

Фонд «Общественный вердикт»

Исследовательская программа

«Профессиональные стандарты работы ПОЛИЦИИ»

Рабочие тетради, том **1**
(аналитические материалы)

Москва, 2015

Рабочие тетради «Профессиональные стандарты деятельности полиции». Том 1

Подготовлено по материалам исследования «Профессиональные стандарты деятельности полиции», которое проводилось в рамках проекта «Содействие обеспечению прав человека в работе правоохранительных органов через развитие стандартов полицейской деятельности, обучение юристов и адвокатов правовым техникам защиты прав человека, просвещение граждан и участие общества».

Проект осуществлен на средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп и на основании конкурса, проведенного Общероссийским общественным движением «Гражданское достоинство».

Реформирование полиции возможно без федеральных проектов в отношении правоохранительной индустрии, и трансформация может происходить локально, за счет введения профессиональных стандартов работы полиции в тех границах, которые утверждает действующее российское законодательство.

Трансформация практик работы полиции может строиться через «локальную лабораторию», где под локальностью понимается не только местный, низовой уровень, а в первую очередь, работа с конкретными обязательными функциями полиции. Этот том Рабочих тетрадей содержит самые первые выводы исследовательской программы, посвященной разработке профессиональных стандартов. Эти выводы построены на материалах полевого исследования, проведенного летом 2015 года.

Исследовательская группа проекта
Асмик Новикова
Наталья Таубина
Алексей Титков

Научный руководитель и координатор исследования
Асмик Новикова

Руководитель проекта
Наталья Таубина

Редакционный совет
Асмик Новикова
Ольга Шепелева

Под общей редакцией
Асмик Новиковой

Корректор
Галина Година

Дизайн, верстка
Валентин Вознесенский



© авторы, текст

© Фонд «Общественный вердикт»

Содержание

Коротко о проекте, исследовании и планах	5
Асмик Новикова. Профессиональные стандарты деятельности полиции.	
Предварительные замечания	7
Что такое профессиональный стандарт?	9
Архитектура стандарта	11
Приоритеты	12
Алексей Титков. Как правоприменители понимают профессиональные стандарты и как относятся к ним	13
«Профессиональные стандарты» как незнакомое понятие	13
Представления о правильном и неправильном	15
Стандарты и распределение ответственности	17
«Невозможно все предугадать»: типичное и индивидуальное	19
Профессиональные стандарты и образование	21
Письменные регламенты: опыт и проблемы	22

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Лев Левинсон. Регламентация деятельности полиции в свете общепризнанных стандартов	26
1. Общие замечания	26
2. Закон «О полиции»	27
3. Устав патрульно-постовой службы полиции	30
4. Человек и полиция.	32
Регистрация обращений	32
Реагирование полиции на заявление о происшествиях.	34
Прием, регистрация и разрешение заявлений, сообщений о преступлениях, правонарушениях и происшествиях	36
5. Полиция и человек.	39
Задержание	39
Уголовно-процессуальное задержание	43
Административное задержание.	44
Наставление о доставлении	45
Вытрезвление	49
Общественный контроль	51
Принесение извинений	52

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Мария Сучкова. Стандарты работы государственных органов с обращениями граждан. Процессуальные обязательства и стандарты эффективности средств правовой защиты согласно Европейской Конвенции	54
Введение	54
Общее понятие эффективности средств правовой защиты	55
Обязанности органов государства при рассмотрении обращений граждан.	56
1. Принятие обращения и инициирование его рассмотрения / расследования	57
2. Расследование / рассмотрение обращения	58
3. Орган, принимающий решение по обращению	59
4. Принятие решения по обращению	61
5. Исполнение решений суда	62
Заключение	62

Коротко о проекте, исследовании и планах

В течение 2014–2015 гг. Фонд «Общественный вердикт» работал над проектом, который был посвящен вопросам профессионализации полиции и, в каком-то смысле, самих граждан. Идея проекта, который официально назывался «Содействие обеспечению прав человека в работе правоохранительных органов через развитие стандартов полицейской деятельности, обучение юристов и адвокатов правовым техникам защиты прав человека, просвещение граждан и участие общества», заключалась в том, чтобы приблизиться к профессионализации во взаимоотношениях граждан и полиции через производство новых инструментов. Для граждан – памятки, видеоинструкции и тематические открытые семинары по практическому использованию права, для юристов – юридические техники правовой защиты, рабочие тетради и методические руководства, для полиции – исследование с целью разработки в будущем новых профессиональных стандартов, а для всех вместе мы готовили и публиковали «Барометр реформы полиции» – периодический информационно-аналитический источник информации о текущих событиях в области реформирования правоохранительных органов.

Тема профессионализации полиции, а точнее – создания профессиональных стандартов ее работы, чересчур сложна и обширна, чтобы в рамках одного проекта начать и закончить эту работу. В этом проекте мы хотели провести полевое исследование, чтобы у самих действующих сотрудников узнать, какие стандарты (устойчивые практики) работают сейчас, нужно ли создавать новые и как эти новые стандарты могут быть устроены. В целом – каково отношение самих правоприменителей к идее стандартизации профессиональной полицейской деятельности. Конечно, эта полевая часть исследования – всего лишь точка входа для дальнейшей аналитической работы, но уже сейчас на собранных «в поле» материалах очевидно, что действующее законодательство не мешает развитию стандартов, а реальная практика работы полиции говорит о вариациях, то есть разнообразии, практик (сложившихся стандартов) работы на местном уровне.

Мы собрали интересный полевой материал. Исследование проводилось в трех регионах – Воронежской области, Красноярском крае и Республике Коми. Основная техника полевой части исследования – неформализованные (глубинные и экспертные) интервью с действующими сотрудниками правоохранительных органов, властями и с адвокатами. Идея была в том, чтобы реконструировать практики работы полиции через оценку разных правоприменителей, которые соприкасаются

с деятельностью полиции. Это прокуроры, следователи ГУВД, следователи СК, сами полицейские, представители региональных властей и, как сказано выше, адвокаты. Предварительные результаты обработки собранного материала мы публикуем в этом томе Рабочих тетрадей. Поскольку проект продолжительный и изначально не предполагал исчерпания темы, мы решили, что правильнее будет начать серию тематических публикаций и по мере накопления или аналитической обработки материала публиковать выпуски Рабочих тетрадей.

В этом выпуске Рабочих тетрадей мы публикуем два аналитических материала, подготовленных на полевых материалах. Первый материал содержит некоторые замечания к постановке самой проблемы профессиональных стандартов и первые выводы о том, как он может быть устроен с точки зрения правоприменителей. Второй материал анализирует отношение сотрудников правоохранительных органов к самой идее стандартизации полицейской деятельности.

В разделе «Приложения» представлены два обзора, которые подготовлены не на материалах полевого исследования, а на изучении и обработке нормативной базы. Это обзоры, в которых мы сохранили точку зрения авторов. Первый обзор касается российского законодательства и оценки регламентации деятельности полиции, а второй обзор рассказывает о стандарте работы с обращениями граждан, который можно сконструировать на материалах постановлений Европейского Суда по правам человека. Второй обзор интересен как пример той общей рамки, которую необходимо, с нашей точки зрения, разрабатывать для каждого профессионального стандарта. И уже внутри оформленных границ (например, заданных постановлениями ЕСПЧ или Конституционного Суда) детализировать профессиональные стандарты.

Исследовательская программа по разработке профессиональных стандартов будет продолжаться в рамках других проектов Фонда «Общественный вердикт», равно как и подготовка аналитических материалов. Для следующего тома Рабочих тетрадей мы подготовим еще два аналитических текста по материалам полевого исследования: о процессах трансформации в полиции сейчас, а также о том, что влияет на возникновение новых практик и стандартов в работе полиции.

В завершение важно поблагодарить всех действующих сотрудников правоохранительных органов, которые приняли участие в нашем исследовании. Без их интереса к исследованию, понимания значимости исследовательской работы и кредита доверия к самим исследователям этого полевого исследования не получилось бы.

Асмик Новикова¹

Профессиональные стандарты деятельности полиции. Предварительные замечания

Начиная исследовательскую программу «Профессиональные стандарты деятельности полиции» и далее готовясь к полевому этапу исследования, мы сформулировали самую общую рамку того, как можно понимать, что такое профессиональные стандарты. Такая общая рамка прежде всего была нужна нам, чтобы выставить предварительные, нечеткие границы определения того, что такое профессиональный стандарт. В действительности само понятие профессионального стандарта является одним из основных результатов исследования.

Программа «Профессиональные стандарты деятельности полиции» была начата в 2014 году, во время конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода». Тогда, во время заключительной дискуссии, на которой обсуждались наиболее значимые проблемы в дальнейшем реформировании полиции, Фонд «Общественный вердикт» предложил работать над темой профессиональных стандартов полиции. При всем понимании обширности и сложности этой темы, тем менее, представляется, что эта работа неизбежна, т. к. пока не просматривается другого подхода в поиске «позитивного выхода».

Этому есть несколько причин. Первая причина связана с тем, что сейчас можно говорить о существовании конвенции по поводу основных проблем полиции. Они хорошо изучены – и экспертами фонда, и других организаций, в том числе научных институтов МВД. Кроме того, практически отсутствуют разногласия

¹ Социолог, руководитель исследовательских программ Фонда «Общественный вердикт».

в оценке ключевых проблем, в их списке и в непреодолимой пока их устойчивости в работе полиции. То есть «диагноз» известен, и уточнять его сейчас не имеет смысла.

Вторая причина фактически следует из первой. При хорошей исследовательской проработанности «проблемного поля» рецепты, предложения, концепции реформы выглядят менее основательно. Это, как представляется, связано с тем, что нет экспериментального поля для изучения, тестирования и оценки возможных реформаторских мер. То есть, когда мы или другие эксперты конструируем возможные «позитивные выходы», мы не опираемся в точном смысле слова на опыт. Этого опыта нет. Если проблемы в деятельности полиции и есть сам опыт, который поддается фиксации, изучению, анализу, то его преодоление — поиск решений — всегда немного интеллектуальная игра, с той или иной степенью отвлеченности от практики. Иначе говоря, если хорошо известно, что такое проблема, и это понимание «идет в руки», особенно если опираться на материалы уголовных или административных дел — таких концентрированных проявлений реальной практики функционирования системы, — то это совершенно не означает, что автоматически возникает сценарий решения проблемы. Для того чтобы конструкты изменений обрели убедительную начинку, нужно «русское поле экспериментов», которое возможно при кооперации с МВД, региональными и местными властями. Как представляется, такой кооперации сейчас мало по своим, очень разнообразным, причинам.

Если нет лаборатории по поиску решений, то эту лабораторию можно создать. Только в ней эксперименты могут проводиться не с полицией как структурой, а с ее функциями, которые полиция выполняет в действующих законодательных рамках. Закон о полиции, а также другие нормативные акты, содержит очень много дискреции. С одной стороны, это вызывает очень много критики, потому что оставляет на усмотрение полицейского, а также руководства полиции, широкую рамку того, как действовать на практике. Например, закон оставляет на усмотрение полицейского решение, в каких ситуациях применять спецсредства, физическую силу. Закон только говорит о ситуации сопротивления требованиям полицейского, но практически не ранжирует степени сопротивления. Закон только в общих чертах перечисляет ситуации, в которых могут применяться спецсредства, а также содержит запреты в отношении некоторых категорий граждан.

С другой стороны, ситуации дискреции и являются экспериментальным полем для разработки профессиональных стандартов. Если вернуться к примеру о применении спецсредств, то стандартизировать можно действия полицейского в соотношении с конкретной ситуацией, в которой он выполняет свои функции на практике.

Таким образом, не вносятся изменения в федеральный закон, речь идет о регламентации практики, о создании шаблонов работы.

Сама идея профессиональных стандартов возникла из понимания того, что государственная служба возможна при условии, что ее деятельность отвечает определенным стандартам. Полиция — государственная служба, полицейский имеет полномочия на применение насилия в отношении других людей, а также полномочия ограничивать права граждан. Российское законодательство в достаточной мере уважает принцип неприкосновенности личности, но в то же время, имплементация этого принципа, если вынести за скобки случаи осознанного нарушения закона, нередко создает ситуации нарушения прав граждан.

Профессиональные стандарты работы полиции в случае их разработки и применения на практике могут работать как публичная конвенциональная схема того, как полиция должна исполнять свои функции.

Такая схема позволит повысить предсказуемость действий полиции в той или иной ситуации, даст в руки руководству полиции четкие критерии оценки деятельности и в то же время — самому полицейскому инструменты для защиты себя в случае спора — как с руководством, так и с гражданами. Конечно, это немного догматическое и идеализированное представление о том, каково может быть назначение стандартов. Но эта идеализация сейчас, по крайней мере, оправдана целью ярче и четче показать инструментальный эффект, который могут иметь профессиональные стандарты.

Что такое профессиональный стандарт?

Первое, что уже выше сказано, связано с тем, что реформирование возможно без федеральных проектов в отношении правоохранительной индустрии, а трансформация может происходить локально, за счет введения стандартов работы полиции в тех границах, которые утверждает действующее законодательство.

Это реформирование, а точнее, трансформация практик работы полиции, возможна через «локальную лабораторию», где под локальностью понимается не обязательно местный, низовой уровень, а в первую очередь — работа с конкретными обязательными функциями полиции. По аналогии с тем, что реформируется не система, а локализованная в этой системе функция.

Справедливо может звучать вопрос, насколько возможно добиться трансформации, если не менять ничего глобально, отказаться от федеральных проектов. Ответ тут может быть такой: реальная работа полиции и так трансформируется.

Это происходит за счет двойного давления – среды, в которой работает полиция, то есть территории с ее потребностями, ожиданиями, запросами к полиции, а также давления со стороны федерального центра, которое выражается в неумещающемся объеме бюрократических процедур и практик контроля. В результате оттачивается опыт оформления отчетности (о чем много написано в книге «Управление в полиции. Бюрократическое производство преступности»²), причем это оформление, отнимая много времени, в конечном итоге порождает разнообразие имитационных практик, позволяющих добиться относительной свободы для работы на местах. Возникает опыт исполнения своих задач вопреки централизованному управлению. Нередко сейчас это исполнение формально, упрощено до выхолащивания смысла в деятельности полиции. Многие полицейские не выдерживают, увольняются. Но ясно, что такое негативное равновесие не может долго сохраняться. Территория выставляет свои требования, отделаться формализмом по серьезным преступлениям не получается, местные власти разрабатывают свои программы безопасности и пытаются наладить с полицией те или иные форматы взаимодействия.

Инструментом такой трансформации могут стать профессиональные стандарты работы полиции. Это **шаблоны профессионального поведения – исполнения своих функций на практике, в контексте тех ситуаций, которые могут складываться.**

Такие стандарты существуют и сейчас. Как отмечали в ходе полевых интервью сами сотрудники полиции, на практике все упрощается, доводится до какого-то реализуемого алгоритма работы. Стандарт и есть этот алгоритм, то есть пошаговое решение задачи. Задача «лаборатории» – реконструировать этот действующий шаблон и понять, как можно его изменить и улучшить, если это нужно. Иначе говоря, **нужно внести коррекцию в эти типичные алгоритмы, смоделировать новый шаблон и утвердить его в качестве стандарта работы.**

При этом стандартов должно быть столько, сколько существует типичных функций полиции. Под функцией понимается не некое общее направление работы полиции – например, противодействие преступности, а более конкретная задача, которую решают полицейские. Например, первичный медицинский осмотр после задержания. Или применение специальных средств в ситуации задержания преступника. Другой пример функции – прием заявлений от граждан.

² Управление в полиции. Бюрократическое производство преступности / Фонд «Общественный вердикт»; Под общ. редакцией А. Новиковой. – М., 2010. Книгу можно прочитать по ссылке http://publicverdict.ru/articles_images/10237_56866_upravleniep.pdf

Архитектура стандарта

Из материалов полевого исследования можно предварительно выстроить следующую архитектуру стандарта:

1. Цели. В каждом стандарте должно быть сформулировано целеполагание. Это — ответ на вопрос, для чего исполняется та или иная функция, какова конечная желаемая цель.

2. Нижние (негативные границы). Это, по сути, действующие запретительные нормы законодательства, которые указывают, чего делать нельзя ни при каких обстоятельствах, какими могут быть нежелательные последствия. Негативные границы очень важны, т. к. они, наряду с целеполаганием, оформляют общую рамку каждого стандарта — чего нужно достичь и чего делать нельзя, выполняя функцию.

3. Типичные ситуации на практике. Выполняя ту или иную функцию, сотрудник полиции сталкивается с определенными ситуациями. При всем предполагаемом многообразии этих ситуаций, тем не менее, они очень часто шаблонны и исчерпываются определенным набором. В этом можно убедиться, анализируя материалы уголовных дел. Из этих материалов следует, что преступники ведут себя во многом типично, даже предсказуемым образом. И, аналогично, если брать материалы дел, где обвиняемые — полицейские, то видно, что те же попытки совершаются весьма шаблонным образом и преследуют примерно одинаковые цели.

При разработке профессионального стандарта работы необходимо смоделировать эти типичные ситуации, которые могут возникать при выполнении той или иной функции.

4. Типичные профессиональные действия полицейского. Это действия, которые должны быть соразмерны смоделированным ситуациям. Если типичные ситуации оформлены, то каждой из них соответствуют те или иные действия, которые должен совершить полицейский. Эти действия должны иметь определенную степень долженствования, при этом точность предписанных действий зависит от аккуратности моделирования профессиональных ситуаций, которые возникают на практике.

5. Критерии оценки. Это критерии, которые делают типичные действия собственно профессиональным стандартом. Критерии содержатся внутри моделируемой ситуации и соотносятся с ней действиями полицейского. Если ситуация предписывает определенный тип поведения, то именно такое поведение рассматривается как профессиональное и качественное. Тем самым критерии оценки содержатся внутри модели профессионального поведения.

Приоритеты

Учитывая большое число функций, которые выполняет полиция, целесообразно составить список приоритетных. Здесь могут быть разные критерии выбора и оценки того, что является приоритетным, но представляется, что в первую очередь стандартизации нужно подвергнуть профессиональное выполнение задач, связанных с прямым контактом с гражданами и ограничением их прав.

Некоторые функции имеют общефедеральное значение. Например, расследование краж. И здесь уместным было бы создать общефедеральный стандарт, который стал бы предписанным руководством по расследованию такого типа преступлений. (Такие руководства или методички есть, но насколько они доведены до уровня стандарта, неизвестно). Но есть множество функций, которые касаются поддержания общественной безопасности, работы участковых уполномоченных. Это то, что на практике выполняется в контексте конкретных территорий, где пересекаются интересы граждан, полиции, местных и региональных властей. Такие стандарты могут быть вариативными, сохраняя неизменным только первые два уровня стандартизации (цели и негативные границы).

Российское законодательство, критикуемое за неточность регламентации тех или иных норм в отношении действий полиции, в то же время дает возможность эту зону неопределенности наполнить профессиональными стандартами. Сами стандарты могут сыграть роль не только профессионализации полиции, но и одновременно могут заменить собой неудачное, по большей части, федеральное реформирование на трансформацию реальной работы полиции на практике.

Алексей Титков³

Как правоприменители понимают профессиональные стандарты и как относятся к ним

Исследование показало, прежде всего, что само понятие «профессиональных стандартов» в описанном выше смысле большинству опрошенных нами специалистов (сотрудников полиции, прокуратуры, адвокатов) неизвестно.

Одновременно, судя по материалам интервью, практический опыт опрошенных специалистов подсказывает им, даже без знания этого термина, представление о правильных и неправильных действиях в типичных ситуациях, которые, по нашей оценке, могут быть закреплены в профессиональных стандартах, а также об основных сложностях и рисках, которые могут обнаружиться при создании профессиональных стандартов.

«Профессиональные стандарты» как незнакомое понятие

Прямые вопросы о «профессиональном стандарте» и о том, как они понимают значение этого термина, вызывали у опрошенных правоприменителей несколько типичных реакций. Самая простая и во многом ожидаемая реакция — непонимание, реакция как на что-то незнакомое:

«Я не совсем понимаю в целом термин “профессиональный стандарт”. Стандарт чего?»⁴.

³ Доцент философско-социологического факультета РАНХиГС, доцент факультета социальных наук НИУ ВШЭ.

⁴ Из интервью с дознавателем ГУВД, Красноярский край, 2015 год.

«Если вы слышите слово “профессиональный стандарт”, вы о чем думаете, что это такое?»

«Я не задумывался»⁵.

Другой тип реакции составляют попытки наделив термин собственным значением, которое выглядело бы подходящим для понятия «профессиональный стандарт». Таким значением может быть предельно широкое толкование «профессионального стандарта» как документов обязательного характера или неписаных норм, регулирующих данную область профессиональной деятельности:

«Профессиональный стандарт можно охарактеризовать как некоторый свод правил, как писаных, так и неписаных, которым сотрудник <...> обязательно следует в своей повседневной деятельности и за несоблюдение которых [следуют санкции]»⁶.

«Профессиональные стандарты – прежде всего это обусловленные какими-либо документами... Как юрист я привык ссылаться именно на документ, носящий характер обязательного исполнения, будь это устав какой-либо организации, закон, подзаконный акт, облеченный в официальную форму <...> Просто я работаю в той области, где распisan каждый шаг. В том числе имеются приказы о профессиональной этике, о стандартах, об оценке деятельности, и всё это обусловлено какими-то рамками. Что такое плохо и что такое хорошо, в том числе и этика, – это все распisано приказом. Пример: одно из требований к работнику службы – соблюдение административного законодательства, уголовного, гражданского. И просто быть примером для подражания и соблюдать правила делового обычая, в быту в том числе»⁷.

Встречаются также толкования, связывающие профессиональный стандарт с нормами профессиональной этики. Возможно, из-за того что в 2010-е годы тема этических норм и кодексов стала одной из часто обсуждаемых, догадка, что спрашивают опять «об этике», выглядела вполне правдоподобной:

«Я думаю, они есть, но я их не видел, сразу скажу, но я так полагаю, что, раз у них есть какие-то этические правила, наверняка какие-то стандарты должны быть <...>. Я понимаю, что у них есть какой-то кодекс этики или что-то такое»⁸.

⁵ Из интервью с участковым уполномоченным №4. Воронежская область. 2015 год.

⁶ Из интервью с адвокатом №1. Красноярский край. 2015 год.

⁷ Из интервью с прокурором №1. Красноярский край. 2015 год.

⁸ Из интервью с адвокатом №2. Красноярский край. 2015 год.

Представления о правильном и неправильном

Не будучи знакомым с понятием «профессионального стандарта», опрошенные нами специалисты, тем не менее, сами, без наводящих вопросов, оперируют понятиями о правильных и неправильных действиях в определенной служебной ситуации. Такие представления, будучи формализованными и описанными, могут служить основой для профессиональных стандартов полиции.

По результатам проведенных экспертных интервью можно составить некоторые примерные контуры «правильного» и «неправильного» для отдельных видов деятельности, например, следствия:

«[Следователь] должен установить обстоятельства совершения преступления. Если следователь уже выбрал одну версию, а другие обстоятельства просто отмечает... То есть, как это происходит на практике? То есть, что-то ему свидетель сказал – допустим, там, на месте преступления был Иванов, Петров, Сидоров. Он – ага, Иванов, Петрова я запишу, но я грубо говорю, да. А вот Сидорова я писать не буду <...> Это нарушение изначально, почему? Потому что следователь выбрал одну версию, а другие он даже не рассматривал. Он, понятно, что должен выбрать одну версию как рабочую. Но другие-то отметить нельзя, потому что их тоже нужно прорабатывать, их тоже нужно»⁹.

Опыт правоприменителей говорит о том, что на практике одной служебной функции (или ситуации) может соответствовать несколько стандартов. При этом есть точка зрения, что существует только один – «правильный» – стандарт работы, и точка зрения, что, в зависимости от ситуации, стандарты могут и даже должны отличаться. Речь идет именно об одной функции, например, о допросе в рамках расследования уголовного дела.

Допрос может быть направленным, директивным, как бы вынуждать допрашиваемого вербализовать версию преступления, нужную следствию.

«Из-за небольших навыков следователя в проведении допроса <...>, вместо того чтобы получить новую информацию об обстоятельствах (совершения преступления. – Ред.) у человека, которого, казалось, есть основания подозревать в чем-то, <...> он, скорее, пытается свою уже сформированную позицию утвердить, и при этом формулировки вопросов такие, что они настроены на то, чтобы получить эту информацию»¹⁰.

⁹ Из интервью с адвокатом. Воронежская область. 2015 год.

¹⁰ Из интервью с адвокатом № 2. Красноярский край. 2015 год.

Этот фрагмент цитаты заставляет думать, что такая практика ведения допроса получает негативную оценку. Материалы исследования позволяют сделать вывод, что на практике такая техника ведения допроса может получать и одобрение, т.к. позволяет экономить ресурсы следствия. Кроме того, допрос нередко проводится тогда, когда следователь дело де-факто расследовал, ему уже не нужна новая информация, ему важно, имея в виду судебную стадию уголовного процесса, чтобы обвиняемый в рамках допроса подтвердил свои показания.

Другая модель проведения допроса предполагает умение следователя просчитывать сценарии расследования преступления и в ходе допроса своевременно формулировать и задавать нужные вопросы.

Такой навык «прогнозирования» может рассматриваться как часть правильного профессионального стандарта.

«Вот у нас как бывает: чем отличается профессиональный дознаватель и следователь от непрофессионального? Профессиональный допросит так, что ему повторно передопрашивать не нужно. Он думает на перспективу, он знает примерный вариант развития событий в дальнейшем, соответственно, в допросе выясняет то, что ему может пригодиться в последующем»¹¹.

Частью профессионального стандарта, в том числе ведения допроса, должен быть навык устанавливать психологический контакт с задержанным, подозреваемым или обвиняемым, с потерпевшими.

«Что для следователя должно быть характерно? Приоритетные направления: человек должен найти психологический контакт, это очень важно. Психологический контакт с лицами, с которыми ты будешь работать: потерпевшие, свидетели, обвиняемые, подозреваемые. Если ты не наладишь психологический контакт, дальнейшее расследование будет очень затруднительно. Будут как раз со стороны обвиняемых, подозреваемых довольно неприятные препятствия для дальнейшей работы. <...> Люди бывают разные, с ними очень тяжело общаться. И для этого следователю, конечно, необходимо терпение»¹².

Отрицательный стандарт, то, что существует на практике, что можно отнести к «неправильному»:

«Обращает на себя внимание непунктуальность, неспособность собрать в указанное время, заранее обозначенное, обговоренное, всех участников след-

¹¹ Из интервью с дознавателем ГУВД, Красноярский край. 2015 год.

¹² Из интервью со следователем по экономическим делам ГУВД, Красноярский край. 2015 год.

ственного действия. С чем это может быть связано? Это может быть связано с банальной некомпетентностью, незнанием того, какие именно лица должны привлекаться. Может, человек и знает теоретически, но из-за волнения, по неопытности может забыть, не успеть»¹³.

Неформальные, следующие из практического опыта, представления о правильном и неправильном, с одной стороны, служат основой, которая позволяет нам создавать профессиональные стандарты и с которой мы можем сопоставлять уже подготовленные документы такого рода. С другой, по отношению к профессиональным они представляют собой исходное «сырье», довести которое до стадии готового документа — большая задача с рядом сложных моментов, часть из которых обсуждается дальше.

Стандарты и распределение ответственности

Один из главных доводов, который, скорее всего, способен убедить многих сотрудников полиции в пользу стандартов, был сформулирован в одном из интервью при разборе конкретной ситуации (обращение с гражданином, страдающим психической болезнью в острой стадии):

«Если человек, психически больной, так себя ведет (опасно для себя и окружающих. — Ред.) <...> Нужна такая регламентация (профессиональный стандарт. — Ред.)?»

«Я думаю, да. Чтобы было четко прописано, кто, как и что <...> Опять же, допустим, чтобы предотвратить более тяжкие последствия от действий этого психически больного. <...> Я смогу сказать: “Я действовал в соответствии с инструкцией, утвержденной там Министерством внутренних дел, на основании этой инструкции”. То есть, буду ссылаться: “Извините...”»¹⁴.

Близкий по смыслу довод состоит в том, что в отсутствие стандартов вопрос о том, виноват или не виноват сотрудник в конкретной ситуации, оказывается намного менее определенным, и эта неопределенность заполняется в значительной мере произвольными решениями руководства:

«С одной стороны, если мы вменим это ему в обязанности и он это не делает, мы можем его за это наказать, сказать, что ты не сделал. <...> А если этих стандартов нет и, соответственно, такой обязанности у него нет,

¹³ Из интервью с адвокатом №1. Красноярский край. 2015 год.

¹⁴ Из интервью с участковым уполномоченным №1. Воронежская область. 2015 год.

то здесь возникает вопрос: даже если он это не сделал, можем ли мы подвергнуть данного сотрудника полиции критике?»¹⁵.

Увеличение определенности относительно действий сотрудников полиции в проблемных ситуациях должно оказаться выгодным одновременно и гражданам, и сотрудникам полиции: граждане получают более ясные основания для обжалования неправомерных действий сотрудников полиции, полицейские – для доказательства правомерности предпринятых ими шагов.

Другой стороной подобного распределения ответственности их руководством и разработчиками стандартов становится, как тоже указывали участники интервью, ответственность разработчиков стандарта, которые заложили в него (или, наоборот, не заложили) рекомендации или запреты, приведшие на практике к нежелательным тяжелым последствиям:

«Если мы беремся детально регламентировать деятельность сотрудника полиции, то мы должны предусмотреть все его действия очень тщательно, потому что мы тем самым, можно сказать, думаем наперед за него, что ему делать, а чего не делать. Это большая ответственность, и если мы чего-то ему не напишем, а это было что-то важное, что мы упустили, и потом сотрудник это не сделает, получается, виноват уже не сотрудник, а те, кто разрабатывал эти стандарты»¹⁶.

В свою очередь, документы, формат которых не устанавливает ответственности сотрудников полиции и их руководства, при всей своей возможной полезности не будут профессиональными стандартами и не способны решить задачи, стоящие перед стандартами. Среди таких альтернативных форматов участники интервью называли, в частности, методические рекомендации, имеющие, прежде всего, учебный характер.

«Возможно, действительно, для каждой ситуации и можно попытаться общий шаблон написать <...> Допустим, методика расследования преступлений. <...> Это криминалистика, мы все это учили, грубо говоря, когда обучались на юр-факе. <...> Если именно по такому подтипу сделать – да, я думаю, это неплохо. <...> Потому что там ведь не написано – ты должен обязательно провести эту экспертизу. <...> Ты можешь вот это сделать, а можешь другое»¹⁷.

Названный формат – «может сделать – может не сделать» – может быть полезен для профессиональной подготовки, но не решает другую, важную для на-

¹⁵ Из интервью с прокурором № 2, Красноярский край. 2015 год.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Из интервью с адвокатом. Воронежская область. 2015 год.

шей темы, задачу: определять правомерность действий сотрудников в спорных ситуациях. Перераспределение ответственности должно стимулировать сотрудников, с одной стороны, осваивать существующие стандарты, с другой – уточнять и совершенствовать их.

Вопрос состоит, во многом, в том, как именно определить и прописать ответственность сотрудников (и, соответственно, правильные или неправильные действия, с учетом которых она определяется), приняв во внимание разнообразие конкретных ситуаций и индивидуальных особенностей каждой из них.

Соотношение типичного и индивидуального – это, судя по материалам интервью, одна из ключевых проблем, которую обнаруживает и обсуждает значительная часть опрошенных нами специалистов.

«Невозможно все предугадать»: типичное и индивидуальное

Непредсказуемость индивидуальных ситуаций, невозможность заранее предвидеть и описать многие их важные детали и нюансы – одна из тем, которая волнует значительную часть специалистов, рассуждающих в наших интервью на тему профессиональных стандартов. Ответ на эту тему должен быть в будущем как можно более определенным.

«Что было бы правильно стандартизировать?»

«Здесь все равно сделать это будет очень сложно, потому что каждая ситуация в принципе может быть индивидуальна, и все в одни рамки, в одну колею загнать невозможно в принципе»¹⁸.

«Есть ситуации разные, не может инструкция исчерпать весь возможный ассортимент реальных ситуаций <...> Всегда бывает ситуация нестандартная... Прописывать каждый механизм поведения довольно-таки сложно <...>, сколько я убеждался на практике, ситуации все, они да, они немного похожи, но они все индивидуальные»¹⁹.

«Нет какого-то конкретного типичного набора действий. Например, со взяткой вообще индивидуально»²⁰.

¹⁸ Из интервью с прокурором № 2, Красноярский край. 2015 год.

¹⁹ Из интервью с адвокатом. Воронежская область. 2015 год.

²⁰ Из интервью с оперуполномоченным. Красноярский край. 2015 год.

Кроме разнообразия практических ситуаций доводом, оспаривающим возможность стандартизации, можно также считать разнообразие стилей работы, например, следователей:

«В первую очередь следователь должен установить психологический контакт с человеком. То есть человек должен ему поверить, начать доверять. Есть много механизмов поведения, скажем так, человека. Можно просто беседу завести какую-то, допустим. <...> Человек заходит, да, он, естественно, тебя боится, потому что ты, грубо говоря, представитель госвласти, и ему некомфортно. Тут спрашиваешь о природе и погоде, стараешься найти какой-то психологический контакт с ним, чтобы он раскрепостился и мог нормально давать показания. <...> Кто-то может поговорить, кто-то может кофе предложить, кто-то, наоборот, идет другим путем. Говорит – вот, в отношении тебя есть вот такие-то улики, давай показания. Это другой, скажем так, механизм поведения. Ему психологический контакт не нужен с человеком. <...> Каким шаблоном, допустим, следователь должен руководствоваться?»²¹.

На уровне общих подходов здесь будет достаточно просто прийти к идее, что стандарты должны, с одной стороны, задавать общие рамки, с другой – сохранять возможность для индивидуального стиля и действий в сложных ситуациях. Примерно такая общая модель встречается в интервью достаточно часто:

«Получается, что базовые вещи все-таки будут прописаны, а ситуации же могут отличаться друг от друга, какие-то детали»²².

«Какие-то этапы, какой перечень документов собрать или еще что-то сделать – вот такие, более абстрактные, понятия установить, наверно, можно»²³.

«[Может быть, задавать рамки, а не набор действий?] Рамки, в принципе, возможно и правильно»²⁴.

Сложность состоит в том, как воплотить это общее представление в конкретных документах, как определить правильную пропорцию между конкретизацией и свободой действий в каждом отдельном случае. В значительной степени эти вопросы сводятся, наверно, к вопросам о статусе профессиональных стандартов и механизмах их разработки и внесения изменений.

²¹ Из интервью с адвокатом. Воронежская область. 2015 год.

²² Следователь следственного управления Следственного комитета. Красноярский край. 2015 год.

²³ Из интервью с прокурором № 2, Красноярский край. 2015 год.

²⁴ Из интервью с адвокатом. Воронежская область. 2015 год.

Другой подходящий для обсуждения общий принцип, относительно которого, конечно, тоже еще предстоит понять, как реализовать его на практике:

«... надо описывать это как-то так, чтобы оставалось усмотрение сотрудника полиции на то, что ему делать и что не делать, и возложить на него ответственность, чтобы он на свое усмотрение сделал все возможное помимо того, что установлено в этом стандарте»²⁵.

Профессиональные стандарты и образование

Связь между стандартами и профессиональным образованием, обучающая роль стандартов — одна из тем, на которые обращают внимание специалисты и которая в будущем должна быть рассмотрена более детально. Одним из распространенных суждений, связанных с профессиональными стандартами, является идея, что формализованные описания типичных ситуаций и как в них нужно действовать, нужны прежде всего на стадии профессиональной подготовки в институте (университете):

«Что же касается стандартов, то мне кажется, они прививаются уже на стадии обучения, поскольку у нас есть специальное учебное заведение, которое готовит сотрудников полиции. Это как раз те стандарты, которые не прописаны, которые в момент обучения человек познает и уже применяет их на практике <...> У нас есть сотрудники, которые закончили данные университеты, их учат приемам борьбы, учат таким ситуациям, стандартным и нестандартным, при задержании, и они уже руководствуются данными стандартами, которые не прописаны в законе»²⁶.

Такая же позиция может выражаться, в обратной форме, как предположение, связывающее недостаток профессионализма в смысле умения следовать профессиональным стандартам, с нехваткой или отсутствием профильного образования:

«[Профессиональные стандарты работы полиции] однозначно должны быть. <...> во-первых, это должно быть образование, <...> работники полиции, которые занимают довольно-таки высокопоставленные должности на уровне районов, не имеют высшего юридического образования <...> как таковой базы именно юридических знаний у них просто нет»²⁷.

²⁵ Из интервью с прокурором № 2, Красноярский край. 2015 год.

²⁶ Из интервью с прокурором № 1, Красноярский край. 2015 год.

²⁷ Из интервью с адвокатом. Воронежская область. 2015 год.

Представленная позиция выглядит обоснованной, по крайней мере, в двух дополняющих друг друга отношениях: во-первых, что специализированное образование действительно учит (или должно учить) некоторым схемам оценки типичных ситуаций и поведения в них; во-вторых, что профессиональные стандарты могут быть полезными в том числе и для того, чтобы исправлять пробелы профессионального образования. Стоит, тем не менее, предположить, что профессиональные стандарты не сводятся к проблематике базовой профессиональной подготовки в университете. По крайней мере, два связанных обстоятельства заставляют думать о самостоятельной, не связанной только с базовым образованием, роли стандартов: (а) изменение условий работы в связи с появлением новых технических средств; (б) накопление и распространение передового опыта, отечественного и зарубежного, также меняющего представления о стандартах работы.

Письменные регламенты: опыт и проблемы

Проблема с профессиональными стандартами, которую можно вывести из интервью со специалистами, состоит также в соотношении между стандартами и уже существующими письменными нормами: кодексами, приказами, административными регламентами. Существующих документов, по мнению ряда опрошенных специалистов, достаточно много, вплоть до оценки «все указано, все записано».

«Ну вот наш приказ 1166 <...> там, наверное, написано все, вплоть до того, во сколько нам спать надо ложиться. То есть там все-все-все отражено очень подробно»²⁸.

«[Порядок действий при задержании] есть, все в законе указано <...> там довольно-таки детально регламентировано: кто, в связи с чем, когда, в какой срок доставить, в течение какого срока допросить, порядок допроса, где содержать <...> Рамки есть: приказы МВД по физподготовке, где регламентируется, какими именно профессиональными приемами борьбы должен владеть сотрудник, как он должен их применять»²⁹.

Ближе всего к рамкам профессиональных стандартов в разбираемом нами понимании подходят административные регламенты, касающиеся предоставляемых гражданам услуг:

²⁸ Из интервью с участковым уполномоченным № 3. Воронежская область. 2015 год.

²⁹ Из интервью с адвокатом № 1. Красноярский край. 2015 год.

«...допустим, в сфере лицензионно-разрешительной или еще где-то, существует уже определенный административный регламент, где четко прописана процедура, что, в какие сроки должно делаться»³⁰.

Обращаясь к трем основным функциям деятельности полиции и МВД в целом – противодействию преступности, поддержанию общественного порядка и оказанию помощи населению, – можно сказать, что в последнем случае вопрос о профессиональных стандартах выглядит менее проблемным, поскольку происходившая в рамках административной реформы разработка регламентов по оказанию государственных услуг решала во многом задачу, аналогичную профессиональным стандартам. Имеет смысл сосредоточиться на двух оставшихся направлениях (противодействие преступности и поддержание общественного порядка), в которых существующие письменные регламенты деятельности обнаруживают две проблемы, во многом противоположные и поэтому дополняющие одна другую. Существующие документы могут быть, с одной стороны, недостаточно детальными, отражать лишь общие рамки и не давать сколько-нибудь ясного понимания, как нужно действовать. С другой – они могут быть детальными, пошаговыми, но при этом плохо соотноситься с практическими условиями и предписывать полицейскому ненужные и нелогичные действия. Первая проблема касается, в основном, процессуальных норм следствия, вторая хорошо заметна на примере правил работы участкового и реагирования на заявления граждан о преступлении.

Примеры, в которых письменные правила оказываются недостаточно разумными и гибкими и побуждают к бессмысленным действиям или к разрыву между инструкцией и практикой, встречаются в значительной части интервью:

«Ну, например, вызов <...> “на озеро прилетели лебеди” <...> Туда приехали <...> обязательно мы должны по приказу о регистрации сообщений о преступлении приехать, опросить всех <...> и того гражданина, который нам позвонил. [Поводом стало] просто сообщение, что лебеди прилетели на озеро».

«А отказать в регистрации такого сообщения?»

«А как? Нам запрещено <...> Мы потом едем <...> мы должны привезти материалы, приобщить объяснения, рапорт написать, то, что я туда съездил, посмотрел, что там не стреляют никого, не режут <...> Или там, например, сообщение: “Сидит мужчина в свитере возле подъезда”. Тоже, может быть, глупое какое-то сообщение. Но, тем не менее, мы должны туда приехать, опросить этого мужчину, если он там сидит, чего он там сидит <...> Полный маразм и есть»³¹.

³⁰ Из интервью с прокурором № 2, Красноярский край. 2015 год.

³¹ Из интервью с участковым уполномоченным № 3. Воронежская область. 2015 год.

«[Удается делать так, как требует закон?]»

«Ну, жизнь показывает, что не всегда. <...> Есть рабочая тетрадь, которая официальная для проверяющего, а есть моя личная тетрадь, в которую я все-все, что мне нужно, записываю <...> Что не нужно знать никому»³².

Опасения, что профессиональные стандарты могут оказаться такими же расходящимися с практикой, тоже можно считать распространенными, с ними обязательно придется считаться:

«Здесь может быть единственная сложность: что, если это дело не такое, как все, а если мы методичку загоним в рамки стандарта, то участковый или сотрудник будет уже обязан выполнить эти действия <...> А если у нас возникла банальная ситуация, когда этого не нужно будет делать? <...> В тех же побоях – не в каждом случае есть смысл снимать и фиксировать. Когда они видимы, то есть необходимость направления на исследование, а когда на первый взгляд объективно можно оценить и сказать, что их нет, то, наверно, в этом случае нет необходимости и свое время тратить, и человека»³³.

Проблемы профессиональных стандартов, связанные с рисками расхождения между письменными инструкциями и практической рациональностью, на следующем шаге приводят к новым задачам: если принять, что расхождения между стандартами или инструкциями с одной стороны и практической рациональностью, какой ее видят сотрудники, с другой стороны, практически неизбежны, то как нужно разрабатывать документ, чтобы расхождения были минимальными, и как их корректировать после того, как стандарт принят и вступил в действие.

Общий подход к решению можно обозначить уже сейчас: участие сотрудников полиции, в том числе рядовых, в разработке стандартов (возможно, методами краудсорсинга, заочного группового обсуждения), и технические возможности для «обратной связи», предложения и замечаний к действующим документам. Ожидаемым и во многом обоснованным выглядит замечание, что *«эти вот приказы создают люди, которые на земле не работают <...> И, допустим, в теории, это выглядит все очень замечательно, но на практике...»³⁴.*

Задача на следующие этапы – продумать и предложить механизм, который позволил бы работающим «на земле» влиять на содержание регламентирующих

³² Из интервью с участковым уполномоченным №4. Воронежская область. 2015 год.

³³ Из интервью с прокурором №2, Красноярский край. 2015 год.

³⁴ Из интервью с участковым уполномоченным №1. Воронежская область. 2015 год.

документов. Точно так же, на наш взгляд, должны быть разработаны механизмы учета интересов граждан, которых могут затронуть соответствующие стандарты или инструкции.

Перечисленный набор подходов и проблем нельзя считать исчерпывающим, и более длительное исследование, скорее всего, выявит и другие важные моменты. В числе сюжетов, оставшихся пока без достаточного обсуждения, стоит отметить вопрос, «как еще контролировать соблюдение этих стандартов». Это конкретный сюжет, за которым стоит более общая проблема организации полиции и ее места среди других правоохранительных органов.

Лев Левинсон

Регламентация деятельности полиции в свете общепризнанных стандартов

1. Общие замечания

Деятельность полиции, равно как и других органов правопорядка, целесообразно регламентировать с исчерпывающей полнотой, особой тщательностью и дотошностью. Сейчас практически отсутствуют нормативы для государственных структур, хотя там, где существует наибольшая опасность злоупотребления властью, нарушения прав и свобод граждан, подобная регламентация могла бы стать основой для формирования предсказуемого стандарта работы. Сейчас отсутствие четких правил действий полицейского при осуществлении им своих должностных прав и обязанностей создает условия для нарушений. В регламентации нуждаются практически все обязанности и права полиции, перечисленные в статьях 12 и 13 Федерального закона «О полиции» (далее – закон о полиции).

Пошаговая раскадровка осуществления полицией своих полномочий невозможна в федеральном законе, но может быть дана в административных регламентах.

Ревизия нормативно-правовых актов МВД показывает наличие существенных пробелов в регламентации полномочий полиции, особенно касающихся ее отношений с гражданами. Значительную часть полицейской ответственности составляют криминальные, ненормативные, девиантные явления, которые полиция призвана сдерживать, решая, по существу, терапевтические задачи. Именно здесь требуется сбалансированный алгоритм действий, позволяющий решать практические задачи, не отступая при этом от принципов права.

Проведенная инвентаризация нормативной базы МВД в части, касающейся полномочий полиции, предусмотренных Федеральным законом «О полиции», показывает следующее.

Из многочисленных направлений деятельности полиции только в сфере оборота оружия приняты практически все административные регламенты, охватывающие предусмотренные законом варианты использования различных типов оружия (20 административных регламентов). Имеются еще 8 полномочий, также обеспеченных или частично обеспеченных административными регламентами (в сфере дорожного движения, частной детективной деятельности, защиты потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства, миграции, а также вопросов дактилоскопирования и выдачи справок о судимости).

В прочих же сферах компетенции полиции регламентация неполная или фрагментарная, а то и вовсе отсутствует. Есть полномочия, где отсутствие административных регламентов служит почвой для злоупотреблений и преступлений, вплоть до пыток и фальсификаций уголовных дел. Массово и повсеместно нарушаются конституционные права граждан при задержаниях по различным основаниям и в различных стадиях: начиная от проверки документов до заключения под стражу. Положение несомненно улучшилось бы, если бы вместо милицейского «предания» полиция действовала бы на основе четких и подробных предписаний («писания»). Юридическая определенность в реализации всех установленных законом функций полиции, будучи закрепленной, например, в административных регламентах, положительно сказалась бы на ее работе. В регламентах можно охватить вариативность действий полиции при исполнении определенного полномочия в зависимости от обстановки. Существующие же с советских времен, хотя и переписанные под новый антураж, наставления и инструкции не решают задачи стандартизации работы современной полиции.

2. Закон «О полиции»

Принятие административных регламентов основывается на законе о полиции, при этом сам закон не должен создавать предпосылок для отступления от принципов права. Не ставя здесь задачу полноформатного анализа закона, необходимо высказать несколько замечаний, напрямую связанных с регулятивной деятельностью МВД.

2.1. Нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и МВД могут приниматься только в соответствии с Конституцией РФ, нормами международного права и федеральными законами. В связи с этим в части 1 статьи 3 закона о поли-

ции следует сформулировать вместо горизонтального перечисления иерархическую вертикаль: «Правовую основу деятельности полиции составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел». Такая формула использована для изложения правовых основ деятельности, например, в статье 2 Федерального закона «О судебных приставах». Или в статье 4 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», который непосредственно затрагивает компетенцию полиции.

Это не редакционное юридическо-техническое замечание, а вопрос, имеющий существенное значение. В одном из вышедших недавно для вузов МВД учебников по правоохранительной деятельности система принципов ее регулирования включает в себя научность, демократизм, гуманизм, единство прав и корреспондирующих с ними обязанностей, законность и антикоррупционность. При этом законность раскрывается как **«неукоснительное соблюдение всеми субъектами права нормативных предписаний»**³⁵. Фундаментальные же для регулирования в этой сфере принципы **верховенства права и конституционности не упоминаются вовсе**. Под «нормативными предписаниями» понимаются все регулирующие деятельность полиции якобы равные между собой акты. А если акты равны, то не все ли равно, с какой стороны считать. К прискорбию, отсчет их соблюдения начинается для сотрудников полиции не с Конституции и законов, а с приказов начальника УВД в устной форме.

2.2. Закон о полиции обязывает общественные объединения и организации (независимо от форм собственности) «оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей» (часть 4 статьи 10). Такое обременение граждан, распространяющееся на весь круг полномочий полиции, ничем не оправдано. И по сути ставит граждан, объединившихся в общественные организации или создавших свои коммерческие предприятия, в зависимое положение от полиции.

Законом РФ «О милиции» вопросы содействия милиции частными лицами и организациями решались более сдержанно. В законе не было обязанности негосударственных и немуниципальных организаций оказывать содействие милиции во всем. В статье 3 закона РФ говорилось только о взаимодействии милиции с общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами. А обязанно-

³⁵ Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: учебник/под ред. В. В. Гордиенко. — М.: 2014. С. 18.

сти граждан по оказанию помощи милиции были перечислены конкретно: право сотрудника милиции при выполнении служебных обязанностей воспользоваться для передвижения любым транспортным средством, использовать принадлежащие любым субъектам средства связи.

2.3. Статьей 12 на полицию возлагается обязанность «выявлять лиц, **имеющих намерение совершить преступление**, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу». Контроль намерений неуместен и вряд ли осуществим. Но такое предугадывание действий проявляется в ряде формулировок закона и расцветает потом в министерских документах, особенно касающихся профилактики преступлений. Думается, что столь нужная профилактика может принести добрые плоды прежде всего при позитивном (образовательном, культурном) воздействии на социум, что не является прерогативой полиции, а не силовыми методами. Полицейская профилактика предполагаемых преступлений — это отрицание презумпции невиновности и безграничное вмешательство в частную жизнь.

2.4. Нельзя не согласиться с предложением проф. В. М. Быкова о дополнении закона «О полиции» в части ее обязанностей. Быков излагает это дополнение так: «Немедленно сообщать семье или другим близким родственникам сведения о пострадавшем, состоянии его здоровья, а также сообщать адрес лечебного учреждения, куда пострадавший помещен для оказания ему медицинской помощи»³⁶.

2.5. Как следует из частей 5 и 6 статьи 9 закона о полиции, общественное мнение является одним из основных критериев оценки официальной деятельности полиции. Однако это демократическое провозглашение, само по себе совершенно правильное, имеет имитационный характер, так как постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции проводится, согласно закону, самой полицией. Оценка успеваемости полиции на основании этого мониторинга определяется МВД. Именно такое с позволения сказать «общественное мнение» доводится до сведения граждан через СМИ. Иначе говоря, граждане должны узнавать свое мнение об МВД через ТВ от самого МВД. Между тем организация такого мониторинга, действительно необходимого, могла бы официально осуществляться существующими в основном для этих целей государственными органами — Уполномоченным по правам человека РФ, Общественной палатой РФ³⁷, соответствующими институтами в субъектах Федерации, а также, например, академическими институтами.

³⁶ Быков В. М. Полиция как орган дознания: некоторые замечания о новом Законе // Право и политика. 2011. N 5. С. 724–728.

³⁷ Хотя Федеральный закон «Об Общественной Палате Российской Федерации» ничего не говорит о правовом статусе этого учреждения, его следует считать государственным, исходя из принципа его формирования.

3. Устав патрульно-постовой службы полиции³⁸

3.1. Практически по всему тексту Устава предусмотрены **равные меры реагирования на преступления и административные правонарушения**. Между тем уровень правоохранительного вмешательства в связи с преступными явлениями и правонарушениями должен различаться. Это важно еще и потому, что субъектами совершения административных правонарушений могут быть не только физические (как по УК), но и юридические лица. Установление такой задачи полиции, как «активное предотвращение преступлений и административных правонарушений» (пункт 7.3 Устава) — когда меры превенции применяются и к преступлениям и к правонарушениям, — создает условия для подмены подлинных задач полиции, так как предотвращение правонарушений в деятельности организаций по сути означает контрольные полномочия полиции в хозяйственной сфере со всеми вытекающими последствиями.

3.2. Полиция обеспечивает правопорядок при массовых мероприятиях, что, конечно, необходимо. Но и здесь возложение на полицейских «пресечения попыток нарушения установленного порядка» проведения массового мероприятия» (пункт 7.4 Устава) дает органам правопорядка избыточные полномочия. То же правомочие правильнее сформулировать иначе: пресечение нарушений установленного порядка. Потому что порядок проведения митинга или пикетирования, даже при попытке его нарушения, не представляет такой особо охраняемой ценности, чтобы его соблюдение нуждалось в специальных мерах со стороны полиции (на практике это нередко заканчивается выкручиванием рук, забрасыванием в автозак и т. п.). Предлагаемая редакция в большей мере соответствует задачам органов правопорядка, как они установлены Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (статья 14).

3.3. Устав обязывает наряды патрульно-постовой службы полиции (далее — ППСП) на железнодорожном и ином транспорте «выявлять факты злоупотребления со стороны работников транспорта (провоз безбилетных пассажиров, запрещенного к перевозке груза и другие)» (пункт 221.5). Тем самым сотрудники полиции наделяются контрольными полномочиями по отношению к работникам транспорта, что никак не корреспондирует с законом «О полиции» и не должно быть задачей правоохранительных органов. По сути это вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов, которые самостоятельно осуществляют контроль за своим персоналом.

³⁸ Утвержден приказом МВД России от 29 января 2008 года № 80 (в ред. приказа от 24 февраля 2014 года).

3.4. Согласно пункту 216.3 Устава патрульные и постовые наряды обязаны разъяснять гражданам недопустимость **антиобщественного поведения**. В российском законодательстве такая дефиниция нигде и никак не раскрывается, а в федеральных законах практически не используется (за исключением ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», но и там непонятно, о чем идет речь). «Антиобщественное поведение» и его коррекцию сотрудниками ППСП следует из Устава исключить. Тем более, что нигде далее, в том числе в инструкциях, наставлениях МВД России, не конкретизируется, в каком формате проводятся такие «разъяснения» и обязаны ли граждане «разъяснения» выслушивать.

3.5. Регламентируя обращение сотрудников полиции с отдельными категориями граждан, Устав затрагивает только одну категорию, пользующуюся иммунитетом, — дипломатов. При этом поведение полицейского при его контакте с иностранным дипломатом описано некорректно: «Неприкосновенность лица, пользующегося дипломатическим иммунитетом, не исключает законной самообороны от его противоправных действий и принятия соответствующих мер для пресечения совершаемых им преступлений, нарушений общественного порядка» (пункт 236). Здесь вновь смешиваются совершение преступлений и любое, в том числе административное, нарушение общественного порядка. Но если пресечение совершения дипломатом преступления оправдано, то при нарушении общественного порядка такое пресечение недопустимо. Что не исключает подачи полицейским рапорта об антиобщественном, по его мнению, поведении дипломата. Почему-то в Уставе ничего не сказано о других спецсубъектах, пользующихся неприкосновенностью: депутатах, судьях, Президенте Российской Федерации и т. п.

3.6. Уставом предусмотрено принятие патрульным мер по выявлению иностранных граждан и лиц без гражданства, «не имеющих при себе документов» (пункт 239). Однако ни одним законом обязанности иностранца, равно как российского гражданина, иметь при себе паспорт не предусмотрено.

3.7. «Сотрудники подразделений ППСП, заступающие на службу, должны знать: <...> приметы лиц, объявленных в розыск» (пункт 65.3). Для обеспечения выполнения этого предписания в Уставе не предлагается ничего. Сотрудники полиции оказываются в положении пушкинских приставов, ловящих Гришку Отрепьева по описанию, которое они не умеют прочитать. Между тем розыск — одно из важнейших полномочий полиции, и его правильное, технологически обеспеченное исполнение существенно улучшило бы выполнение органами своих задач, а заодно снизило бы неправовую активность полицейских по проверке документов. Тем более, что в розыске находятся не только преступники, но и пропавшие без вести, потерявшиеся старики, дети, душевнобольные.

Чтобы эта норма не служила прикрытием для незаконных проверок документов, необходима не только детальная регламентация допустимого задержания по данному основанию, но и техническая модернизация всей патрульно-постовой службы. Вся уличная полиция должна быть оснащена портативными электронными носителями с базой данных о находящихся в розыске, постоянно обновляемой, с выделением особо опасных преступников и региональных приоритетов.

Согласно правам, гарантированным многими международными и отечественными нормами, задержанный вправе знать причины задержания и свой процессуальный статус (подробнее об этом в разделе 4 данного доклада). Человек, остановленный для проверки документов, вправе услышать от остановившего его полицейского причины задержания (то есть пресечения его свободного передвижения в пространстве). Если в ответ такой причиной будет назван розыск, но подозрение не подтвердится, гражданин может поинтересоваться, как выглядит разыскиваемое лицо, и добросовестный полицейский сможет показать находящегося в розыске на своем портативном устройстве.

3.8. Деятельность подразделений ППСП оценивается, по Уставу, вполне традиционно. Основным фактором, определяющим оценку, признается состояние правопорядка в общественных местах. Критерии здесь таковы: количество зарегистрированных преступлений (пункт 139.1.1), количество зарегистрированных административных правонарушений (пункт 139.1.2), количество задержанных (пункт 139.2.2). Классическая «палочная» система, с бантиком: «Применение для оценки деятельности патрульно-постового наряда исключительно количественных критериев, а также установление для них со стороны вышестоящих должностных лиц плановых показателей по выявлению на территории маршрута или поста преступлений или административных правонарушений не допускается» (пункт 140). При этом нет никаких разъяснений того, что именно, кроме количественных показателей, должно учитываться при оценке результативности деятельности подразделений полиции.

4. Человек и полиция

Регистрация обращений

Для полиции прием и регистрация заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях — обязанность и проблема номер один. Производными от регистрации заявлений о преступлениях являются учет преступлений и судебная статистика. На базе последней выстраивается государственная стратегия борьбы с преступностью.

Еще в Концепции судебной реформы в РСФСР, утвержденной Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года, отмечалось: «Поскольку учет и регистрация преступлений ведется МВД, то есть органом, ответственным за раскрытие преступлений, понятно стремление уклониться от правдивого отражения поступающей информации: чем больше зафиксировано преступных деяний, тем больше предстоит их раскрывать. Отсюда и нежелание возбуждать дела, и сетование на ненужную «бумажную» работу по оформлению отказов в возбуждении уголовных дел»³⁹.

По словам профессора Ю. Е. Аврутина, «сложившаяся за многие годы практика оценки эффективности деятельности органов внутренних дел именно по конечным показателям «борьбы с преступностью» нанесла такой вред системе МВД, последствия которого для населения и самих сотрудников едва ли можно измерить. Дело в том, что за десятилетия применения показателей преступлений в качестве критериев оценки эффективности функционирования системы МВД сформировалась определенная, передающаяся из поколения в поколение ментальность всего личного состава милиции, ориентирующая на создание видимости благополучия деятельности милицейских подразделений, за которым — укрытие преступлений от учета, негативное отношение к любому заявлению или сообщению о правонарушении, фальсификация уголовной статистики, уголовных дел, оперативных материалов»⁴⁰.

Все эти проблемы официальной статистики сохраняются. При этом реальная преступность в России

Дискуссионно — что можно сделать

Для изменения положения с регистрацией сообщений о преступлениях, равно как с уголовной статистикой, было бы эффективным создать специальную регистрационно-учетную службу, подведомственную Минюсту России.

Такая служба могла бы:

- 1) регистрировать заявления и сообщения о преступлениях;
- 2) вести учет преступлений, а также
- 3) регистрацию обращений граждан и организаций в полицию о совершенных административных правонарушениях и
- 4) о происшествиях, требующих вмешательства полиции.

Данная служба могла бы не только отвечать за депонирование всех процессуальных документов по уголовному делу, но, возможно, и обеспечивать хранение законченных уголовных дел и размещать в Интернете приговоры и другие судебные решения (сегодня суды явно не справляются с предусмотренной законом публикацией судебных решений на своих сайтах, а поскольку все принимаемые решения «по техническим

³⁹ Концепция судебной реформы в РСФСР. — М., 2001. С. 46–47.

⁴⁰ Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. — СПб., 2003. С. 406.



относительно велика. Не надо быть криминологом, чтобы видеть: полиция не справляется с реальной преступностью. И в то же время в обязанность участковым уполномоченным вменено, через запытую после борьбы с преступлениями и правонарушениями, «пресекать противоправные деяния»⁴¹.

Но что такое «противоправные деяния» — неизвестно, во всяком случае — что это такое в понимании полицейских чиновников. Не преступления и не правонарушения (они упоминаются отдельно), а нечто третье. В действовавшей же до 2013 года инструкции для участковых и вовсе значилась обязанность «выявлять и пресекать преступления, не представляющие общественную опасность в целях предупреждения тяжких и особо тяжких преступлений»⁴².

Реагирование полиции на заявление о происшествиях

Помимо заявлений о преступлениях и правонарушениях закон о полиции и другие регламентирующие документы упоминают поступающие в полицию заявления о происшествиях.

Когда закон говорит о происшествиях, имеется в виду функция полиции, условно называемая «помощь населению». В Кодексе ООН поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка говорится, что *«служба обществу включает в себя, в частности, оказание услуг и помощи тем членам общины, которые по личным, экономическим, социальным или другим причинам чрезвычайного харак-*

С «причинам» судам размещать не удастся, решения для публикации зачастую отбираются тенденциозно).

Создание регистрационно-учетной службы будет, несомненно, высокозатратным. И хорошо. Уголовное судопроизводство должно быть делом дорогостоящим: суды присяжных дороже «единоличного судьи», рассмотрение дела в общем порядке дольше и дороже особого порядка, судоговорение затратнее «протокольной формы». Но эти «дорогие» практики обеспечивают подлинное правосудие.

Для того чтобы суды не были завалены делами, нужно не упрощать судопроизводство и не удешевлять его, а развивать правосудие примирения — по делам, где есть потерпевшие. Там же, где их нет (т. е. в основном, по наркотикам), не возбуждать столько никому не нужных дел, вредных для общественного здоровья. Следует также широко использовать статью 14 УК, позволяющую прекращать уголовные дела за малозначительностью содеянного.

⁴¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 года № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

⁴² Инструкция по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, утв. приказом МВД России от 16 сентября 2002 года № 900.

тера нуждаются в немедленной помощи» (официальный комментарий к статье 1 Кодекса)⁴³.

Из комментария к Европейскому кодексу полицейской этики: «Включение в задачи полиции функции «услуг» несколько меняют ее роль; она перестает быть только «силой» <...> Уже несколько лет в Европе прослеживается четкая тенденция полнее интегрировать полицию в гражданское общество и приблизить ее к населению <...> Как правило, помощь, оказываемая полицией, касается конкретных ситуаций, в которые она обязана вмешиваться, когда, например, нужно оказать прямую помощь любому находящемуся в опасности человеку или помочь связаться с другими государственными или социальными службами. При этом обслуживающая функция в деятельности полиции остается расплывчатой и трудно поддается определению <...> Доступность полиции в этом отношении является одним из самых важных элементов»⁴⁴.

Таким образом, несмотря на отмеченные трудности, в административных регламентах МВД социозащитная миссия полиции должна отражаться как с ее правоохранительной, так и с социально-сервисной стороны. Пока это ограничивается упоминанием происшествий, сообщения о которых полиция должна рассматривать так же тщательно, как и заявления о преступлениях. Следует отметить, что вопрос о компетенции полиции в части «помощи населению» остается спорным. Объем такого рода полномочий нигде, насколько известно, — ни в РФ, ни в других государствах, ни на международном уровне — не определен. Дядя Степа-милиционер

Дискуссионно — меры для снижения практик фабрикации уголовных дел и получения признаний в совершении преступлений с помощью недозванных методов

1. Все без исключения допросы подозреваемых, обвиняемых, потерпевших, свидетелей должны фиксироваться на видео, видеоматериалы — приобщаться к материалам дела. О необходимости сопровождения допросов такой записью говорится в Европейском кодексе полицейской этики: «Должна быть обеспечена запись допросов» (пункт 50)¹¹.
2. Помещения полиции должны быть оборудованы камерами наблюдения.
3. В протоколе допроса должны указываться все лица, присутствовавшие при допросе.
4. Допрос должен проводиться, как правило, одним и тем же должностным лицом.
5. Признательные показания и явка с повинной, а также показания сотрудников полиции не должны считаться достаточными для вынесения обвинительного приговора. Для признания лица виновным необходимы и иные доказательства его причастности к совершению преступления. ↪

⁴³ Принят 17 декабря 1979 года Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

⁴⁴ Европейский кодекс полицейской этики. Комментарий. Издание Света Европы. — СПб., 2006. С 31.

⁴⁵ Утвержден Комитетом министров Совета Европы (рекомендация 2001/10 от 19 сентября 2001 года).

обязан помочь старушке перейти улицу или снять орущую кошку с дерева, но заниматься розыском того парня в белой футболке и кепке, со значком ГТО на груди, дядя Степа не вправе, если неизвестный герой желает остаться неизвестным.

Прием, регистрация и разрешение заявлений, сообщений о преступлениях, правонарушениях и происшествиях

В настоящее время действует межведомственный приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 года «О едином учете преступлений». Этим приказом утверждены «Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положение о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений» и «Инструкция о порядке заполнения и представления учетных документов». Приказ предусматривает издание каждым из перечисленных ведомств собственных внутренних актов, регламентирующих особенности приема и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях.

Менее двух лет действовал Административный регламент предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах МВД заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. Это был основательный документ, детально, вплоть до местонахождения ручек и писчей бумаги, излагавший порядок исполнения должностными лицами названных полномочий. В августе 2014 года регламент был заменен действующей по сей день

С Именно причастности. Достоинство доказательств не может быть обеспечена за счет доказательств события преступления и сведений, характеризующих личность обвиняемого.

Должны быть ужесточены требования к понятиям. В качестве таковых не могут привлекаться бывшие сотрудники и стажеры полиции, другие лица, находящиеся в явной зависимости от органов полиции или следователя, а также постоянно проживающие за пределами транспортной доступности и бездомные.

6. В случае создания регистрационно-учетной службы и возложения на нее функций депозитария процессуальных документов все принимаемые на стадии предварительного расследования протоколы, экспертные заключения и другие документы должны сразу после их принятия передаваться в копиях в эту службу.

7. Пора отказаться от обязанности осуществления уголовного преследования. Согласно статье 21 УПК «в каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры по установлению события преступления,»

инструкцией, уже не столь подробно определяющей работу с заявлениями. Это Приказ от 29 августа 2014 года № 736 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях». С заменой регламента инструкцией процедура рассмотрения сообщений о преступлениях стала менее прозрачной и менее проверяемой.

Межведомственный приказ «О едином учете преступлений» сам по себе не вызывает принципиальных возражений. Предложенные в нем технология сбора информации и градация сведений о преступности вполне приемлемы. Но по содержанию межведомственного приказа, а также инструкции МВД есть некоторые замечания. Прежде всего удивляют **необоснованно сокращенные сроки хранения регистрационной документации.**

Так, по межведомственному приказу «книга регистрации сообщений... хранится в органе, в котором она велась, не менее 3 лет с момента регистрации в ней последнего сообщения о преступлении» (пункт 23). Но регистрационные книги могут иметь важное доказательственное значение для конкретных уголовных дел. 3 года — не срок. Дело может вернуться в суд и через 10 лет.

Инструкцией МВД предусмотрено: «Записи программно-технических средств регистрации информации, поступивших в дежурную часть по телефону сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, в том числе полученные с помощью многофункционального цифрового регистратора сигналов, сохраняются в течение 30 суток, а затем, при отсутствии необходимости, уничтожаются с письменного согласия

С изобличения лица или лиц, виновных в совершении преступления». «В каждом случае» — это неправильно. Должны быть расширены пределы усмотрения полиции по отказу в возбуждении уголовного дела в случаях выявления преступлений небольшой и средней тяжести, особенно преступлений без потерпевших, не повлекших тяжких последствий.

Это не означает, что полиция вправе не принимать заявления о преступлениях (как это сейчас случается). Все выявленные, в том числе по заявлениям граждан, противоправные деяния должны быть зарегистрированы. Но это не во всех случаях должно влечь обязанность уголовного преследования. В свою очередь потерпевшие или другие заявители вправе обжаловать отказное постановление (для этого, в том числе, оно и должно быть зарегистрировано).

председателя комиссии» (пункт 86). Но в течение месяца не рассматривается ни одно уголовное дело.

Бесследное уничтожение важнейшей криминалистической информации, без каких-либо открытых статистических и аналитических обобщений, противоречит статье 7 Федерального закона «О государственной тайне», которая запрещает засекречивать сведения о состоянии преступности.

В межведомственном приказе, утвержденных им образцах и в описании учетных карточек сведения о лицах, совершивших преступления, содержат графу **«национальность»** с пометкой «заполняется со слов». Однако, в соответствии со статьей 26 Конституции, каждый вправе определять и указывать (или не определять и не указывать) свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальности. Между тем графа «национальность» подлежит по инструкции обязательному заполнению. Хотя, как известно, преступность не имеет национальности.

Пункт 2.1.1 совместного приказа допускает подачу заявления о возбуждении уголовного дела только самим потерпевшим или его законным представителем. Это не соответствует статье 45 УПК РФ, по которой представителем потерпевшего может быть любое лицо. На наш взгляд, право подачи заявления о преступлении должно быть у любого лица, действующего по просьбе или в интересах потерпевшего, а не только у представителя, действующего по доверенности. Жертва преступления находится часто в состоянии, не позволяющем оформлять доверенности.

Вызывает сомнения запрет на рассмотрение анонимных заявлений (этот запрет не распространяется только на сообщения о готовящемся или совершенном теракте). Следует определить круг преступлений, по которым возможно рассмотрение анонимных заявлений. Разумеется, анонимное сообщение не должно само по себе служить основанием для возбуждения уголовного дела, но должно быть проверено, если в нем сообщается об убийстве, похищении человека, должностных преступлениях, совершенных сотрудниками правоохранительных органов.

Необходимость этого обусловлена страдательной ролью свидетеля, несущего уголовную ответственность за отказ от дачи показаний. Свидетель – лицо нейтральное и случайное – не должен становиться заложником уголовного дела и его фигурантов. Совершенно оправдано (и закреплено в Конституции) право каждого не свидетельствовать против себя самого и своих близких. Однако законодатели, толкуя все в пользу правоохранительной индустрии, дали право отказаться от дачи показаний только обвиняемому. Между тем конституционное право не свидетельствовать против себя нельзя понимать ограничительно. Любой человек понимает:

«против себя» — это себе во вред. Когда человек, будучи свидетелем, не хочет давать показания из-за страха перед бандитами, для него выступление в суде, хотя ни в чем его не уличающее, будет направлено «против себя».

Следует сказать, что идеи (с которыми выступает, в частности, Международная амнистия⁴⁶) о переносе тяжести с раскрываемости преступлений на их предотвращение, то есть на профилактику преступности, вряд ли приемлемы, во всяком случае для России. Уголовная превенция уже давно продвигается МВД России. Для создания юридической платформы для полицейской профилактики законодательством РФ легализуется неограниченное вмешательство полиции в частную жизнь, нарушается неприкосновенность жилища, ограничиваются свободы — и все для разоблачения «лиц, имеющих намерение совершить преступление», «лиц, склонных к совершению противоправных действий» и тому подобных фантомов⁴⁷.

Количественным критериям оценки правоохранительной эффективности следует противопоставить только качественную оценку работы конкретных подразделений, конкретных должностных лиц. Претензии к ним могут рассматриваться с участием наблюдательных советов, квалификационных комиссий и подобных структур, вплоть до профсоюзов сотрудников полиции. В то же время нельзя совсем отказаться от количественных критериев.

Ответ на вопрос о приоритетах правоохранительной деятельности лежит в другой плоскости. Это не количественные и не качественные показатели, а строгое следование праву.

5. Полиция и человек

Задержание

Ключевым для законодательного регулирования оснований, условий и порядка задержания должен стать принцип минимизации принуждения. Жесткость мер полицейского принуждения, расширение возможности их использования не являются фактором безопасности. Рост или сокращение преступности вообще не привязаны к полномочиям полиции, широки они или ограничены. Преступников не становится больше оттого, что их плохо ловят. Преступность «привязана» не

⁴⁶ Оссе, Аннеке. Принципы деятельности полиции: методическое пособие по правам человека. — Амстердам, 2006. С. 100–101.

⁴⁷ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

к полиции, а к политическому строю, социально-экономическим и культурным условиям. Поэтому регламентирование прав и обязанностей полиции при задержании (равно как при применении физической силы, спецсредств и оружия) не должно развязывать полицейским руки.

По общему правилу, под задержанием понимается любое ограничение свободы передвижения человека в пространстве независимо от продолжительности такого воспрепятствования. В смысле статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод «задержание — это любая предусмотренная законом мера лишения кого-то свободы; применение этого термина не привязано к каким-то конкретным процедурам, принимаемым в конкретных странах»¹.

В статье 14 закона о полиции перечислено 13 видов задержания. Кроме действий, именуемых задержанием, к таковому следует отнести проверку документов, блокирование людей на каком-либо участке или в здании (право полиции обязать граждан «оставаться на соответствующих участках местности или покинуть их» — пункт 7 часть 2 статьи 13) и др.

Разновидностью задержания надо считать и **привод**. Таковой допускается в отношении подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля, других участников уголовного судопроизводства (статья 113 УПК), а также лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетеля по такому делу (статья 27.15 КоАП). Процедура привода определена Инструкцией о порядке осуществления привода, утвержденной приказом МВД России от 21 июня 2003 года № 438. Данная инструкция, на наш взгляд, требует некоторой доработки. Так, должен составляться протокол привода. В настоящее время оформление протокола привода инструкцией не предусмотрено. Протокол нужен в том числе для того, чтобы лицо, подвергаемое приводу, имело возможность представить свои письменные замечания.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 13 закона о полиции полицейские вправе проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если: 1) имеются данные, дающие основания подозревать человека в совершении преступления; 2) есть основания полагать, что он находится в розыске; 3) имеется повод к возбуждению в отношении данного лица дела об административном правонарушении; 4) в других случаях, предусмотренных федеральным законом.

Крайне важно, чтобы в регламентирующих задержание документах было отражено, что **граждане (в том числе иностранные), где бы они ни находились, не обяза-**

¹ Право на свободу и личную неприкосновенность: европейские стандарты и российская практика. — Екатеринбург, 2005. С. 11.

ны иметь при себе паспорт (полиция зачастую отказывается признавать отсутствие такой обязанности). Задержание только на том основании, что гражданин не имеет при себе документ, удостоверяющий личность, незаконно.

Чтобы прекратить злоупотребления со стороны сотрудников полиции, редакция статьи 19.15 КоАП еще в 2003 году была изменена. До внесения изменений по этой статье наказывалось «проживание или пребывание гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без удостоверения личности». Хотя, судя по всему, законодатель и тогда имел в виду не пребывание в любой точке, а пребывание в смысле «временное проживание», как это предусмотрено Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Однако милиция понимала «пребывание» как ей удобно — как нахождение человека там, где она его обнаружила, без паспорта «при себе». Административные дела за нахождение без паспорта возбуждались в 90-е почем зря. Теперь, после принятия закона от 8 декабря 2003 года № 161-ФЗ, это место в статье 19.15 выглядит так: «Проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации».

Полицейские любят проверять не только паспорта, но и билеты. Укоренившуюся традицию требовать у иногороднего или иностранного гражданина предъявления проездных документов, подтверждающих время его въезда в город или страну, надо искоренять, в том числе путем внесения в регламент запрета такого требования. Закон не обязывает приезжего человека сохранять билет.

Почему необходимы регламенты задержания? Потому что не урегулированное и, следовательно, произвольное задержание может закончиться пытками. *«Наибольший риск пыток и жестокого обращения представляет первый этап ареста и задержания перед тем, как задержанный сможет увидеться с адвокатом. Арест зачастую не регистрируется в полиции. <...> Существует множество примеров того, как полиция забирает людей из дома, доставляет в отделение, незаконно удерживает и подвергает жестокому обращению, выбивая признание, пытаясь вернуть похищенное или вымогая деньги. Многие из задержанных таким способом принадлежат к бедным, малоимущим слоям населения»².*

В связи с задержанием актуально ставить вопрос об основаниях, условиях и порядке применения полицией физической силы, специальных средств и оружия.

² Оссе, Аннеке. Цит. соч. С. 165.

Согласно статье 19 закона о полиции сотрудник полиции вправе применить силовые методы воздействия в случае, если гражданин не выполняет законных требований полицейского. *«Сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба».*

Однако согласно Кодексу ООН «должностные лица по поддержанию правопорядка могут **применять силу только в случае крайней необходимости** и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей» (статья 3), и далее, в официальном комментарии к кодексу, уточняется, что сила может быть применена «в исключительном порядке».

Закон о полиции таких ограничений не предусматривает, в нем нет понятия «исключительный порядок», а о крайней необходимости упоминается только в связи с правом использовать «любые подручные средства» при отсутствии при себе оружия и спецсредств.

При таких, упрощенных по сравнению с международными стандартами, правилах применения силы и оружия, естественно, возникает проблема причинения вреда здоровью задержанного при его силовом задержании. Поэтому в административном регламенте задержания должны содержаться ограничения насильственных действий полиции. Такие ограничения возможны и без изменения федерального закона. В частности, в регламенте необходимо указать на недопустимость причинения вреда здоровью задержанного за совершение административного правонарушения. Если при уголовно-процессуальном задержании в случае попытки бегства, оказания сопротивления полиции закон допускает применение физической силы, спецсредств и в некоторых случаях — оружия, и причинение в связи с этим вреда здоровью не является преступлением, то при задержании за правонарушение это неприемлемо. *«Доставление за административный проступок» может происходить насильственно, но не может сопровождаться причинением вреда здоровью задерживаемого <...>, если лицо в момент задержания не совершает насильственных действий в отношении задерживающих. Если во время доставления, тем не менее, административно задерживаемому будет причинен вред, этот факт может оказаться признаком состава преступления должностного лица — превышения должностных полномочий»³.*

³ Смирнова Л. Н. Уголовно-правовое регулирование задержания лица, совершившего преступление. — СПб, 2005. С. 65.

Уголовно-процессуальное задержание

Основания для задержания подозреваемого согласно статье 91 УПК таковы: 1) лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; 2) **потерпевшие или очевидцы** укажут на данное лицо как на совершившее это преступление; 3) на самом человеке, на его одежде, при нем или в его жилище обнаружены явные следы преступления.

Эти основания шире, чем были установлены УПК РСФСР 122 статья того кодекса была изложена иначе: «когда **очевидцы, в том числе и потерпевшие**, прямо укажут на данное лицо как на совершившее преступление».

В прежнем УПК указание потерпевших на конкретного человека признавалось основанием задержания только в случае, когда потерпевший был в то же время очевидцем преступления. Действующая же норма допускает задержание на основании заявления потерпевшего, не бывшего свидетелем преступления, то есть на основании предположения. Это затрагивает обвиняемых в самом распространенном преступлении — краже, которая по определению есть «тайное хищение чужого имущества». Потерпевший от кражи практически никогда не бывает ее очевидцем.

Согласно статье 92 УПК «после доставления подозреваемого в орган дознания или к следователю в срок не более 3 часов должен быть составлен протокол задержания, в котором делается **отметка, что подозреваемому разъяснены права**, предусмотренные статьей 46 настоящего Кодекса». Данная норма не отвечает принципам международного права. Во-первых, в этой статье, равно как и вообще в УПК, отсутствует указание на разъяснение прав подозреваемому незамедлительно после его задержания. Из статьи 92 следует только, что в протоколе при его составлении делается отметка о разъяснении прав. А значит, в обязанности должностных лиц входит только проставление отметки о разъяснении прав, что, в полном соответствии с УПК, можно сделать по истечении 3-х часов после доставления. Во-вторых, УПК не требует **незамедлительного** разъяснения прав и составления протокола задержания. В-третьих, в статье 92 УПК указывается только на разъяснение прав подозреваемого, перечисленных в статье 46 УПК, и ничего не говорится о разъяснении прав задержанного (арестованного), предусмотренных Конституцией РФ и международным правом.

Задержанные в уголовно-процессуальном порядке, равно как и по КоАП РФ, должны находиться под защитой принципов и правил, закрепленных в «Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными»⁴ и в «Своде прин-

⁴ Приняты Первым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1955 г.), одобрены резолюциями ЭКОСОС ООН от 31 июля 1957 года и от 13 мая 1977 года.

ципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме»⁵.

Не перечисляя здесь всех раскрытых в этих документах прав задержанных и заключенных, достаточно указать на содержащееся в «Минимальных правилах» требование размещать каждого подследственного заключенного на ночь в отдельном помещении (пункт 86). Это правило может показаться нереалистичным. Однако оно вполне выполнимо, если задержание на срок более 3 часов рассматривать как исключительный случай, как чрезвычайную меру.

Административное задержание

Хотя КоАП допускает **досудебное задержание до 48 часов** привлекаемых за административное правонарушение, если наказание за него предусматривает административный арест, из этого вовсе не следует, что задержанного следует выдерживать в изоляции двое суток до рассмотрения дела судом. Административный проступок, даже предусматривающий санкции в виде ареста, – в любом случае деяние менее общественно опасное, чем преступление даже небольшой тяжести. Обвиняемые же в совершении преступлений небольшой тяжести, как правило, не подвергаются предварительному заключению под стражу, притом что наказание за них может быть до 3 лет лишения свободы. Даже при назначении судом административного ареста отбывание его осуществляется не в КПЗ, не в ИВС, а в специальных помещениях для лиц, подвернутых административному аресту, где, в соответствии с законом, имеются определенные бытовые условия. 48 часов административного задержания даются в крайнем случае, а не как правило. Опять же, двое суток предусмотрены как для задержанных по КоАП, так и для задержанных по УК/УПК. Это еще один аргумент против полного допустимого срока административного задержания.

Интересно, что на правонарушения, наказуемые арестом до 15 суток, полиция реагирует во многих случаях более свирепо, чем на преступления небольшой и средней тяжести. Наиболее распространенные дела об административных правонарушениях обычно не требуют представления в суд различных материалов, обосновывающих позицию сторон, как это происходит при задержании при совершении преступления. Подозреваемому в совершении преступления после задержания предстоит избрание меры пресечения, так что 48 часов до рассмотрения судом ходатайства о заключении под стражу во многих случаях реально

⁵ Утвержден резолюцией 43/173 Генеральной ассамблеи ООН от 9 декабря 1988 года.

нужны следователю для обоснования своего ходатайств, а иногда и самому задержанному для представления в суд ходатайств, характеристик, доказательств непричастности, алиби и т. п. Ничего подобного задержанному за правонарушение не требуется. Его просто хранят в камере, как багаж, до направления в суд.

Во всех случаях задержания должен действовать **принцип незамедлительности**. Должностным лицам следует проводить все предусмотренные законом процессуальные действия безотлагательно. Однако в случае, если все необходимые действия должностным лицом проведены, необходимо учитывать и готовность задержанного к дальнейшим действиям. Так, ходатайство следователя об избрании подозреваемому меры пресечения в виде заключения под стражу не должно направляться в суд, если подозреваемый или его защитник нуждается в дополнительном времени для сбора документов или по другим причинам. Естественно, такое продление возможно лишь в пределах срока, установленного статьей 108 УПК. Или, например, когда отпадает необходимость дальнейшего пребывания задержанного в помещении полиции, он не должен выдворяться на улицу, если он просит разрешить ему пребывание в отделении до начала работы общественного транспорта.

Наставление о доставлении

Основной из имеющихся (крайне недостаточных) ведомственных актов, посвященных регламентации задержания, — Приказ МВД от 30 апреля 2012 года № 389 *«Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан»*. Регламентирующим этот документ можно назвать с большой натяжкой: многие важные обстоятельства пропущены или по существу не раскрыты. Кроме того, Наставление касается доставления, а не задержания, то есть регламентирует действия полиции и обязывает ее к этим действиям только после того, как задержанный доставлен в полицию. Временной период между задержанием и доставлением может быть достаточно большим, но он выпадает из сферы действия Наставления.

Обозначим основные проблемные точки Наставления о доставленных.

1. Оперативному дежурному предписывается *«разъяснить доставленному лицу основания ограничения его прав и свобод, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации»* (пункт 8.4). Но какие именно права и обязанности должны быть разъяснены? И что понимается под основными ограничениями прав и свобод? Где сказано, какие из прав и свобод считаются для задержанного основными? Об этом Настав-

ление умалчивает. Сам формат административного регламента — если бы это был регламент, а не Наставление — понуждал бы дать разъяснение этих вопросов.

Но даже если ограничиться Наставлением, образец разъяснения прав доставленного мог бы быть помещен в виде приложения (как, например, в приложении к Наставлению дан полный перечень лиц, обладающих неприкосновенностью). Между тем, если бы права и их законные ограничения действительно разъяснялись, а не делалась только запись в протоколе «права разъяснены», авторы Наставления должны были изложить права и свободы разных категорий задержанных. Один набор прав у подозреваемых и обвиняемых, другой — у административно задержанных, разные права у доставленных в полицию осужденных, совершивших побег из колонии, у больных, страдающих психическим расстройством, и у иностранцев, в отношении которых поступило требование о выдаче.

Если ограничиться задержанными по статье 91 УПК, то формулировку разъяснения прав, содержащуюся в Наставлении, нельзя признать точной. Прежде всего задержанный должен знать, в чем его обвиняют. В статье 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод это выражено так: *«Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявленное ему обвинение»*. В Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, это выражено еще точнее: *«До сведения задержанного лица <...> без промедления доводится полная информация о любом постановлении о задержании, а также о причинах задержания»* (принцип 11). Европейским кодексом полицейской этики установлено, что *«полиция должна в максимально короткий срок, предусматриваемый национальным законодательством, информировать любое лишаемое свободы лицо о причинах его задержания и о любых выдвигаемых против него обвинениях; она должна также незамедлительно информировать любое лишаемое свободы лицо о его правах и процессуальных действиях, проводимых по его делу»* (пункт 55).

Таким образом, регламентирующие документы о порядке задержания должны содержать следующие предписания:

- а) разъяснение причин задержания (выдвинутое обвинение в совершении преступления, или привлечение к ответственности за административное правонарушение, или нахождение в розыске, или поступивший запрос о выдаче, а также другие основания, предусмотренные для задержания статьей 14 закона о полиции);
- б) разъяснение оснований задержания (статья 91 УПК, статья 108 УПК, статья 460 УПК, статья 27.3 КоАП или нормы других законов);

- в) разъяснение прав и их допустимых ограничений в зависимости от оснований задержания – права подозреваемого (статья 46 УПК), или обвиняемого (статья 47 УПК), или лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (статья 25.1 КоАП), или нормы других законов;
- г) разъяснение, какие процессуальные действия проводятся в отношении задержанного (административное задержание, уголовно-процессуальное задержание, уголовно-правовое задержание, доставление, направление на освидетельствование, допрос или другое);
- д) указание на незамедлительность разъяснения прав задержанных;
- е) указание на обязательность срочного вызова переводчика, если задержанный не владеет русским языком;
- ж) предоставление задержанному возможности уведомить кого-либо из близких о своем задержании (право на звонок). Европейский кодекс полицейской этики определяет эту гарантию так: *«Задержанные полицией лица должны иметь право на то, чтобы об их задержании было сообщено третьему лицу по их выбору»* (пункт 57).

2. Примечателен пункт 16 Наставления. Речь в нем идет о задержанном, нуждающемся в срочной медицинской помощи: *«в случае заявления с его стороны об ухудшении состояния здоровья, причинения себе телесных повреждений, попытки самоубийства в помещении дежурной части <...> оперативный дежурный обязан: <...> получить письменные объяснения (рапорта) от очевидцев об обстоятельствах происшествия в случае причинения доставленным лицом себе телесных повреждений и покушения на самоубийство в помещении дежурной части».*

Самоубийства действительно бывают. Если допустить, что задержанный выбросился из окна, не вынеся мук совести – это ведь тоже ответственность полиции. В помещении, где допрашивают и содержат арестованных, должны быть предусмотрены меры безопасности, препятствующие попыткам суицида: *«Содержание под стражей в полиции может усилить риск попыток самоубийств среди задержанных. Условия содержания под стражей не должны способствовать этому. Необходимо, чтобы в камерах не было предметов, которые можно было использовать для повешения. Кроме того, у задержанных следует забирать предметы одежды, с помощью которых они могли бы покончить с собой (такие как шнурки, ремни, простыни и т. п.)»⁶.*

⁶ Оссе, Аннеке. Цит. соч. С. 171.

3. Наставление предлагает считать срок задержания **не с момента фактического задержания, а с момента доставления** задержанного в помещение полиции (пункт 19).

Это противоречит статье 22 Конституции («До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов»), статье 27.5 КоАП («Срок административного задержания не может превышать три часа», а по делу о правонарушении, за которое может быть назначен арест, «не более 48 часов») и статье 94 УПК («По истечении 48 часов с момента задержания подозреваемый подлежит освобождению...»).

Наконец, сам Федеральный закон «О полиции» гласит: **«срок задержания исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения лица»** (пункт 4 статьи 14). Наставление МВД прямо этому противоречит.

4. В том же 19 пункте Наставления далее следует: *«После составления протокола об административном правонарушении или вынесения постановления о прекращении дела об административном правонарушении указанные лица подлежат освобождению либо, в случаях, когда за совершенное ими административное правонарушение предусмотрено наказание в виде административного ареста или административного выдворения, подлежат направлению в суд для рассмотрения в их присутствии дела об административном правонарушении».*

Иными словами, задержанные за правонарушения, за которые может быть назначен административный арест, содержатся, по Наставлению, в помещениях полиции до их доставления в суд для рассмотрения дела по существу. Существует, по мнению МВД, одно условие: суд должен состояться до истечения двух суток задержания. Но как быть с нормами о безотлагательности и незамедлительности?

Кроме того, по большинству правонарушений, предусматривающих арест, такое наказание является альтернативным: может быть назначен и штраф. А впервые привлеченному к ответственности должен быть назначен штраф, а не арест, потому что более строгое наказание избирается, как правило, при наличииотягчающих обстоятельств — неоднократности привлечения, группы лиц, вовлечения несовершеннолетних. Удерживая человека двое суток в отделении, полиция, по сути, навязывает суду назначение задержанному ареста, а не штрафа.

Вывод очевиден: задержанные за любые правонарушения, какое бы наказание ни предполагалось по КоАП, должны освобождаться по истечению трех часов. 48 часов в помещении полиции — это допущение, а не предписание.

5. В приложении к Наставлению помещены «Правила оборудования служебных помещений, предназначенных для выяснения обстоятельств факта задержания

или доставления лиц, доставленных в дежурные части территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации». В частности, эти Правила предусматривают: *«В служебном помещении в общедоступных местах для информирования и разъяснения доставленным лицам их прав должны быть размещены: выписки из положений Конституции Российской Федерации, КоАП, Уголовного кодекса Российской Федерации, УПК, Федерального закона «О полиции», настоящего Наставления и иных нормативных правовых актов, определяющих порядок выяснения обстоятельств факта задержания или доставления лиц, доставленных в дежурную часть, служебные номера телефонов и адреса должностных лиц, которым могут быть обжалованы действия, связанные с необоснованным доставлением, задержанием или порядком содержания доставленных лиц».*

Этот пункт, не содержащий точных обязывающих предписаний, – одно из многих подтверждений необходимости принятия административных регламентов. Стенды с выписками из Конституции и законов могут оформляться, по выбору начальника, на синем или голубом фоне. Но содержательно размещаемую информацию необходимо унифицировать.

Точно так же нельзя оставлять на усмотрение начальника отдела полиции, контакты каких должностных лиц вывешиваются. Список их по шаблону, единому на всей территории России, следует включить в регламент. Это территориальный прокурор, региональное управление Следственного комитета, начальник УВД по субъекту Федерации, начальник службы собственной безопасности того же УВД, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, Общественная наблюдательная комиссия. Задержанным должны быть предоставлены телефоны, адреса, должности и фамилии руководителей, а также разъяснения, куда в каких случаях обращаться.

Вытрезвление

Доставление *«граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации»* предусмотрено пунктом 14 части 1 статьи 13. Доставлять таких граждан в помещение подразделения внутренних дел закон не разрешает.

При обнаружении в общественных местах пьяных лиц, находящихся в бессознательном состоянии, с симптомами острого отравления, психоза, с травмами черепа и иными опасными телесными повреждениями, а также с другими явно выраженными признаками тяжелого состояния здоровья наряд полиции должен

немедленно вызвать скорую медицинскую помощь (см. «Инструкцию о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации»).

Попытки ликвидировать медицинские вытрезвители или передать их в ведение Минздрава предпринимаются с 1991 года, после принятия Закона РСФСР «О милиции». Передача вытрезвителей из МВД в Минздрав предусматривалось постановлением Правительства РФ о мерах по реализации названного закона от 18 апреля 1991 года № 1027–1. Поскольку это предписание не было исполнено, Указом Президента РФ от 18 февраля 2010 года № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» было дано поручение Правительству в 6-месячный срок подготовить документы по передаче вытрезвителей в подчинение Минздрава. Указ Президента также был проигнорирован.

Верховный суд РФ решением от 2 апреля 1999 года по заявлению гражданина Ландо А. С. признал существование медвытрезвителей не противоречащим законодательству. Согласившись, что, согласно закону, вытрезвители давно должны быть переданы из ведения МВД в Минздрав, суд все же решил, что в законе ничего не сказано о ликвидации вытрезвителей: «Поскольку действующее российское законодательство не предусматривает ликвидацию медицинских вытрезвителей как учреждений, а только предполагает передачу в ведение другого органа организацию работы данных учреждений, то утверждения Ландо А. С. о незаконности их деятельности после 1992 года не основаны на законе».

Постановлением Европейского Суда по правам человека от 3 февраля 2011 года по делу «Харин против России», в котором оценивалась законность содержания заявителя в медицинском вытрезвителе, было признано, что, исходя из конкретных обстоятельств данного дела, задержание заявителя и помещение его в вытрезвитель на срок около 12 часов не нарушило его прав, гарантированных Конвенцией. В то же время, оценивая основания помещения в медвытрезвитель человека, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, Европейский Суд указал следующее: «Признавая задержание заявителя законным, национальные суды оправдали его внешним видом заявителя, который, по их мнению, являлся оскорбительным для человеческого достоинства и общественной нравственности». Однако, по мнению ЕСПЧ, «заключение под стражу лица только лишь на основании его внешнего вида под воздействием алкоголя, представляющего оскорбление общественной нравственности, не соответствует целям подпункта «е» пункта 1 статьи 5 Конвен-

ции. Оскорбительный внешний вид сам по себе не является достаточным основанием для задержания; это обоснование могло бы стать первым шагом к введению системы обязательного задержания любого лица необычного вида, который мог быть воспринят как оскорбляющий человеческое достоинство и общественную нравственность. Простая нетерпимость или враждебность общества не может оправдать лишение свободы человека».

Вытрезвители не упоминаются в Приказе МВД РФ от 23 декабря 2011 года № 1298 «Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации». Согласно инструкции, при обнаружении человека в таком состоянии наряд полиции обязан вызвать бригаду скорой помощи. В случае, если последнее невозможно, полицейские обязаны сами отвезти больного в медицинское учреждение. Если же состояние обнаруженного субъекта, по мнению медиков, не требует стационарной медицинской помощи, он доставляется в дежурную часть МВД, но только при наличии оснований для привлечения к административной ответственности.

Инструкция не предписывает никаких действий в случае, когда человек не признан нуждающимся в стационарной медицинской помощи и в то же время нет оснований для привлечения его к административной ответственности. В других странах в таком случае полиция доставляет человека по месту жительства, если последнее удается выяснить. И лишь при невозможности добиться сведений о месте проживания человека привозят в полицию, где он находится до вытрезвления. По смыслу же российской инструкции, такого человека оставляют для вытрезвления на улице, на морозе.

Очевидно, что находящихся в состоянии опьянения в условиях, угрожающих их здоровью или жизни (то есть утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке), полиция должна доставить по месту жительства, если таковое известно. Или же – в отдел полиции, даже при отсутствии повода для привлечения к административной ответственности. Соответствующие дополнения следует внести в Приказ МВД от 23 декабря 2011 года № 1298.

Общественный контроль

Общественный контроль в существующих формах и при установленных условиях его осуществления практически не влияет на положение задержанных, находящихся в местах принудительного содержания органов внутренних дел.

Именно противодействие пыткам в отделениях полиции было изначально целью принятия Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Основной антипыточной мерой должно было стать посещение общественными инспекторами отделений полиции **без предварительного уведомления**. Но в окончательном виде данный закон не решает этой важнейшей задачи. Практически равна нулю эффективность работы общественных наблюдательных комиссий в части превенции пыток. Повлиять на ситуацию мог бы только контроль без предупреждения, то есть без предварительного информирования каких-либо должностных лиц о намеченном посещении. Именно таковой была концепция законопроекта об общественном контроле, принятого в трех чтениях еще второй Государственной Думой (проект Валерия Борщева) и отклоненного Советом Федерации. Не предусматривалось уведомление администрации проверяемых мест и в следующем законопроекте, принятом в первом чтении в сентябре 2003 года (проект Виктора Зоркальцева). Исказив концепцию проекта Зоркальцева, пятая Дума отказалась от контроля без предупреждения, установив, что «о планируемом посещении мест принудительного содержания общественная наблюдательная комиссия, указывая намеченные к посещению места принудительного содержания и даты посещения, уведомляет соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся соответствующие места принудительного содержания» (статья 15).

Подведенное под эту норму закона «Положение о порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов МВД членами общественных наблюдательных комиссий», утвержденное приказом министра от 6 марта 2009 года № 196, сделало посещение этих мест еще более бессмысленным. Если закон говорит об уведомлении руководителей территориальных министерств или управлений внутренних дел, то приказ министра Р. Нургалиева предписывает руководителям региональных УВД в обязательном порядке сообщать о планируемых посещениях ОНК непосредственно начальникам подконтрольных учреждений. Поэтому избитых и изувеченных в полиции члены ОНК не находят и способны выявить лишь плохую освещенность помещений. Но это под силу и санитарной инспекции.

Принесение извинений

«В случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод. В порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, полиция приносит извинения

гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, по месту нахождения (жительства), работы или обучения гражданина в соответствии с его пожеланиями» (часть 3 статьи 9 закона о полиции).

Эта норма закона исполняется в соответствии с приказом МВД России от 15 августа 2012 года № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции». По данному порядку есть несколько замечаний.

1. Не предусмотрено принесение извинения в письменной форме. Устные извинения «не пришьешь к делу», между тем извинения полиции могут быть полезны гражданину именно как документ. Например, при судебном обжаловании действий полиции или при рассмотрении уголовного дела.

2. Не принимается во внимание, согласен ли сам гражданин принимать извинения. В пункте 4 Порядка говорится: «Извинения приносятся гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, по месту нахождения (жительства), работы или учебы гражданина в соответствии с его пожеланиями». Получается, что, если гражданин не работает и не учится, извинения могут быть принесены только по месту жительства.

На наш взгляд, данный документ требует следующих дополнений:

- обязательное принесение извинений в письменной и устной форме. При этом письменное извинение подписывается начальником соответствующего подразделения полиции;
- гражданин вправе отказаться заслушивать устные извинения. В таком случае извинения в письменной форме высылаются почтой.

Мария Сучкова⁷

Стандарты работы государственных органов с обращениями граждан. Процессуальные обязательства и стандарты эффективности средств правовой защиты согласно Европейской Конвенции

Введение

Право на эффективную защиту со стороны государственных органов в ситуации нарушения прав является важнейшей гарантией того, что нарушения будут прекращены, а пострадавший восстановлен в правах.

В статье 13 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁸ (далее – «Конвенция») закреплено право на эффективное средство защиты прав, гарантированных Конвенцией. Кроме того, ряд других статей Конвенции в их толковании Европейским Судом по правам человека (далее – «ЕСПЧ» или «Европейский Суд») предполагают, что государства несут процессуальные обязательства по должному рассмотрению жалоб, если они поданы на нарушения прав, гарантированных этими статьями. В частности, такие процессуальные обязательства содержатся в статье 2 Конвенции («право на жизнь») и статье 3 Конвенции («запрет пыток»).

⁷ Партнер юридической фирмы Threefold Legal Advisors LLC, магистр международного права в области прав человека (Университет Эссекса, Великобритания).

⁸ Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ.

В настоящей статье мы рассмотрим, какие, согласно требованиям Конвенции, правовые обязательства возникают у государства при получении обращений от граждан или юридических лиц⁹ о нарушении их прав и каков стандарт качества работы органов государства с этими обращениями.

Безусловно, с учетом многообразия ситуаций, в которых граждане или юридические лица обращаются к государству за защитой своих прав, в рамках одной статьи нецелесообразно детально рассматривать все применимые стандарты. Как неоднократно подчеркивал Европейский Суд, объем обязательств государства и применимые стандарты будут различаться в зависимости от существа дела, содержания обращения и заявленного в нем требования¹⁰. Поэтому мы расскажем о самых общих требованиях, которые предъявляются Конвенцией к работе государственных органов с обращениями, и проиллюстрируем их примерами из практики ЕСПЧ.

Общее понятие эффективности средств правовой защиты

Статья 13 Конвенции предусматривает, что «каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

Как видно из текста нормы, она не применяется самостоятельно, а касается лишь тех случаев, когда лицо, полагающее, что было нарушено одно из его прав по Конвенции, обращается к государству за защитой этого права. Иными словами, Конвенция не требует, чтобы все процедуры по рассмотрению обращений граждан или юридических лиц, которые существуют в государстве, были эффективны. Стандарты эффективности распространяются лишь на те процедуры, в рамках которых лицо отстаивает свое конвенционное право¹¹.

В самом общем виде эта гарантия подразумевает наличие процедуры, в рамках которой жалоба лица на нарушение прав, предусмотренных в Конвенции, может

⁹ Говоря об обращениях граждан, в настоящей статье мы будем иметь в виду любые устные и письменные обращения, сообщения и заявления граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства (а также, если применимо, юридических лиц и объединений граждан), направляемые в государственные органы для реализации или защиты прав, гарантированных Конвенцией. Таким образом, этот термин используется в статье автономно, вне связи с его определением в национальном законодательстве.

¹⁰ См., например: «Лисейцева и Маслов против России», постановление ЕСПЧ № 39483/05 и 40527/10 от 9 октября 2014 г., п. 157.

¹¹ См., например: «Сабанчиева против России», постановление ЕСПЧ № 38450/05 от 6 июня 2013 г., п. 152.

быть рассмотрена по существу, а права заявителя могут быть восстановлены при положительном исходе рассмотрения. В соответствии с практикой Европейского Суда, для того чтобы средство защиты признавалось эффективным, процедура (или совокупность процедур) должна отвечать ряду требований¹². Конкретный объем таких требований различен в зависимости от того, о нарушении какого права идет речь. Однако любое средство защиты должно быть:

- 1) доступным, то есть инициирование разбирательства в рамках соответствующей процедуры не должно зависеть от дискреции органа или должностного лица, рассматривающего обращение;
- 2) независимым от других ветвей власти (в случае судебных средств защиты) и от участников разбирательства/ситуации;
- 3) эффективным как в теории, так и на практике; это, среди прочего, предполагает, что у заявителя (с учетом, в том числе правоприменительной практики) есть разумные шансы на успех при обращении к соответствующей процедуре;

и, кроме того,

- 4) орган, разрешающий спор, должен иметь полномочия по предотвращению нарушения прав, прекращению продолжающегося нарушения или восстановлению лица в правах в случаях, когда нарушение уже произошло (в том числе путем назначения компенсации).

Таким образом, средство защиты, в зависимости от содержания обращения, должно иметь превентивный или восстановительный (компенсаторный) эффект, а в некоторых ситуациях, как, например, в случае жалобы на применение насилия в нарушение статьи 3 Конвенции, сочетать в себе обе функции¹³.

Обязанности органов государства при рассмотрении обращений граждан

Рассмотрим некоторые правовые стандарты, соблюдение которых требуется от органов власти на различных этапах работы с обращениями граждан.

¹² См., например: «Ананьев и другие против России», постановление ЕСПЧ № 42525/07 и 60800/08 от 10 января 2012 г., пп. 93–96, 101 с последующими ссылками.

¹³ См., например: «Владимир Романов против России», постановление ЕСПЧ № 41461/02 от 24 июля 2008 г., пп. 78–79.

1. Принятие обращения и инициирование его рассмотрения / расследования

Гарантии, применимые на начальной стадии процедуры, то есть когда государственные органы получают обращение, имеют особое значение в делах, где речь идет о нарушениях статей 2 и 3 Конвенции (право на жизнь, запрет пыток и иного бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания). Данные гарантии применяются как в случаях, когда сами потерпевшие или их родственники обращаются в правоохранительные органы с требованием расследовать случай смерти, исчезновения или применения насилия, запрещенного статьей 3 Конвенции, так и в случаях, когда информация стала или должна была стать известной государству и без указанного обращения. Так, согласно практике Европейского Суда, при получении информации о совершении преступления органы расследования обязаны совершить процессуальные действия, направленные на проверку такой информации (в том числе принять, при необходимости, срочные меры по фиксации следов преступления), и, при наличии оснований, возбудить уголовное дело¹⁴.

В отношении «споров о гражданских правах» Конвенция будет нарушена, если у заявителя не было эффективной возможности инициировать процедуру судебного рассмотрения его/ее обращения. При этом право на доступ к суду, гарантированное статьей 6 Конвенции, не является абсолютным. Оно может быть правомерно ограничено требованиями процессуального законодательства. Однако любой отказ суда в рассмотрении обращения по существу должен соответствовать национальному законодательству, преследовать правомерную цель и отвечать требованию пропорциональности¹⁵. Последнее означает, что средства, использованные для ограничения права заявителя, должны быть пропорциональны цели, ради которой такое ограничение осуществляется, то есть ограничение права заявителя на доступ к суду не должно быть чрезмерным с учетом конкретных обстоятельств дела. Таким образом, суды обязаны учитывать гарантии статьи 6 Конвенции, касающиеся права на доступ к суду, когда рассматривают вопрос о принятии заявления к производству. Так, например, отказ в рассмотрении заявления по существу на том основании, что заявитель не представил доказательств в подтверждение своего иска в ситуации, когда доказательства находятся в распоряжении государства и заявитель не может их представить, может представлять собой непропорциональное ограничение права на доступ к суду¹⁶.

¹⁴ Подробнее см.: М. Сучкова. Эффективность расследования: оценка практики российских правоохранительных органов в постановлениях Европейского Суда по правам человека // Фонд «Общественный вердикт» (2009). С. 4–9.

¹⁵ См., например: «Генералов против России», постановление ЕСПЧ № 24325/03 от 9 июля 2009 г., пп. 148–149 с последующими ссылками.

¹⁶ См.: «Шишков против России», постановление ЕСПЧ № 26746/05 от 20 февраля 2012 г., пп. 108–143.

Чрезмерные финансовые барьеры, препятствующие обращению в суд, в частности, связанные с оплатой государственной пошлины, также могут быть в некоторых обстоятельствах признаны нарушением права на доступ к суду¹⁷.

2. Расследование / рассмотрение обращения

Наиболее обширный и разнообразный спектр стандартов деятельности государственных органов касается расследования и рассмотрения обращений граждан.

При получении обращения о совершении преступления, попадающего в сферу действия статей 2 или 3 Конвенции, государство обязано провести эффективное расследование по такому обращению.

В практике Европейского Суда разработаны требования, которые применяются к деятельности правоохранительных органов при проведении расследования. Во-первых, следственные действия должны проводиться своевременно и без неоправданных задержек. Во-вторых, расследование должно быть полным, а работа органов расследования по делу – тщательной. Это означает, что власти должны приложить все возможные усилия для установления обстоятельств дела и подготовки достаточной доказательственной базы для рассмотрения дела в суде. Должны быть проведены все необходимые действия для фиксации материальных доказательств (в частности, осмотр места происшествия, медицинские экспертизы лица, жалующегося на пытки, и посмертные медицинские экспертизы в делах об убийстве и проч.); должны быть приняты меры для установления и допроса свидетелей и лиц, причастных к совершению преступления; если важная для следствия информация/документы находятся в распоряжении других органов государства, должны быть сделаны запросы в эти ведомства. Кроме того, в практике Европейского Суда содержатся некоторые требования в отношении оценки собранных доказательств для принятия процессуальных решений, в том числе постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Так, органы расследования:

- обязаны дать оценку всей совокупности доказательств, имеющихся в их распоряжении;
- не должны допускать выборочной оценки информации;
- не вправе применять разные стандарты при оценке доказательств, подтверждающих позицию потерпевшего, и доказательств, свидетельствующих в пользу лиц, предположительно причастных к совершению преступления.

¹⁷ См.: «Креуз против Польши», постановление ЕСПЧ № 28249/95 от 19 июня 2001 г. с последующими ссылками.

При наличии противоречий в собранной следствием информации должны быть совершены необходимые следственные действия, направленные на устранение противоречий и максимально достоверное установление обстоятельства дела.

Кроме того, стандарт эффективного расследования предполагает комплекс гарантий для потерпевших от преступлений, попадающих в сферу действия статей 2 и 3 Конвенции, в частности, обязанность органов расследования своевременно наделять лицо процессуальным статусом потерпевшего, предоставить потерпевшему возможность изложить свою версию событий, информировать потерпевшего о ходе и результатах расследования (в том числе обеспечить право на ознакомление с материалами дела и получение копий ключевых процессуальных решений по делу)¹⁸.

В случае обращения гражданина (юридического лица) с заявлением в суд по делу, касающемуся спора о гражданских правах, государство должно обеспечить реализацию всего спектра гарантий справедливого судебного разбирательства, закрепленных в статье 6 Конвенции. Данные гарантии включают в себя (в самом общем виде) право на независимый и беспристрастный суд, право на устное и публичное рассмотрение дела, право на состязательный процесс и равенство сторон (в том числе при получении и оценке доказательств) и право на рассмотрение дела в разумные сроки¹⁹.

3. Орган, принимающий решение по обращению

Отдельно следует остановиться на требованиях, предъявляемых к органу, который принимает окончательное решение по обращениям граждан и юридических лиц.

Вне зависимости от процедуры, о которой идет речь, орган, принимающий решение по обращению, должен быть независимым как институционально, так и от участников разбирательства. В противном случае такая процедура не может рассматриваться в качестве эффективного средства правовой защиты. Например, Европейский Суд признавал, что обращение с жалобой в Федеральную службу исполнения наказаний на ненадлежащие условия содержания в колонии не будет эффективным именно в связи с тем, что данное ведомство не будет отвечать требованию о независимости. Рассматривая такое обращение, ФСИН выступит «судьей в собственном деле», поскольку именно на нее возложена обязанность

¹⁸ Подробнее см.: М. Сучкова. Эффективность расследования: оценка практики российских правоохранительных органов в постановлениях Европейского Суда по правам человека // Фонд «Общественный вердикт» (2009).

¹⁹ Подробнее см., например: European Court of Human Rights, Guide to Article 6. Right to a Fair Trial (Civil Limb) (2013). Доступно по адресу: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_FNG.pdf

по обеспечению надлежащих условий в колониях²⁰. К аналогичному выводу Европейский Суд приходил в отношении обжалования условий досудебного содержания под стражей руководством соответствующих учреждений²¹. В ряде дел, касающихся вопросов частной и семейной жизни (статья 8 Конвенции), Европейский Суд также отмечал, что орган, принимающий решения по таким вопросам, в том числе в рамках административной процедуры, должен быть независимым²². В отношении судебной процедуры рассмотрения обращений отсутствие независимости и беспристрастности в конкретном деле является основанием для вывода о нарушении статьи 6 Конвенции (см. выше).

Кроме того, для того чтобы признаваться эффективным средством правовой защиты, орган, принимающий решение по обращению, должен иметь полномочия прекратить нарушение, о котором идет речь в обращении, или восстановить заявителя в правах. Так, например, Европейский Суд признавал, что обращение к уполномоченному по правам человека не будет являться эффективным средством правовой защиты, поскольку уполномоченный не вправе «вынести юридически обязательное решение, которое может улучшить ситуацию подателя жалобы или служить основанием для получения компенсации»²³.

В этом отношении важно еще раз подчеркнуть, что к набору полномочий органа в рамках конкретной процедуры предъявляются разные требования в зависимости от нарушения, о котором идет речь в обращении. Так, обращение в суд с иском о компенсации (который в другом контексте вполне может являться эффективным средством защиты сам по себе) признавалось Европейским Судом неэффективным в делах, касающихся ненадлежащих условий содержания в пенитенциарных учреждениях и неоказания надлежащей медицинской помощи заключенным, в том числе на том основании, что такое обращение в суд может привести лишь к получению компенсации за прошлые нарушения, но не к изменению текущей ситуации заявителя²⁴. Иными словами, в рамках данной процедуры судебный орган не полномочен прекратить длящееся нарушение прав.

²⁰ См., например: «Лисейцева и Маслов против России», постановление ЕСПЧ № 39483/05 и 40527/10 от 9 октября 2014 г., п. 157.

²¹ См.: «Ананьев и другие против России», цит. выше, п. 101.

²² См., например: «Микулич против Хорватии», в котором признано, что вопрос установления отцовства в случаях отказа отца пройти ДНК-тестирование должен быть рассмотрен в рамках процедуры, отвечающей требованию независимости. (Постановление ЕСПЧ № 53176/99 от 7 февраля 2002 г., п. 64).

²³ См.: «Дирдизов против России», постановление ЕСПЧ № 41461/10 от 27 ноября 2012 г., п. 79. См. также аналогичные выводы в отношении обращения к общественным наблюдательным комиссиям с жалобами на условия содержания в исправительных учреждениях («Сергей Бабушкин против России», постановление ЕСПЧ № 5993/08 от 28 ноября 2013 г., п. 42).

²⁴ См., например: «Решетняк против России», постановление ЕСПЧ № 56027/10 от 8 января 2013 г., пп. 65–73.

4. Принятие решения по обращению

Для того чтобы процедура рассмотрения обращения признавалась эффективным средством защиты конвенционных прав, обращение к такой процедуре должно иметь разумные шансы на успех. При этом во внимание принимается не только формальное регулирование конкретной процедуры, но и ее работа на практике. Например, в делах, касающихся жалоб на условия содержания, Европейский Суд признавал обращение за компенсацией в порядке гражданского судопроизводства неэффективным средством защиты, в том числе на том основании, что на практике такие заявления удовлетворяются крайне редко, поскольку разрешение дела в пользу заявителя зависит от установления вины соответствующих органов и должностных лиц²⁵.

При принятии окончательных решений по обращению власти обязаны соблюдать материальные права, гарантированные Конвенцией в ее толковании Европейским Судом. В самом общем виде это обязательство следует из статьи 1 Конвенции, которая гласит: «Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции». При этом необходимо отметить, что Европейский Суд исходит из того, что государства обладают свободой усмотрения в отношении способа обеспечения прав, гарантированных Конвенцией. Широта такой свободы должна определяться в каждом отдельном случае с учетом прецедентной практики Европейского Суда.

Помимо соблюдения материальных прав решения, принимаемые по обращениям граждан (и юридических лиц) должны быть мотивированными. Данное требование следует из статьи 6 Конвенции и, безусловно, применяется к судебным решениям по спорам о гражданских правах. Кроме того, недостаточная мотивированность постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела является нарушением статей 2 или 3 Конвенции²⁶.

В отношении компенсаторных средств правовой защиты Европейский Суд в различных контекстах отмечал, что одним из критериев эффективности такого средства защиты является размер компенсации, присужденной заявителю. Так, в контексте нарушения права на разбирательство дела в разумный срок Европейский Суд указал, что «уровень компенсации не должен быть неоправданно [низким] по сравнению с суммами, которые присуждает [Европейский] Суд в аналогичных делах»²⁷. Критикуя

²⁵ Aleksandr Makarov v. Russia, no. 15217/07, §§ 84–89, 12 March 2009, and A. V. v. Russia, no. 1439/06, § 96, 14 October 2010

²⁶ М. Сучкова. Эффективность расследования: оценка практики российских правоохранительных органов в постановлениях Европейского Суда по правам человека // Фонд «Общественный вердикт» (2009). С. 28–30.

²⁷ «Лисейцева и Маслов против России», цит. выше, п. 158 с последующими ссылками.

компенсаторные средства защиты в делах о ненадлежащих условиях содержания под стражей, Европейский Суд также отметил, что размер компенсации, назначаемый российскими судами, неоправданно низок по сравнению с суммами, назначаемыми Европейским Судом в качестве компенсации по таким делам²⁸.

5. Исполнение решений суда

Безусловно, эффективная реализация права на обращение к средствам правовой защиты от нарушения конвенционных прав невозможна без своевременного и полного исполнения принятых решений. Непринятие всех мер, необходимых для исполнения судебного решения, является нарушением статьи 6 Конвенции, а также, в зависимости от контекста, может признаваться нарушением других прав, гарантированных Конвенцией²⁹. Кроме того, в отношении компенсаторных средств защиты своевременность исполнения судебных решений является критерием эффективности соответствующей процедуры³⁰.

Заключение

Пользование правами, гарантированными Конвенцией, невозможно без существования на национальном уровне эффективных и справедливых процедур. Назначение этих процедур состоит в том, чтобы с их помощью можно было восстановить нарушенные права. Только полное соблюдение органами государства:

- требований Конвенции на каждой стадии рассмотрения обращений о нарушении конвенционных прав
- и создание эффективных средств правовой защиты на национальном уровне в случаях их отсутствия

может реализовать принцип субсидиарности конвенционной системы защиты прав человека по отношению к национальным правовым порядкам.

²⁸ «Ананьев и другие против России», цит. выше, п. 117.

²⁹ См., например, в отношении сферы семейного права и статьи 8 Конвенции Х. Н. [Н. Н.] против Польши, постановление ЕСПЧ № 77710/01 от 13 сентября 2005 г., пп. 72–73.

³⁰ Лисейцева и Маслов, цит. выше, п. 158.