия соблюдению и защите прав человека в ходе и путем поддержания правопорядка лежат следующие принципы:

- уважение закона и подчинение его требованиям;
- уважение достоинства, присущего человеческой личности;
- уважение прав человека.

886. Руководство и управление органами полиции должно осуществляться в соответствии с этими принципами, а также в соответствии со следующим принципом, сформулированным в резолюции 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 года (преамбула), которой был принят Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка:

...каждый орган охраны порядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчетным.

887. Наконец, руководство и управление органами полиции должно осуществляться в соответствии с принципом ответственности. Согласно этому принципу сотрудники полиции должны нести персональную ответственность перед законом за свои действия или упущения.

b) *Конкретные положения о влиянии проблематики прав человека на деятельность сотрудников руководящего уровня, органов управления и контроля*

888. Поддержание правопорядка в соответствии с международными нормами по правам человека и гуманитарными нормами требует учета вышеперечисленных принципов при разработке или пересмотре:

- a) целей и задач;
- b) этических норм;
- c) стратегических планов и политики

того или иного органа полиции. Эти аспекты руководства и управления рассматриваются в соответствующих подразделах, ниже.

889. В дополнение к вышесказанному некоторые документы по правам человека содержат положения, которые имеют более конкретные последствия для сотрудников руководящего уровня и административных работников органов полиции. Эти вопросы рассматриваются в подразделах "Системы руководства, управления и контроля", "Подбор персонала" и "Подготовка".

c) *Цели и задачи органа полиции*

890. Принимая во внимание:

- a) значение поддержания правопорядка в управлении государством;

b) право граждан принимать участие в управлении государством непосредственно или через свободно избранных представителей, как оно сформулировано во Всеобщей декларации прав человека (статья 21), Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25), Африканской хартии прав человека и народов (статья 13), Американской конвенции о правах человека (статья 23) и в Протоколе № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека (статья 3);

c) все вышеперечисленные основные принципы, особенно принцип, согласно которому органы полиции должны отвечать потребностям общества в целом и быть ему подотчетными (см. пункт 886), цели и задачи каждого органа полиции должны быть четко изложены и преданы гласности и должны включать вопросы содействия соблюдению прав человека и их защиты.

891. В самом общем виде цели и задачи любого органа полиции могут быть сформулированы следующим образом:

- a) предупреждение и расследование правонарушений;
- b) поддержание общественного порядка;
- c) оказание гуманитарной помощи в чрезвычайных обстоятельствах тем, кто нуждается в незамедлительной помощи;
- d) содействие соблюдению прав человека и их защита.

892. Сотрудники руководящего уровня и административные работники правоохранительных органов должны готовить и публиковать заявления о целях и задачах, отражающих специфику работы их органа. Например, некоторые органы могут сосредоточить внимание на выполнении только одной из общих функций полиции, такой как расследование преступлений, а многие другие могут столкнуться с проблемами, которые необходимо будет специально обозначить в соответствующих заявлениях о целях и задачах.

893. Каковы бы ни были специфические функции того или иного органа полиции и конкретные условия его работы, вопросы содействия соблюдению прав человека и их защиты всегда должны включаться в любое такое заявление. Кроме того, для обеспечения участия граждан в управлении государством непосредственно или через свободно избранных представителей, а также для того, чтобы органы охраны правопорядка отвечали потребностям общества в целом и были ему подотчетны, заявления об их целях и задачах обязательно должны быть преданы гласности.

d) *Профессиональная этика*

894. Все граждане государства, включая должностных лиц по поддержанию правопорядка, подчиняются его законам. Для содействия соблюдению и защите прав человека важно, чтобы сотрудники полиции несли персональную ответственность перед законом за свои действия или упущения.

895. Многие должностные лица по поддержанию правопорядка не только несут ответственность перед законом, но и обязаны соблюдать положения (предусматривающие ограничения и меры наказания) различных кодексов, например дисциплинарных, которые

действуют в правоохранительных органах и только в отношении сотрудников этих органов. Существование таких кодексов не означает, что сотрудники полиции не должны отвечать перед законом данного государства. Ответственность перед законом превыше всего.

896. Однако в процессе выполнения своих обязанностей сотрудникам полиции приходится:

- a) решать сложные проблемы морального порядка;
- b) сталкиваться с ситуациями, в которых они могут посчитать возможным пойти ради достижения цели на нарушение закона;
- c) подвергаться коррумпизирующему воздействию.

По этим причинам крайне важно, чтобы общие этические нормы, принятые в правоохранительных органах, были самого высокого уровня и чтобы все сотрудники четко понимали эти нормы и придерживались их.

897. Руководствуясь высокими нормами профессиональной этики, сотрудники полиции могут лучше справиться с сложными проблемами морального порядка и противостоять искушению брать взятки и совершать что-либо незаконное. Поэтому установление и поддержание в рамках правоохранительного органа высоких норм профессиональной этики – одна из важнейших задач высших должностных лиц и администрации этого органа. Решить ее можно разными путями, в том числе:

- a) используя силу примера, а также за счет организации эффективного управления и руководства;
- b) обеспечив, чтобы все сотрудники полиции несли ответственность перед законом и соблюдали все внутренние дисциплинарные кодексы;
- c) включив этические нормы в служебный кодекс.

898. Такой кодекс этических норм:

- a) не должен включать каких-либо санкций, поскольку они уже предусмотрены законом и дисциплинарными кодексами;
- b) должен содержать определение основных моральных ценностей, увязанных с установленными целями и задачами данного органа;
- c) должен служить руководством по вопросам этики и содержать ясные указания относительно способов решения конкретных моральных проблем и путей преодоления соблазнов, с которыми приходится сталкиваться сотрудникам полиции.

899. Принимая во внимание все вышеперечисленные основные принципы, в особенности принципы уважения человеческого достоинства и прав человека, а также принцип, согласно которому органы полиции должны отвечать потребностям общества в целом и быть ему подотчетными (см. пункты 885–886):

- a) в этот кодекс необходимо включить четко сформулированное требование содействовать соблюдению и защите прав человека;
- b) этот кодекс этических норм должен обязательно быть предан гласности.

900. Отраженные в заявлении о моральных ценностях или в служебном кодексе нормы должны быть

приняты и признаны всеми, кому они адресованы. И добиться этого можно различными путями, в том числе за счет:

a) привлечения всех сотрудников органа полиции к подготовке или пересмотру этого кодекса путем проведения консультаций;

b) введения требования знания кодекса и формального согласия с его положениями в качестве условия приема на работу в данный орган;

c) изучения кодекса и его целей в рамках различных программ подготовки.

901. Следует отметить, что документы, касающиеся прав человека и гуманитарных норм, в особенности те из них, которые непосредственно связаны с поддержанием правопорядка, могут служить прекрасным источником информации для подготовки проектов указанных кодексов этических норм.

e) *Стратегическое планирование и выработка политики*

902. Стратегическое планирование и выработка политики включают составление долгосрочных планов и выработку общей политики, отвечающей целям и задачам данного органа полиции. Принимая во внимание принципы:

a) уважения закона и подчинения его требованиям;

b) уважения достоинства, присущего человеческой личности;

c) уважения прав человека,

крайне важно, чтобы такие планы и политика соответствовали установленным этическим нормам данного органа, разработанным с учетом этих и иных основных принципов.

903. Процесс стратегического планирования и разработки политики требует учета таких моментов, как:

a) сложившаяся в настоящее время политическая, экономическая и социальная обстановка в стране;

b) фактические и прогнозируемые уровни и характер преступности;

c) фактические и прогнозируемые уровни и виды нарушений общественного порядка;

d) государственная политика и руководящие принципы по всем вопросам, касающимся поддержания правопорядка;

e) ожидаемые изменения конституции и законодательства, затрагивающие поддержание правопорядка;

f) технологические новшества, применимые в сфере поддержания правопорядка;

g) обозначившиеся проблемы, беспокоящие общественность, и ее ожидания.

904. Помимо необходимости обеспечения соответствия таких планов и политики этическим нормам данного органа требование содействия соблюдению и защиты прав человека означает, что высшие должностные лица и администрация органов полиции должны обеспечить включение в заявления о стратегии и политике положений, касающихся соблюдения прав человека. К примеру:

a) Стратегия и политика в области предупреждения и расследования преступлений могут содержать ссылки на такие вопросы, как этические нормы, связанные с полицейскими расследованиями, которые вытекают из международных норм по правам человека.

b) Возможно составление долгосрочного плана мероприятий по совершенствованию умений и навыков сотрудников данного органа в области проведения опросов.

c) Стратегия и политика борьбы с гражданскими беспорядками могут содержать конкретные ссылки на принципы необходимости и пропорциональности в применении силы.

d) Возможно составление долгосрочного плана мероприятий по совершенствованию технических навыков, позволяющих действовать в условиях гражданских беспорядков эффективным и гуманным образом.

905. Там, где можно применить практику эффективного управления, заключающуюся в привлечении всех сотрудников данного органа к процессу планирования и разработки политики путем организации консультаций, это необходимо сделать для:

a) повышения осведомленности сотрудников о стратегических планах и политике;

b) обеспечения более широкой поддержки этих планов и политики с их стороны;

c) расширения возможностей осуществления таких планов и политики.

906. В соответствии с принципом подотчетности необходимо уделять внимание тому, чтобы указанные стратегические планы и политика становились достоянием гласности. Поскольку вопросы тактики поддержания правопорядка в них не затрагиваются, оперативная работа не ставится под угрозу.

907. В последние годы правоохранительные органы всех стран мира стали принимать так называемые "стратегии поддержания правопорядка в общине", предназначенные для укрепления партнерских отношений между органами полиции и общиной, которой они служат. Некоторые соображения относительно таких стратегий даны в начале этой главы в разделе "Комментарий по стратегии".

f) *Системы руководства, управления и контроля*

908. Требование создавать системы руководства, управления и контроля в правоохранительных органах, поддерживать их и осуществлять их проверку основывается на конкретных положениях самых разнообразных документов по правам человека. Причем оно выражено в них как прямо, так и косвенно, о чем свидетельствуют различные примеры, приведенные в предыдущих главах настоящего пособия.

i) *Соответствие органов по поддержанию правопорядка потребностям общества и их подотчетность ему*

909. Необходимость отвечать потребностям общества для органов по поддержанию правопорядка и их подотчетность ему определены в качестве основных принципов для руководства и управления этими органами – принципов, вытекающих из резолюции 34/169 Генеральной Ассамблеи, которой был принят Кодекс

поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (см. пункт 886, выше).

910. Как отмечается в главе IX ("Поддержание правопорядка в демократическом обществе") настоящего пособия,

СООТВЕТСТВИЕ ОРГАНОВ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ ПРАВОПОРЯДКА ПОТРЕБНОСТЯМ ОБЩЕСТВА может быть обеспечено путем:

a) учета желательных для общественности способов достижения общих целей охраны правопорядка, состоящих в предупреждении и расследовании преступлений, и поддержании общественного порядка;

b) учета конкретных запросов и ожиданий общественности в определенное время в том или ином населенном пункте.

ПОДОТЧЕТНОСТЬ ОРГАНОВ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ ПРАВОПОРЯДКА может быть достигнута:

a) официальными средствами – на основе закона и демократических политических процессов;

b) неофициальными средствами – на местном уровне с помощью, например, групп содействия граждан правоохранительным органам.

Это означает, что высшие должностные лица и администрации органов по поддержанию правопорядка должны создавать и поддерживать в этих органах системы для:

a) обеспечения подотчетности правоохранительных органов в юридическом и политическом плане, например путем создания открытых для внешней проверки систем надлежащего сообщения о преступлениях и их регистрации;

b) обеспечения связи между правоохранительными органами и общиной на местном уровне.

ii) *Права человека и полицейские расследования*

911. К числу вопросов, рассматриваемых в главе XI ("Полицейские расследования") настоящего пособия, относятся право на справедливое судебное разбирательство и работа с тайными осведомителями.

912. Важнейшее значение для защиты права на справедливое судебное разбирательство имеют те методы, с помощью которых органы полиции собирают доказательства и представляют их органам прокуратуры и в суды. А это означает необходимость создания эффективных внутренних систем контроля и надзора в целях обеспечения того, чтобы поведение следователей органов по поддержанию правопорядка было в этом отношении абсолютно корректным.

913. Одной из минимальных гарантий, необходимых для справедливого судебного разбирательства, является обеспечение права на это разбирательство без неоправданных задержек. С этой целью в рамках органов полиции должны быть созданы системы надзора, которые бы обеспечивали, чтобы расследования преступлений проводились максимально эффективно и завершались в возможно более сжатые сроки.

914. Для эффективной деятельности полиции и защиты прав человека огромное значение имеет правильная работа с тайными осведомителями. Значение разра-

ботки четкой политики, а также основанных на этой политике строгих регулятивных процедур и правил показана в главе XI. Там же указаны некоторые основные моменты, которые необходимо принять во внимание при разработке таких регулятивных процедур и правил.

915. Сотрудники руководящего уровня и администрации органов по поддержанию правопорядка, должны создавать системы работы с тайными осведомителями, которые:

a) в полной мере использовали бы такие источники секретной информации о преступной деятельности;

b) свели бы к абсолютному минимуму возможность коррумпирования сотрудников полиции и нарушения ими прав человека.

iii) *Соблюдение прав человека при аресте*

916. Процедуры, которым необходимо следовать при аресте, рассматриваются в главе XII ("Арест") настоящего пособия. Они предполагают, что:

a) по обстоятельствам ареста должен быть составлен рапорт (с указанием времени ареста, времени прибытия в место содержания под стражей, личности соответствующего должностного лица и т. д.);

b) арестованный должен быть информирован о своих правах;

c) каждый арестованный по обвинению в совершении уголовного преступления должен незамедлительно предстать перед судьей или соответствующим судебным органом.

В любом случае, чтобы этим процедурам можно было следовать, необходимо создать и поддерживать соответствующие системы.

iv) *Соблюдение прав человека во время задержания*

917. В число вопросов, рассмотренных в главе XIII ("Задержание") настоящего пособия, входят меры по предупреждению пыток и плохого обращения с задержанными. В Декларации против пыток (статья 6) содержится требование, чтобы государства систематически рассматривали методы и практику ведения допроса, а также условия содержания под стражей и обращения с лицами, лишёнными свободы. Невозможно выполнить данное двойное требование, не создав специально для этой цели систем руководства, управления и надзора.

918. Помимо внешних систем для контроля за правоохранительными органами должны создаваться мониторинговые системы внутри органов полиции. В дополнение к предупреждению пыток и плохого обращения с задержанными создание таких систем могло бы дать и другие положительные результаты, в частности:

a) привести к повышению эффективности методов этического проведения опросов;

b) в целом способствовать распространению в рамках организации концепции поддержания правопорядка этическими методами.

919. К числу других рассмотренных в главе XIII вопросов относятся общие требования относительно гуманного обращения с задержанными, одно из которых состоит в том, что обстоятельства допроса (его

продолжительность, перерывы между допросами, данные о соответствующих должностных лицах и т. д.) должны заноситься в протокол. Это – еще одно требование, выполнение которого зависит от наличия в органах по поддержанию правопорядка соответствующих эффективных и действенных систем.

v) *Права человека и применение силы сотрудниками полиции*

920. Вопросы применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции рассматриваются в главе XIV ("Применение силы и огнестрельного оружия") настоящего пособия. В ней указывается, что в Основных принципах применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка содержатся требования:

a) регулирования хранения и выдачи огнестрельного оружия;

b) создания системы отчетности о всех случаях применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции;

c) установления процедур представления и разбора рапортов, применяемых в случаях смерти или ранения в результате применения силы или огнестрельного оружия сотрудниками полиции.

921. В главе XIV рассматривается также вопрос о применении силы и незаконном лишении жизни. В Принципах эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней содержится требование относительно строгого контроля за теми должностными лицами, в обязанности которых входит проведение арестов и задержаний, а также за теми, кто имеет полномочия в отношении применения силы и огнестрельного оружия.

922. Требования, содержащиеся в обоих документах, могут быть выполнены только при условии создания, поддержания и осуществления проверки необходимых для этого систем в рамках органов по поддержанию правопорядка.

923. Другие примеры, подтверждающие необходимость создания этих систем и структур, можно найти в конкретных положениях документов по правам человека. В большинстве правоохранительных органов такие системы или некоторые из них уже существуют. Однако их неудовлетворительная работа приводит к тому, что права человека продолжают нарушаться, а это означает, что высшие должностные лица и администрация органов полиции должны постоянно проверять функционирование данных систем, с тем чтобы обеспечить их эффективность.

g) *Подбор персонала*

924. Политика и практика подбора персонала для органов по поддержанию правопорядка должны учитывать следующие положения, уже упоминавшиеся в предыдущих главах настоящего пособия:

i) *Права человека, поддержание правопорядка и недопущение дискриминации*

925. К числу вопросов, рассматриваемых в главе X ("Полиция и недопущение дискриминации") настоящего пособия, относятся равные права на доступ к госу-

дарственной службе. Эти права гарантируются в международных и региональных договорах и означают, что каждый гражданин, который обладает надлежащей квалификацией и имеет соответствующее желание, должен иметь возможность поступить на государственную службу в органы по поддержанию правопорядка и принимать участие в их работе. Отказ в приеме на эту работу только на таких основаниях, как раса, цвет кожи, пол или вероисповедание, недопустим. При подборе персонала для работы в правоохранительных органах необходимо руководствоваться только критериями, связанными с личными качествами и квалификацией претендентов, а также числом имеющихся в этом органе вакансий, которые необходимо заполнить.

ii) *Права человека и поддержание правопорядка в демократическом обществе*

926. К числу вопросов, рассматриваемых в главе IX ("Поддержание правопорядка в демократическом обществе") настоящего пособия, относится обеспечение репрезентативности органов по поддержанию правопорядка. Необходимость этого вытекает из требований, сформулированных в преамбуле резолюции 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 года (преамбула), которой был принят Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Фактически в ней выражено требование, чтобы каждый орган по поддержанию правопорядка представлял общину в целом, которое означает, что высшие должностные лица и администрация органов полиции должны обеспечить, чтобы личный состав их органа достаточно полно представлял все население общины, которой этот орган служит.

927. В составе органов по поддержанию правопорядка должны быть адекватно представлены меньшинства, которые должны иметь возможность продвигаться по службе в этих органах.

h) *Подготовка*

928. Сотрудники руководящего уровня и административные работники полиции несут ответственность за обеспечение того, чтобы сотрудники их органов имели надлежащую подготовку, необходимую для выполнения всех их обязанностей.

929. Принимая во внимание основные принципы:

a) уважения закона и подчинения его требованиям;

b) уважения достоинства, присущего человеческой личности;

c) уважения прав человека,

крайне важно, чтобы все сотрудники полиции были ознакомлены с положениями внутреннего законодательства, призванными защищать права человека, равно как и с существующими международными нормами. Эта мысль четко выражена в пункте 4 части I.A Руководящих принципов для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятых резолюцией 1989/61 Экономического и Социального Совета от 24 мая 1989 года, в котором говорится, что

правительства принимают необходимые меры для ознакомления должностных лиц по поддержанию правопорядка в ходе основного

обучения и на всех последующих курсах переподготовки и повышения квалификации с положениями национального законодательства, связанного с Кодексом, а также с другими основными документами по вопросу о правах человека.

930. Требование содействия соблюдению и защиты прав человека также означает, что сотрудники полиции должны пройти подготовку по вопросам практического применения норм в области прав человека и гуманитарных норм, то есть они должны быть проинструктированы относительно того, как эффективно поддерживать правопорядок в соответствии с указанными нормами.

931. В некоторых документах, содержащих международные нормы, конкретно упоминается необходимость такой подготовки, как это показано ниже.

i) *Применение силы*

932. В Основных принципах применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка содержатся требования, чтобы:

a) все должностные лица по поддержанию правопорядка "проходили непрерывную и тщательную профессиональную подготовку" (принцип 18);

b) должностные лица по поддержанию правопорядка проходили обучение "в соответствии с надлежащей специальной подготовкой к действиям в условиях применения силы" (принцип 19);

c) сотрудники полиции, которые носят огнестрельное оружие, получали соответствующие разрешения "лишь по завершении специального курса обучения их применению" (принцип 19);

d) при подготовке должностных лиц по поддержанию правопорядка особое внимание обращалось "на вопросы полицейской этики и прав человека, особенно в процессе ведения расследований, на альтернативы применению силы и огнестрельного оружия, включая мирное урегулирование конфликтов, понимание поведения больших масс людей и методы убеждения, ведения переговоров и посредничества, а также технические средства с целью ограничения применения силы или огнестрельного оружия" (принцип 20);

e) учебные программы пересматривались в свете конкретных инцидентов (принцип 20).

933. В Принципах эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней (принцип 3) указывается, что:

a) правительства запрещают издание вышестоящими должностными лицами или государственными органами приказов, уполномочивающих или подстрекающих других лиц производить любые незаконные, произвольные или суммарные казни;

b) все должностные лица имеют право и обязаны не исполнять такие приказы;

c) при подготовке сотрудников правоохранительных органов вышеизложенным положениям уделяется особое внимание.

ii) *Обращение с задержанными*

934. В Декларации против пыток (статья 5) выражено требование, чтобы при подготовке должностных лиц по поддержанию правопорядка полностью учиты-

валось запрещение пыток и других жестоких видов обращения в отношении задержанных.

935. В Конвенции против пыток (статья 10) содержится требование, чтобы учебные материалы и информация относительно запрещения пыток в полной мере включались в программы подготовки персонала правоохранительных органов.

iii) *Вооруженные конфликты и гражданские беспорядки*

936. Каждая из четырех Женевских конвенций 1949 года содержит статью, в которой сформулировано требование к государствам-участникам распространять текст Конвенции и включить ее изучение в учебные программы для военных и гражданских лиц. Ясно, что эти положения имеют самое непосредственное отношение к подготовке тех сотрудников полиции, которые могут обладать в международных вооруженных конфликтах статусом комбатанта.

937. Четвертая Женевская конвенция, касающаяся защиты гражданского населения (статья 144), содержит дополнительное требование, чтобы сотрудники полиции, которые принимают на себя обязанности в отношении покровительствуемых лиц во время войны, были "специально ознакомлены" с положениями Конвенции.

iv) *Защита несовершеннолетних*

938. В Минимальных стандартных правилах Организации Объединенных Наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (правило 12), указывается, что сотрудники полиции, "которые часто или исключительно занимаются несовершеннолетними или которые главным образом занимаются предупреждением преступности среди несовершеннолетних", должны проходить специальный инструктаж и подготовку.

v) *Обеспечение защиты потерпевших и предоставление им компенсации*

939. В Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью (пункт 16) выражено требование, чтобы сотрудники полиции и другой персонал, занимающийся оказанием помощи потерпевшим, проходил подготовку, позволяющую обеспечить понимание ими потребностей жертв и руководящих принципов оказания надлежащей оперативной помощи.

940. Все вышеперечисленные конкретные ссылки на необходимость подготовки относятся к важным направлениям деятельности по поддержанию правопорядка. Они должны в полной мере учитываться при разработке политики в области подготовки должностных лиц по поддержанию правопорядка и найти соответствующее отражение в реальной практике обучения.

3. *Заключительные замечания*

941. Рассмотренные в данной главе аспекты руководства и управления относятся к числу тех, без которых правоохранительный орган не может осуществлять свои оперативные функции по поддержанию правопорядка. Каждый из этих аспектов требует применения

самых разных умений и навыков руководства и управления, которыми должны обладать руководители органов полиции. Обеспечение того, чтобы они владели этими умениями и навыками в достаточной мере, входит в обязанности правительств. Как и в других рассмотренных в настоящем пособии областях деятельности по поддержанию правопорядка, в этой сфере в различных государствах – членах Организации Объединенных Наций накоплен значительный опыт, который при необходимости может быть востребован.

942. От высших должностных лиц и администрации полиции требуется полностью учитывать последствия закрепленных по закону обязанностей по содействию соблюдению и защите прав человека, с тем чтобы поддержание правопорядка осуществлялось эффективно и при соблюдении прав человека и гуманитарных норм. Это относится к планируемому и координируемому операциям по поддержанию правопорядка, проводимым под непосредственным контролем сотрудников руководящего уровня или органов надзора, а также к неконтролируемым действиям отдельных сотрудников полиции, выполняющих свои повседневные обязанности по поддержанию правопорядка. В первом случае:

а) требование содействия соблюдению и защите прав человека в ходе и посредством поддержания правопорядка должно учитываться при планировании, под-

готовке и осуществлении операций правоохранительных органов;

б) при инструктировании сотрудников полиции перед проведением операций и при заслушивании их отчета после операций необходимо уделять особое внимание проблемам прав человека, вытекающим из этих операций.

В последнем случае отдельные сотрудники полиции должны полностью и безоговорочно признавать необходимость и целесообразность соблюдения прав человека при осуществлении ими неконтролируемой деятельности по поддержанию правопорядка. Позиция сотрудников в этом отношении зависит от методов подбора и подготовки персонала, применяемых в данном органе по поддержанию правопорядка, принятых в нем общих этических норм, а также других аспектов руководства и управления, рассмотренных в данной главе.

943. Деятельность по поддержанию правопорядка можно оценивать разными способами и на основе различных критериев. Один из способов оценки основан на учете того, в какой степени эта деятельность отвечает общей задаче соблюдения прав человека. Международные нормы по правам человека и нормы гуманитарного права предоставляют некоторые такие критерии.

В. Международные нормы, касающиеся руководства, управления и организации работы органа полиции: практическое применение

1. Практические шаги по осуществлению международных норм

ПРИМЕЧАНИЕ. В дополнение к приводимым ниже рекомендациям тщательно рассмотрите практические рекомендации для сотрудников руководящего уровня и органов надзора, сформулированные в конце каждой главы данного пособия.

Общее правило для сотрудников полиции руководящего уровня и органов надзора

Руководство органом полиции – работа отнюдь не канцелярская. Старайтесь быть постоянно в курсе повседневной оперативной деятельности по поддержанию правопорядка, пожеланий и проблем общины, которой вы служите, а также тех, кто находится в вашем подчинении.

Сотрудникам руководящего уровня и органов надзора

Разработайте добровольный этический кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.

Издайте четкие и подлежащие неукоснительному выполнению распоряжения относительно соблюдения прав человека во всех областях деятельности по поддержанию правопорядка.

Обеспечьте возможность начальной и непрерывной подготовки на рабочих местах для всех должностных лиц с упором на аспекты работы органов полиции, связанные с соблюдением прав человека и рассматриваемые в настоящем пособии.

Разработайте процедуры тщательного отбора новых сотрудников и периодической переаттестации всех должностных лиц для определения кандидатур, подходящих для выполнения функций по поддержанию правопорядка.

Руководствуясь указаниями, данными в "Комментарии по стратегии" в начале этой главы, разработайте стратегии поддержания правопорядка в общине.

Подготовьте жесткие руководящие указания по ведению протоколов и составлению рапортов и обеспечьте их выполнение.

Разработайте удобный механизм приема жалоб от членов общины, обеспечьте проведение полного расследования всех таких жалоб и принятие по ним эффективных мер.

Разработайте план мероприятий по обеспечению широкого представительства общины в составе сотрудников вашего органа полиции, включая политику по набору персонала и управлению им на справедливой и недискриминационной основе.

Ходатайствуйте об оказании технической помощи по линии международных и двусторонних программ для улучшения технического оснащения и развития технических навыков в области охраны порядка, а также расширения возможностей для надлежащего и эффективного поддержания правопорядка.

Разработайте и доведите до сведения сотрудников полиции соответствующий перечень наказаний за совершаемые ими нарушения, начиная от временного отстранения от исполнения обязанностей, вычетов из зарплаты и увольнения и заканчивая различными видами уголовных наказаний за серьезные нарушения.

Осуществляйте строгий контроль за хранением и выдачей оружия и боеприпасов.

Проводите периодические незапланированные проверки в местах содержания под стражей, полицейских участков и отделений и проверяйте личное оружие и боеприпасы сотрудников этих органов, с тем чтобы удостовериться в соблюдении ими официальных предписаний.

Установите отношения тесного сотрудничества с другими правоохранительными органами, судьями и прокурорами, медицинскими учреждениями, учреждениями социальной помощи, службами помощи в чрезвычайных ситуациях, средствами массовой информации и организациями на базе общины.

Создайте специализированные подразделения для работы на профессиональном уровне с несовершеннолетними, потерпевшими, в местах проведения массовых мероприятий, в местах содержания под стражей женщин, в зоне пограничного контроля и т. д.

2. Упражнения по разбору гипотетических ситуаций

Упражнение 1

Для целей дискуссии представьте себе, что было решено, чтобы три руководителя среднего звена, работающих в промышленности и торговле, "поменялись" местами работы с тремя руководителями того же уровня из полиции, с тем чтобы все из них смогли расширить свой опыт в области управления.

Один сотрудник полиции должен быть откомандирован в крупную организацию, специализирующуюся на связях с общественностью, другой – в редакцию общенациональной газеты, а третий – в отдел кадров многонациональной нефтяной компании.

1. Подготовьте документ с описанием круга обязанностей всех трех сотрудников полиции. Укажите в нем общие цели их направления в другие организации, определенные умения и навыки, которыми могут обладать эти лица и которые могли бы оказаться полезными в каждой из трех организаций, и, самое главное, какие именно управленческие и организационные умения и навыки они могли бы приобрести в результате работы в каждой конкретной организации.

2. Подберите в правоохранительном органе подходящую должность для каждого из трех специалистов из других областей и подготовьте документ с описанием круга их обязанностей. Включите в него положения, предназначенные для обеспечения их личной безопасности. Укажите, чему конкретно каждый из них мог бы научиться в правоохранительном органе, в который он/она были откомандированы. Укажите, какой, по вашему мнению, конкретный аспект работы органа полиции следовало бы изучить каждому, с тем чтобы он/она могли дать свои рекомендации в этой области.

3. Темы для дискуссии

1. Каковы аргументы "за" и "против" принятия на работу в орган полиции специалиста по связям с общественностью?

2. В целях подготовки кодекса профессиональной этики для органа полиции определите три основные проблемы нравственного характера, с которыми приходится сталкиваться сотрудникам полиции при выполнении своих обязанностей, и предложите свои варианты их решения.

3. Предложите схему для привлечения всех сотрудников крупного органа полиции к подготовке этического кодекса этого органа. Какие методы организации консультаций вы бы использовали для этого?

4. В этой главе пособия рассмотрены следующие проблемы организации работы и управления в органе полиции: цели и задачи данного органа; профессиональная этика; стратегическое планирование и разработка политики; системы руководства, управления и контроля; подбор персонала и профессиональная подготовка. Назовите некоторые другие аспекты организации работы и управления, связанные с обязательством защищать права человека, и укажите, каким образом осуществляется эта связь.

5. Укажите четыре способа, с помощью которых начальник органа полиции может узнать о потребностях и ожиданиях общественности.

6. Укажите шесть важнейших умений и навыков в области руководства и управления, которыми должно обладать старшее должностное лицо органа полиции. Как, по вашему мнению, может выработать их у себя какой-либо сотрудник этого органа?

7. В чем разница между "руководством" и "управлением"? Что такое "лидерство" и кому должно быть

присуще это качество – начальнику органа полиции или управляющему делами?

8. Укажите несколько способов, с помощью которых старшее должностное лицо может узнать о том, кто из подчиненных ему или ей сотрудников полиции обычно соблюдает права человека, а кто склонен их нарушать.

9. Каким образом можно отмечать и награждать сотрудников полиции, которые выполняют свои обязанности при надлежащем соблюдении прав человека?

10. Поступило предложение, чтобы места содержания под стражей подозреваемых в совершении преступлений могла в любое время посещать комиссия, включающая лиц, имеющих право немедленного доступа к любому задержанному. В состав комиссии могли бы входить юрист, политик, занимающий выборный пост, и врач. Каким образом реализация этого предложения могла бы способствовать защите прав человека? Сформулируйте аргументы "за" и "против" такого предложения.

ГЛАВА XXI

РАССЛЕДОВАНИЕ НАРУШЕНИЙ СО СТОРОНЫ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

Цели главы

Дать пользователям пособия понимание того, насколько важно для предупреждения нарушений прав человека со стороны сотрудников полиции принимать соответствующие строгие меры, быстро, тщательно и результативно проводить расследования в случае совершения таких деяний и осуществлять эффективные санкции в отношении виновных.

Основные принципы

Должностные лица по поддержанию правопорядка должны уважать и защищать человеческое достоинство любого лица, а также отстаивать права человека каждого и способствовать их соблюдению.

Органы по охране правопорядка должны быть подотчетны всему обществу и нести перед ним ответственность.

Необходимо создавать действенные механизмы для обеспечения внутренней дисциплины и внешнего контроля, а также осуществлять эффективный надзор за деятельностью должностных лиц по поддержанию правопорядка.

Должностные лица по поддержанию правопорядка, располагающие сведениями о том, что нарушение прав человека имело место или будет иметь место, должны сообщать об этом.

Необходимо установить процедуры для приема и рассмотрения жалоб граждан в отношении должностных лиц по поддержанию правопорядка; информация о таких процедурах должна стать достоянием общественности.

Расследование нарушений прав человека со стороны сотрудников полиции должно быть оперативным, компетентным, тщательным и беспристрастным.

В ходе расследования устанавливаются потерпевшие, собираются и сохраняются доказательства, устанавливаются свидетели, выявляются причина, характер, место и время нарушения, устанавливаются личности нарушителей и производится их задержание.

Место, где произошел инцидент, необходимо тщательно осмотреть.

Сотрудники руководящего уровня несут ответственность за злоупотребления, если они знали или должны были знать о них и не приняли соответствующие меры.

Сотрудники полиции должны получить иммунитет от уголовного преследования или дисциплинарного взыскания за отказ подчиняться незаконным приказам вышестоящих должностных лиц.

Необходимость подчиняться приказам вышестоящих должностных лиц не должна расцениваться как защита сотрудников полиции от наказания за совершение нарушений.

**А. Международные нормы
в отношении нарушений прав человека
со стороны сотрудников полиции:
информация для лекций**

1. *Введение*

944. Обязательство государств в соответствии с законом защищать права человека и способствовать их соблюдению в рамках своей юрисдикции означает, что существует общее требование о проведении расследования в отношении заявлений о нарушении прав человека. Бессмысленно говорить о защите прав человека, если нарушения этих прав не расследуются.

945. Это общее требование подкрепляется международными мерами по контролю и осуществлению. Например, в соответствии с некоторыми договорами в области прав человека созданы процедуры и органы с целью осуществления контроля за выполнением положений этих договоров. В случае применения таких процедур государству может быть предложено объяснить причину невыполнения им, как предполагается, положений того или иного договора. Для того чтобы дать такое объяснение, может потребоваться расследование случая нарушения прав человека.

946. Если говорить конкретнее, то в некоторых документах в области прав человека содержатся положения с требованием к государствам о рассмотрении жалоб в связи с нарушениями соответствующих норм, а другие документы обязывают государства создавать механизмы и процедуры, способствующие проведению расследований и осуществлению надзора. Эти более специальные требования детально рассматриваются в подразделе 2 b), ниже. Они характерны для документов, имеющих особое отношение к правам человека и правоохранительной деятельности, и сотрудники полиции должны быть о них проинформированы.

947. С другой стороны, сотрудникам полиции не требуется детального понимания международных процедур и работы органов, созданных с целью контроля за соблюдением и защитой прав человека со стороны государств. Однако сотрудники полиции должны знать, что такие процедуры и органы существуют, поэтому о них кратко рассказывается в пункте 2 подраздела 2 d), ниже.

948. Подраздел 2 c), ниже, касается расследований, которые могут проводиться на основе сообщений о насильственных или недобровольных исчезновениях.

2. *Общие аспекты расследования
случаев нарушений прав человека
со стороны сотрудников полиции*

a) *Основные принципы*

949. Принцип отчетности является первостепенным в расследовании случаев нарушения прав челове-

ка – отчетность правоохранительных органов перед обществом, через демократические политические процессы, а также отчетность отдельных должностных лиц по поддержанию правопорядка перед законом. Без отчетности не может быть конструктивного расследования.

950. Второй основополагающий принцип вытекает из первого, и он требует, чтобы расследование было тщательным, оперативным и беспристрастным.

b) *Конкретные положения, касающиеся жалоб, надзора и расследования*

951. Свидетельством важности, придаваемой международным сообществом некоторым нормам в области прав человека, имеющим отношение к деятельности по поддержанию правопорядка, является то, что положения о жалобах, надзоре и расследовании должны содержаться в тех документах, которые устанавливают эти нормы. Такие положения изложены ниже, в рубриках, посвященных различным документам.

i) *Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка*

952. В резолюции 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 года, которой был принят Кодекс поведения, утверждается (преамбула),

...что действия должностных лиц по поддержанию правопорядка необходимо подвергать тщательной проверке со стороны общественности, которая может осуществляться либо советом, министерством, прокуратурой, судом, омбудсменом, комитетом граждан, либо любым сочетанием этих органов или любым другим органом по надзору.

953. В статье 8 Кодекса поведения говорится:

Должностные лица по поддержанию правопорядка уважают закон и настоящий Кодекс. Используя все свои возможности, они также предотвращают и всемерно препятствуют всем нарушениям таковых.

Должностные лица по поддержанию правопорядка, имеющие основания полагать, что нарушение настоящего Кодекса имело место или будет иметь место, сообщают о случившемся вышестоящим инстанциям и в случае необходимости другим соответствующим инстанциям или органам, обладающим полномочиями по надзору или правовому контролю.

В пункте c) комментария к статье 8 говорится:

Понятие "соответствующие инстанции или органы, обладающие полномочиями по надзору или правовому контролю", включает любое учреждение или орган, существующий на основании национального права как в рамках учреждения по поддержанию порядка, так и независимо от него, со статутными, обычными или другими полномочиями рассматривать жалобы и претензии, возникающие в связи с нарушениями в сфере действия настоящего Кодекса.

В пункте d) комментария утверждается:

В ряде стран средства массовой информации могут рассматриваться как учреждения, выполняющие функции по рассмотрению жалоб, подобные описанным в подпункте c), выше. Поэтому должностные лица по поддержанию правопорядка могут обоснованно, в качестве крайней меры и в соответствии с законами и обычаями своих собственных стран, а также с положениями статьи 4 настоящего Кодекса

обратить на эти нарушения внимание общественности через средства массовой информации.

ПРИМЕЧАНИЕ ДЛЯ ИНСТРУКТОРОВ. В статье 4 Кодекса поведения говорится, что "сведения конфиденциального характера, получаемые должностными лицами по поддержанию правопорядка, сохраняются в тайне, если исполнение обязанностей или требования правосудия не требуют иного".

954. Своей резолюцией 1989/61 от 24 мая 1989 года Экономический и Социальный Совет принял Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.

В пункте 3 части I.B Руководящих принципов говорится:

Дисциплина и надзор. Создаются эффективные механизмы для обеспечения внутренней дисциплины и внешнего контроля, а также надзора за должностными лицами по поддержанию правопорядка.

В пункте 4 части I.B говорится:

Жалобы представителей общественности. Предусматриваются особые положения в рамках механизмов, упомянутых в пункте 3, выше, для приема и рассмотрения жалоб на должностных лиц по поддержанию правопорядка от представителей общественности, и о существовании таких положений доводится до сведения общественности.

955. Совокупным результатом осуществления этих положений должны стать:

a) тщательная проверка действий должностных лиц по поддержанию правопорядка со стороны общественности, которая может осуществляться эффективными и независимыми органами, не связанными с органами по поддержанию правопорядка;

b) создание в рамках органов по поддержанию правопорядка эффективных механизмов по поддержанию дисциплины;

c) доступность этих органов и механизмов для представителей общественности и должностных лиц по поддержанию правопорядка, желающих сообщить о нарушениях или инициировать расследование.

Все эти положения могут способствовать расследованию нарушений прав человека со стороны полиции.

ii) *Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания*

956. Согласно Декларации о защите всех лиц от пыток любое лицо, которое утверждает, что оно подверглось пытке, должно иметь право на то, чтобы предъявить жалобу компетентным органам, и все случаи, когда есть основания полагать, что имела место пытка, должны быть расследованы, даже если официально не было предъявлено жалобы. Против предполагаемых нарушителей должно быть возбуждено уголовное преследование.

957. Статья 8 Декларации гласит:

Любое лицо, которое утверждает, что оно подвергалось пытке или другому жестокому, бесчеловечному или унижающему виду обращения и наказания со стороны официального лица или по его подстрекательству, должно иметь право на то, чтобы предъявить жалобу компетентным органам государства, и на то, чтобы дело было беспристрастно рассмотрено ими.

В статье 9 говорится:

Каждый раз, когда есть разумные основания полагать, что имела место пытка, как это определено в статье 1, компетентные органы соответствующего государства должны немедленно начать беспристрастное расследование, даже если официально не было предъявлено жалобы.

В статье 10 говорится:

Если расследование в соответствии со статьей 8 или статьей 9 устанавливает очевидность того, что имела место пытка, как определено в статье 1, против такого нарушителя или нарушителей должен быть в соответствии с национальным законодательством возбужден уголовный процесс. Если будет обнаружено, что обвинения в других видах жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания имеют основания, то против такого нарушителя или нарушителей должно быть возбуждено уголовное, дисциплинарное или другое соответствующее преследование.

iii) *Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания*

958. Положения Декларации против пыток получили дальнейшее развитие в Конвенции; было добавлено также требование о выплате компенсации жертвам.

959. Статья 12 Конвенции гласит:

Каждое государство-участник обеспечивает, чтобы его компетентные органы проводили быстрое и беспристрастное расследование, когда имеются достаточные основания полагать, что пытка была применена на любой территории, находящейся под его юрисдикцией.

В статье 13 говорится:

Каждое государство-участник обеспечивает любому лицу, которое утверждает, что оно было подвергнуто пыткам, на любой территории, находящейся под юрисдикцией этого государства, право на предъявление жалобы компетентным властям этого государства и на быстрое и беспристрастное рассмотрение ими такой жалобы. Принимаются меры для обеспечения защиты истца и свидетелей от любых форм плохого обращения или запугивания в связи с его жалобой или любыми свидетельскими показаниями.

В статье 14 говорится:

1. Каждое государство-участник обеспечивает в своей правовой системе, чтобы жертва пыток получала возмещение и имела подкрепляемое правовой санкцией право на справедливую и адекватную компенсацию, включая средства для возможно более полной реабилитации. В случае смерти жертвы в результате пытки право на компенсацию предоставляется его иждивенцам.

2. Ничто в настоящей статье не затрагивает любого права жертвы или других лиц на компенсацию, которое может существовать согласно национальному законодательству.

960. В статье 4 Конвенции содержится требование, чтобы все акты пытки, а также попытки подвергнуть пытке и действия любого лица, представляющие собой соучастие или участие в пытке, рассматривались в соответствии с уголовным законодательством как преступления.

961. Как в Декларации, так и в Конвенции содержатся положения о необходимости расследования заявлений о случаях пытки или жестокого обращения, сделанных в отношении должностных лиц по поддержанию правопорядка, или когда такие лица так или иначе подозреваются в участии в актах пытки.

iv) *Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней*

962. В этом документе содержатся подробные положения о расследовании незаконных смертных казней; действие многих из этих положений может быть по аналогии распространено на другие виды нарушений прав человека.

963. Принцип 9 гласит:

Производится тщательное, оперативное и беспристрастное расследование всех подозрительных случаев незаконных, произвольных и суммарных казней, включая случаи, когда в жалобах родственников или в других достоверных сообщениях говорится о наступлении неестественной смерти в вышеуказанных обстоятельствах. Правила обеспечения наличия учреждений и процедур для проведения таких расследований. Цель расследования заключается в установлении причины, характера и времени наступления смерти, ответственного лица и любой системы или практики, которая могла стать причиной смерти. Расследование предусматривает проведение надлежащего вскрытия трупа, сбор и анализ всех вещественных и документальных доказательств и показаний свидетелей. Расследование устанавливает характер смерти: естественная смерть, смерть, наступившая в результате несчастного случая, самоубийство и убийство.

964. В принципе 10 содержится требование, чтобы орган расследования имел право затребовать всю необходимую для проведения расследования информацию и чтобы лица, проводящие расследование, имели в своем распоряжении все необходимые бюджетные и технические средства для проведения эффективного расследования. Они также имеют полномочия обязывать официальных лиц явиться для дачи свидетельских показаний.

v) *Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме*

965. В пункте 2 принципа 7 этого документа говорится, что должностные лица, имеющие основания считать, что произошло или может произойти нарушение настоящего свода принципов, должны сообщить об этом вышестоящим властям и, когда это необходимо, другим соответствующим властям или органам, на которые возложены полномочия по надзору или исправлению положения. В пункте 3 принципа 7 содержится требование, чтобы любое другое лицо имело право сообщить об этом.

966. В принципе 29 говорится, что места задержания регулярно посещаются квалифицированными и обладающими достаточным опытом лицами, назначаемыми компетентными властями, отличными от властей, в непосредственном ведении которых находятся места задержания или заключения. Это обеспечивает строгое соблюдение соответствующих законов и правил; также в соответствии с этим принципом требуется, чтобы задержанное или находящееся в заключении лицо имело право свободно и в условиях полной конфиденциальности общаться с лицами, которые посещают места задержания или заключения.

967. В соответствии с принципом 33 требуется, чтобы:

a) задержанное или находящееся в заключении лицо или его адвокат имели право направить в органы, ответственные за управление местом задержания или заключения, и соответствующим органам, уполномоченным рассматривать жалобы или предоставлять средства защиты, просьбу или жалобу относительно обращения с данным лицом;

b) в тех случаях, когда ни задержанное или находящееся в заключении лицо, ни его адвокат не имеют возможности осуществить его права в соответствии с пунктом 1, такое право могло быть осуществлено членом семьи задержанного или находящегося в заключении лица или каким-либо другим лицом, которое осведомлено об этом деле;

c) был обеспечен конфиденциальный характер просьбы или жалобы, если об этом просит податель просьбы или жалобы;

d) каждая просьба или жалоба рассматривались без промедлений, и в случае отклонения этой просьбы или жалобы или в случае неоправданной задержки податель просьбы или жалобы мог направить ее в судебный или иной орган.

968. Несоблюдение положений каждого из вышеперечисленных принципов может стать поводом для расследования нарушений прав человека должностными лицами по поддержанию правопорядка.

969. В принципе 35 предписывается, что ущерб, причиненный в результате действий или упущений государственного должностного лица в нарушение прав, содержащихся в настоящем своде принципов, подлежит возмещению.

vi) *Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка*

970. Прямое отношение к этой главе имеют принципы 22 и 23 данного документа.

971. В принципе 22 имеется ссылка на принцип 6 (который касается сообщения должностными лицами по поддержанию правопорядка вышестоящему начальству о применении полицией силы или огнестрельного оружия, приведем к ранению или смерти), а также на принцип 11 f) (который предусматривает систему отчетности во всех случаях, когда должностные лица по поддержанию правопорядка применяют огнестрельное оружие при исполнении служебных обязанностей). В принципе 22 содержится требование об установлении эффективных процедур представления и разбора рапортов в отношении всех инцидентов, упомянутых в принципах 6 и 11 f). Он также предусматривает возможность осуществления при надлежащих обстоятельствах юрисдикции независимыми административными органами или органами, осуществляющими судебное преследование. В случае смерти или серьезного ранения немедленно направляется подробный рапорт компетентным органам, ответственным за независимый административный разбор дела и судебный контроль.

972. В принципе 23 говорится о необходимости того, чтобы лица, пострадавшие от применения силы и огнестрельного оружия, или их законные представители имели доступ к независимому процессу, включая судебный процесс.

973. Очевидно, что результатом осуществления процедур, предусматриваемых в этих положениях, может стать расследование случаев нарушения прав человека со стороны сотрудников полиции.

c) *Насильственные или недобровольные исчезновения*

974. Необходимо сделать ссылку на главу XII данного пособия ("Арест"), в которой рассматривается вопрос о насильственных или недобровольных исчезновениях (см. пункты 372 и далее, выше). В них говорится о Рабочей группе по насильственным или недобровольным исчезновениям, созданной Комиссией по правам человека в 1980 году.

975. Задача Рабочей группы состоит в том, чтобы помочь семьям в выяснении судьбы и в установлении местонахождения их исчезнувших родственников. С этой целью Рабочая группа пытается наладить механизм связи между семьями и соответствующим правительством, с тем чтобы способствовать расследованию дел, представленных на рассмотрение Рабочей группе, и выяснению местонахождения исчезнувших людей.

976. Ясно, что расследование случаев исчезновения людей предполагает выявление различных нарушений прав человека, которые могут включать следующее:

- a) нарушение права на жизнь;
- b) нарушение права на свободу и личную безопасность;
- c) нарушение права на гуманное обращение с задержанным или находящимся в заключении лицом.

977. В тех случаях, когда ответственность за насильственные или недобровольные исчезновения, а следовательно, и за нарушение прав человека, несут должностные лица по поддержанию правопорядка, обмен соответствующей информацией между Рабочей группой и правительствами может привести к проведению расследования случаев нарушения прав человека со стороны таких должностных лиц.

978. В каждом конкретном случае задача Рабочей группы считается выполненной, когда в результате проведенных правительством расследований устанавливаются судьба и местонахождение исчезнувшего лица, независимо от того, жив этот человек или мертв. В своей деятельности Рабочая группа руководствуется тем принципом, что правительства несут ответственность за нарушения прав человека на территории, находящейся в их юрисдикции. Эта ответственность предполагает также обязанность расследовать заявления о нарушениях прав человека со стороны сотрудников полиции.

d) *Международные процедуры и органы, созданные с целью обеспечить соблюдение норм в области прав человека*

979. Как отмечалось во введении к этой главе, не всем сотрудникам полиции необходимо детально разбираться в данном аспекте рассматриваемой темы. Тем не менее сотрудникам полиции важно знать о существовании международных механизмов, которые обеспечивают контроль за действиями органов полиции. В связи с этим пользователям пособия предлагается обратиться к главе VII ("Источники, системы и нормы, касающиеся прав человека в рамках правоохранительной деятельности") для ознакомления с соответствующими механизмами и органами.

3. Заключительные замечания

980. Задача по содействию соблюдению и защите прав человека решается главным образом на национальном уровне. Каждое государство ответственно за то, чтобы через посредство демократических институтов, соответствующего законодательства и независимой судебной системы обеспечить уважение и соблюдение

прав человека. Выполнение этой задачи и обязанности предполагает необходимость расследовать любые нарушения прав человека.

981. С учетом характера деятельности по поддержанию правопорядка и природы прав человека, которые в рамках этой деятельности очень уязвимы, высока вероятность того, что нарушения прав человека со стороны сотрудников полиции будут признаны уголовно наказуемыми правонарушениями.

982. Если сотрудники полиции подозреваются или обвиняются в совершении преступных действий, в том числе уголовно наказуемых преступлений, являющихся нарушениями прав человека, то в отношении них должно быть проведено расследование, обычно предусмотренное в таких случаях в соответствующем государстве. Аналогичным образом дела по уголовным обвинениям, предъявляемым сотрудникам полиции, должны заслушиваться в обычных уголовных судах.

983. Это означает, что независимая судебная система и надлежащим образом функционирующая правовая система образуют основную структуру для защиты прав человека на национальном уровне. Однако во многих странах были созданы учреждения, дополняющие функции судебной системы и судов в этом отношении; таким образом создаются дополнительные возможности для расследования нарушений прав человека со стороны сотрудников полиции. Эти учреждения можно разделить на три широкие категории:

a) комиссии по правам человека: создаются с целью обеспечить должное применение законов и правил, защищающих права человека. Такие комиссии, как правило, наделены полномочиями (в соответствии с законодательством или указом) принимать и расследовать жалобы от отдельных лиц или групп; осуществлять контроль за политикой правительства в области прав человека и повышать осведомленность общества в области прав человека;

b) управления омбудсменов: создаются в целях защиты прав человека отдельных лиц, от которых поступают жалобы, что они являются жертвами несправедливости со стороны государственных административных органов. Омбудсмены назначаются на основе существующего законодательства, с тем чтобы принимать и расследовать жалобы в связи со случаями недобросовестного администрирования;

c) специализированные учреждения: создаются с целью содействовать государственной и социальной политике по защите уязвимых групп и групп меньшинств. Эти учреждения, как правило, уполномочены расследовать случаи дискриминации в отношении отдельных лиц или групп.

984. Комиссии, управления омбудсменов и специализированные учреждения в тех или иных странах различаются по своей структуре и функциям, а также по объему обязанностей в отношении расследования заявлений о нарушениях прав человека со стороны сотрудников полиции и тем, как они осуществляются.

985. Многие государства в дополнение к этим учреждениям создали специальные органы, принимающие жалобы о правонарушениях со стороны сотрудни-

ков полиции, в том числе о случаях нарушения прав человека; они проводят соответствующие расследования или возбуждают расследования в связи с поступившими жалобами. Создание таких органов имеет два важных преимущества. Одно заключается в том, что в

результате расследования жалоб в отношении сотрудников полиции можно приобрести полезный опыт и специальные знания, а второе – в том, что расследованию жалоб или заявлений в отношении сотрудников полиции придается особое значение.

В. Международные нормы в области расследования нарушений прав человека со стороны сотрудников полиции: практическое применение

1. Практические шаги по осуществлению международных норм

Сотрудникам руководящего уровня и органов надзора

Издайте четкие инструкции и обеспечивайте регулярную подготовку в области защиты прав человека всех лиц, которые так или иначе вступают в контакт с полицией. Обратите особое внимание на тот факт, что все сотрудники имеют как право, так и обязанность не подчиняться незаконным приказам вышестоящих должностных лиц и незамедлительно сообщать о таких незаконных приказах вышестоящему должностному лицу.

Отстраняйте от исполнения обязанностей любого сотрудника, подозреваемого в нарушении прав человека, до получения результатов соответствующего расследования. Если этот сотрудник признается виновным (судом), к нему следует применить уголовные и дисциплинарные санкции. Если он признается невиновным, то его репутация должна быть восстановлена; он также должен быть восстановлен во всех правах.

Издайте четкое заявление о стратегии и целях, а также соответствующие распоряжения, требующие сообщения полной информации и сотрудничества всех должностных лиц в проведении как независимых, так и внутренних расследований.

Установите суровые санкции за вмешательство или отказ от сотрудничества при проведении внутренних и независимых расследований и обеспечивайте их строгое соблюдение.

Осуществляйте регулярный надзор за эффективностью цепи инстанций в рамках органа по поддержанию правопорядка и по необходимости принимайте незамедлительные меры по укреплению этой цепи инстанций.

Выработайте четкие инструкции для подготовки рапортов, сбора и хранения доказательств, а также процедуры для защиты конфиденциальности в отношении свидетелей.

Способствуйте поступлению на курсы подготовки и непрерывную подготовку без отрыва от работы всех должностных лиц, уделяя первоочередное внимание связанным с правами человека аспектам работы полиции, о которых говорится в этом пособии.

Разработайте процедуры тщательной проверки новобранцев, подходящих по характеру для службы в органах по поддержанию правопорядка, и критерии периодической оценки всех сотрудников на предмет их профессиональной пригодности.

Создайте доступный механизм для приема жалоб от представителей общественности, реагируйте на каждую такую жалобу и проводите в отношении них расследование.

Осуществляйте строгий контроль за хранением и выдачей оружия и боеприпасов.

Проводите периодические негласные выборочные проверки мест содержания под стражей, полицейских участков и отделений и проверяйте личное оружие и боеприпасы сотрудников полиции, с тем чтобы удостовериться в соблюдении ими официальных инструкций.

2. Упражнения по разбору гипотетических ситуаций

Упражнение 1

В резолюции 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 года, которой был принят Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, содержится требование, чтобы действия должностных лиц по поддержанию правопорядка подвергались тщательной проверке со стороны общества. Среди органов, которые, как говорится в Кодексе, должны отвечать за это, могут быть министерство, суд и комитет граждан.

1. С точки зрения обеспечения надлежащего расследования случаев нарушения прав человека со стороны полицейских назовите преимущества и недостатки тех или иных органов.

2. Для целей дискуссии предположите, что в вашей стране создаются местные комитеты граждан для тщательной проверки деятельности полиции. Такие комитеты будут уполномочены:

- a) посещать лиц, задержанных или находящихся в заключении в полиции;
- b) опрашивать сотрудников полиции руководящего уровня об инцидентах, в которых, как представляется, сотрудники полиции могли применить чрезмерную силу;
- c) обсуждать цели работы местной полиции с руководящими сотрудниками полиции.

Подготовьте ряд инструкций и руководящих принципов для руководящих сотрудников местной полиции в отношении каждой из этих трех сфер деятельности комитетов с целью обеспечить их сотрудничество в максимально полной мере с комитетами и в то же время не допустить снижения эффективности оперативной полицейской работы.

Упражнение 2

В пункте 3 части I.B Руководящих принципов для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка говорится:

...Создаются эффективные механизмы для обеспечения внутренней дисциплины и внешнего контроля, а также надзора за должностными лицами по поддержанию правопорядка.

1. Каковы различные механизмы для обеспечения:

- a) внутренней дисциплины;
- b) внешнего контроля

в органе по поддержанию правопорядка? Какой из них в каждом конкретном случае является наиболее эффективным?

2. Вас попросили подготовить проект раздела, посвященного кодексу поведения (правила внутренней дисциплины), в котором описываются действия или упущения сотрудников полиции, рассматриваемые как правонарушение с точки зрения этого кодекса.

a) Какие конкретные действия или упущения вы бы включили в этот кодекс?

b) Отнесете ли вы "нарушение прав человека" к особому виду правонарушения, несовместимому с этим

кодексом, или же вы определите конкретные действия, которые равносильны нарушениям прав человека и могут в таком качестве быть классифицированы как преступления? Приведите доводы в обоснование своего выбора.

3. Вас попросили выступить консультантом при подготовке учебного курса для вновь назначенных младших инспекторов по надзору за работой сотрудников полиции.

a) Какие предметы вы бы рекомендовали включить в курс?

b) В своей вступительной речи на открытии курса начальник полицейской академии хочет подчеркнуть для слушателей важную роль младших инспекторов в обеспечении эффективной, законной и гуманной деятельности полиции. Подготовьте предварительный конспект его речи.

Упражнение 3

Для целей дискуссии вообразите, что вы являетесь членом рабочей группы, сформированной для выработки рекомендаций правительству относительно создания системы обеспечения расследований преступных действий сотрудников полиции, включая нарушения прав человека.

В настоящее время такие расследования проводятся специальным бюро, штат которого полностью состоит из сотрудников полиции, однако члены судейского корпуса, политики и средства массовой информации выразили озабоченность в связи с его неспособностью оперативно и эффективно расследовать случаи нарушения прав человека со стороны сотрудников полиции.

В компетенцию рабочей группы входит:

Давать рекомендации министру внутренних дел относительно создания системы расследования заявлений и жалоб по поводу преступных действий сотрудников полиции и нарушений ими прав человека, обращая особое внимание на:

- a) необходимость обеспечить беспрепятственный доступ представителям общественности к этой системе;
- b) кадровый состав органа по расследованию с точки зрения профессиональной подготовки и квалификации сотрудников;
- c) необходимость наделять этот орган соответствующими правами, чтобы он мог надлежащим образом выполнять свои функции;
- d) необходимость сохранять доверие к системе со стороны общественности и сотрудников полиции.

Кратко изложите свои рекомендации по вопросам, затронутым в пунктах a)–d), выше.

Упражнение 4

Правительственный комитет, состоящий из членов правительства, чиновников Министерства внутренних дел и юристов, был сформирован для выработки подробных рекомендаций относительно реформирования системы рассмотрения жалоб и заявлений по поводу преступных действий и нарушений прав человека со

стороны сотрудников полиции. Комитет опубликовал предварительный доклад, содержащий следующие предложения:

a) все жалобы на сотрудников полиции и заявления об их преступной деятельности или о нарушении ими прав человека следует лично представлять в полицейские участки или управления полиции лично либо направлять в письменном виде;

b) все жалобы или заявления, получаемые таким образом, должны быть зарегистрированы;

c) регистрационные записи о жалобах и заявлениях в отношении сотрудников полиции должны быть в любое время доступны для их проверки судьями, магистратами, адвокатами лиц, подавших жалобы или заявления, и сотрудниками Министерства внутренних дел;

d) все такие жалобы или заявления должны оперативно и тщательно рассматриваться специально назначенными сотрудниками полиции;

e) все такие расследования необходимо проводить под контролем судебного комитета.

Правительственный комитет обратился с просьбой к различным заинтересованным органам высказывать свои мнения относительно этих широких предложений:

a) интересуясь их мнениями о возможных последствиях и эффективности системы, созданной на основе предложений;

b) предлагая дать специальные рекомендации относительно осуществления предложений.

Сформулируйте ответы, которые могли бы дать по этим двум вопросам:

a) начальник полиции;

b) национальная неправительственная правозащитная организация.

3. Темы для дискуссии

1. В пункте d) комментария к статье 8 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка говорится, что в ряде стран средства массовой информации могут рассматриваться как учреждения, выполняющие функции по рассмотрению жалоб, подаваемых на должностных лиц по поддержанию правопорядка. При каких обстоятельствах было бы приемлемым для сотрудника полиции сообщить в газету о нарушениях Кодекса поведения?

2. Какие меры можно принять в самих органах полиции для обеспечения того, чтобы сотрудники полиции сообщали о совершаемых их коллегами нарушениях прав человека?

3. Что можно сделать для того, чтобы убедить общественность в том, что, когда полиция расследует незаконные действия, в том числе и нарушения прав человека, совершенные другими сотрудниками полиции, расследование ведется тщательно и беспристрастно?

4. Каковы различные пути, с помощью которых общество может быть информировано о системах, принятых с целью расследовать случаи нарушения прав человека сотрудниками полиции? Как можно обеспечить доступность таких систем для представителей общественности, чтобы им не чинились препятствия при подаче жалоб о нарушениях прав человека?

5. Должны ли в полиции расследовать незаконные действия сотрудников полиции, в том числе связанные с нарушениями прав человека, или же расследование заявлений о правонарушениях, совершенных сотрудниками полиции, должен проводить совершенно независимый орган?

6. При каких обстоятельствах и в какой мере сотрудники полиции, выполняющие функцию надзора, должны нести ответственность за нарушения прав человека со стороны их подчиненных?

7. Не приводит ли существование эффективных систем расследования нарушений прав человека со стороны сотрудников полиции, к чрезмерной осторожности сотрудников полиции и меньшей готовности к решительным действиям по предупреждению и раскрытию преступлений? Если существует такая реальная угроза, то какие меры следует принять руководителям и административным сотрудникам органов по поддержанию правопорядка в целях недопущения такой возможности без подрыва эффективности следственных систем?

8. В государстве, где, по мнению народа, правительство является нелегитимным или где оно чрезмерно зависит от сил безопасности, обеспечивающих его выживание, оно, возможно, не желает или не способно проводить эффективные расследования нарушений прав человека, совершаемых должностными лицами по поддержанию правопорядка. С учетом этого порекомендуете ли вы создать постоянный международный орган, уполномоченный проводить расследования нарушений прав человека на территории государств, и предать предполагаемых преступников, виновных в этих нарушениях, международному уголовному суду? Обоснуйте свои выводы. Какие факторы могли бы повлиять на эффективность такого органа?

9. Вы получаете достоверные сведения о том, что сотрудник полиции, ваш подчиненный, применил пытку к находящемуся в заключении лицу, в результате чего последнее признало свое участие в ограблении банка, во время которого был убит охранник. Это признание помогло вернуть украденное имущество и арестовать других участников ограбления. Как бы вы поступили в этой ситуации?

10. Во многих странах создаются специальные подразделения полиции в целях расследования актов коррупции и других видов уголовной деятельности с участием сотрудников полиции. Как можно обеспечить некоррупционность этого подразделения? Кто будет контролировать деятельность таких специальных подразделений?