

## «Путь к наилучшей полиции: базовые идеи и принципы подотчетности»<sup>2</sup>

### I. Введение

Данный текст преследует три основных цели:

- Определить и предложить обоснования, говорящие в пользу подотчетности<sup>3</sup> полиции, и не являющиеся наставлениями.
- Объяснить, в широком смысле, траекторию обсуждений и практического опыта в данной области
- Объяснить и обсудить ключевые элементы трех важнейших типов механизмов подотчетности.

### II. Что такое подотчетность?

«Подотчетность» подразумевает такое состояние дел, в котором мы выявляем, исследуем, наблюдаем и измеряем поведение полицейских - хорошее и плохое – выделяя последствия, необходимые для того, чтобы каждый офицер, а также и учреждение в целом, воспринимали и усваивали уроки опыта на практике. Это может вызывать в воображении четкие образы награды (поощрения) и дисциплинарной ответственности. Однако это лишь часть общей картины, в которой наиболее фундаментальными элементами являются системы обработки и анализа информации, информированного менеджмента и стратегической коммуникации, объединяющей всех работающих в системе таким образом, что проводимая политика, обучение, тактика трансляции корпоративных ценностей, равно как и возможности эффективного реагирования самой структуры отражаются, практически, на всех сотрудниках.

Почему мы уделяем подотчетности центральное место в дискуссии о создании и поддержании демократической полиции? С точки зрения прав человека ответ очевиден. Полиция пользуется привилегированным правом использовать силу в мирное время, а сама природа ее работы скрывает в себе высокие риски обратного негативного воздействия на права граждан, которым полиция призвана служить. Это, безусловно, подтверждается эмпирическими данными в большинстве стран, а также является достаточным основанием, чтобы стремиться усовершенствовать стандартное понимание государственной подотчетности с любыми механизмами, необходимыми для контроля, , тщательно изучать и реагировать на действия полиции. Вне зависимости от того хорошо или плохо выполняет свои задачи полиция, она, как правило, становится объектом жалоб на нарушения прав человека значительно чаще, чем большинство других госучреждений.

---

<sup>1</sup> Роберт О. Вареник. Автор текста, программный директор Правовой Инициативы «Открытое Общество», оперативной программы Института «Открытое Общество». Правовая инициатива занимается международной реформой защиты прав человека и оказанием юридической поддержки открытым демократическим обществам.

<sup>2</sup> Данный текст представляет собой часть авторского курса, посвященного проблемам подотчетности полиции, проведенного в 2005 году в рамках программы ООН в Бразилии.

<sup>3</sup> В оригинальном тексте автор использует термин «accountability», который в переводе на русский язык соответствует двум терминам «ответственность» и «подотчетность». В данном переводе русские термины используются равноценно, в зависимости от контекста (*Прим. переводчика*).

Для гражданина полиция чаще всего представляет собой ту часть государственной власти, которая олицетворяет злоупотребление и превышение ею в большей степени, нежели чем функцию обеспечения безопасности и защиты жизни.

Однако построение эффективной и стабильной системы подотчетности обычно требует конструктивного вклада со стороны самой полиции, за исключением тех случаев, когда экстремальные обстоятельства позволяют гражданам диктовать полиции свои условия (но даже тогда стабильность позитивных изменений зависит от сотрудничества со стороны важнейших полицейских структур). Желание улучшить ситуацию с соблюдением прав человека может мотивировать большинство, но далеко не всех офицеров полиции, и менее всего тех, кто наиболее ответственен за этот вопрос. Таким образом, для убежденных сторонников идей подотчетности стратегическим становится вопрос о том, как оправдать реформу полиции с точки зрения ее институциональной структуры. Ниже представлены несколько размышлений на этот счет:

Прежде всего, и полицейские, и правозащитники должны прийти к совместному пониманию того, что ставки в этом деле значительно выше, чем банальное улучшение дисциплинарной системы или более строгое преследование за проступки. В центре находится потенциальное желание полицейского быть хорошим настолько, насколько это возможно, и получать за это заслуженное вознаграждение. Вся сила системы ответственности заключается в ее фундаментальной возможности позволять и полицейским, и представителям общественности учиться на основе собственного опыта и постоянно расширять свои знания, сохраняя при этом диалог, строящийся на принципах прозрачности, информированности и взаимного уважения.

Во-вторых, давайте вспомним, что характер работы полиции по своей природе предполагает высокий уровень институциональной способности учреждения к внутреннему менеджменту. Полицейские ежедневно сталкиваются с ситуациями повышенного риска для граждан и для себя лично, когда они вынуждены в очень сжатые сроки принимать решения, влекущие за собой серьезные последствия.. Вероятно, большинство сотрудников полиции скажут, что высококачественный уровень подготовки и личного состава позволяют свести к минимуму риски повседневных кризисных ситуаций, с которыми сталкиваются полицейские. Это так. Однако институты, которые изучают и анализируют собственные практики, обобщают полученные результаты и делают на их основе выводы, значительно лучше справляются с задачами отсеивания неподходящего персонала и негативных практик, а также с развитием и укреплением практик положительных. Такие полицейские департаменты будут способны гарантировать, что на улицах находятся наилучшие полицейские кадры, что в деле они будут демонстрировать свои лучшие профессиональные навыки, здравый смысл и подготовку как в непредвиденных ситуациях, так и в повседневной деятельности. Одну из трудно учитываемых составляющих работы хорошего полицейского – собственное усмотрение офицера, находящегося на улице – можно описать, перефразировав слова одного известного менеджера из другой сферы, как следствие структурного дизайна. И это не просто так.

Если попытаться подвести итог этому пункту, то сочетание четких норм и политики с процессами выработки и принятия решения позволяют учреждению предлагать все более четкие и лучшие рекомендации для офицеров. Показатели, которые могут быть получены благодаря изучению и анализу, укрепляют структуру подотчетности, поскольку они позволяют составить более точную оценку того, как люди, подразделения и все управление работают в совокупности. Постепенно качество работы департамента

повышается, концентрируясь на решении внутренних проблем и укреплении своих сильных сторон.

Показатели подотчетности являются полезным инструментом для официальных представителей полиции в их отчетности перед общественностью, в убеждении представителей законодательной и исполнительной власти в необходимости предоставления новых ресурсов, а также для тех, кто хотел бы поделиться опытом и идеями в области создания эффективного управленческого и институционального дизайна с другими полицейскими департаментами. В полицейской среде, для которой все больше характерны "текучка кадров" и отток профессиональных ресурсов в сферу частной безопасности, способность к эффективной конкуренции на современном "рынке безопасности" - уже не роскошь, а насущная необходимость.

### **III. Исторический контекст**

В этом разделе предлагается исторический обзор попыток продвижения идей подотчетности полиции, опирающийся, прежде всего, на опыт, накопленный в Соединенных Штатах Америки, чья мозаичная структура правоохранительных органов, состоящая из более чем 17 000 департаментов, стала хорошей испытательной площадкой для многочисленных и разнообразных реформ. В первой половине XX века усилия, направленные на повышение ответственности полиции, носили общий и эпизодический характер и зачастую являлись следствием выводов временных комиссий, как правило, формировавшихся с целью расследования крупных скандалов. Эти комиссии обычно не имели ни достаточных полномочий, чтобы заставить полицейское руководство принять их рекомендации, ни влияния для того, чтобы прививать механизмы для рассмотрения или разработки руководства по реализации предупредительных мер. Не удивительно, что подобные комиссии имели крайне ограниченное влияние, хотя они и сыграли важную роль "первопроходцев" в данной области, а также внесли свой вклад в формирование общественного внимания к подобным проблемам.

Ранние реформы полиции представляли собой типичную часть в цикле событий, связанных с каким-то громким скандалом, последующим созданием краткосрочной комиссии, ненадлежащей реализацией предлагаемых изменений и возобновлением проблемы. Подобная схема сохраняется и по сей день: публичное избиевание Родни Кинга (Rodney King) вызвало очень осторожные выводы со стороны Комиссии Кристофера и весьма сомнительные усилия полиции Лос-Анджелеса в попытке разобраться с проблемами. Десять лет спустя это вылилось в громкий скандал в полицейском отделении Рэмпарт, приведший к еще более печальным последствиям для полиции и уголовного правосудия в Лос-Анджелесе. Тем не менее, к 1960-м годам, по крайней мере, в Соединенных Штатах стали появляться более постоянные структуры подотчетности.

Первоначальные механизмы контроля были внешними, основную их функцию составлял "надзор" – т.е. внешняя подотчетность полицейских, которым не удалось убедить общественность в том, что их собственные внутрикорпоративные механизмы были готовы и способны предотвратить возникновение проблем и справиться с ними. Зачастую эти внешние органы были сосредоточены на регистрации и, иногда, на расследовании обращений и жалоб со стороны граждан. Со временем пределы возможностей этих органов контроля стали очевидны. Они встречали отчаянное сопротивление со стороны полицейских (особенно тех, кто последовательно утверждал, что дисциплина – это область их собственной юрисдикции), а все внешние изыскания

представляли собой простые рекомендации о том, как разрешить ту или иную жалобу, и их воплощение в жизнь было весьма неравномерным. Из этого следует главный урок первой половины XX века - для того, чтобы привлечь внимание к этим вопросам, необходимы были постоянные механизмы. Последующие 25 лет, в период между 1965 и 1990 гг., показали, что даже постоянный поток жалоб, поступающий в адрес полиции извне, имел ряд серьезных ограничений. Более двух десятилетий упорных сражений и испытания различных практик научили нас нескольким важным урокам:

1. ***В процессе выстраивания стабильной системы подотчетности полиция должна представлять как субъект, так и объект реформы.*** Дэвид Бэйли (David Bayley), один из наиболее проницательных исследователей полиции во всем мире, уже давно сказал, что попытка сделать исключительный акцент на внешних механизмах подотчетности подрывает адекватное развитие подотчетности внутренней, в результате чего полицейские не в состоянии управлять сами собой, а общественность пытается сделать работу за них извне с "неудобной жердочки". Учитывая сложный политический контекст, который часто сопутствует случаям неправомерных действий со стороны полиции, не трудно понять, почему полицейские могут просто оставить расследование причин этих случаев на откуп внешним структурам. Это происходит из расчета на то, что те примут на себя неизбежный удар в случае, когда результаты расследования не смогут удовлетворить всех.

То есть, полиция и ее руководители должны понимать, что в некотором роде они играют важную роль в том, чтобы механизмы реформирования обеспечивали им надлежащую подотчетность. В лучшем случае, это означает необходимость убедить полицейских в том, что их собственные интересы будут лучше всего представлены, если они сами будут проявлять инициативу и примут участие в процессе реформирования. Если же это не достижимо, то полицию необходимо заставить осознать, возможно, и посредством устойчивого политического давления, что они не должны стоять на пути у прогресса.

2. ***Концентрация внимания на отдельных случаях сама по себе не является эффективным средством в попытке положить конец проблемам неправомерных действий сотрудников полиции, а также тому, чтобы способствовать оптимальной работе,*** так как обычно корни этих проблем скрываются в более фундаментальных аспектах институциональной структуры. К примеру, в политике и устоявшихся практиках, системе рекрутирования и обучения персонала, а также средствах стимулирования, корпоративной культуры, строгости надзора и проч. Для того, чтобы обеспечить большую эффективность усилий, предпринимаемых по укреплению системы ответственности, необходимы механизмы, способные выделить и подчеркнуть те факторы, которые ведут к реализации намеченной цели, хотя отдельные примеры и могут стать хорошим инструментом для выявления симптомов.

3. Процесс ***вовлечения общественности и приема жалоб (даже если оставить в стороне степень их эффективности, которую они способны оказывать на поведение сотрудников полиции)*** может играть важную психологическую роль для жертв полицейского насилия, которые начинают ощущать, что у них есть возможность обратиться к кому-то. Представители общественности могут использовать эти процессы для того, чтобы продемонстрировать всю степень озабоченности вопросом об отношениях между полицией и обществом.

4. **На практике подотчетность требует сочетания нескольких механизмов контроля – внутренних и внешних.** В той степени, в которой такие механизмы способны координированно дополнять друг друга, они могут сформировать настоящую систему подотчетности, способствующую созданию устойчивой положительной динамики в организационном и индивидуальном поведении полицейских структур.

*Подводя итог:* укрепляя внутренние механизмы контроля в полиции, нам стоит сосредоточиться как на отдельных делах, так и на формировании более широкой политики и практик подотчетности. Вместе с тем, необходимо принимать во внимание различные механизмы, способствующие ее укреплению. Но какие из механизмов являются наиболее подходящими в деле создания основ последовательной и эффективной системы подотчетности?

#### **IV. Размышления о системе: ключевые элементы**

Единого решения, идеально подходящего для всех случаев не существует. Как мы успели убедиться, подотчетность это не только ряд специальных механизмов поощрения или дисциплинарных взысканий, но и способ управления, который включает в себя системы наблюдения и контроля, обзор деятельности и множество других повседневных функций. Однако если следующие три специфические функции будут реализованы на практике, это даст возможность решить и многие другие вопросы, возникающие в этой области, и именно поэтому они представляют собой хорошую точку старта:

1. внутренний контроль и контроль за применением силы;
2. внутренние расследования преступлений;
3. внешний анализ (но не обязательный в виде расследования) спецопераций и событий

Если причины подобного выбора не представляются очевидными, ниже мы приводим несколько относящихся к проблеме наблюдений. Использование силы и принуждения несет в себе наибольший риск злоупотребления правами граждан и имеет основной потенциал для жалоб и возникновения проблем между полицией и населением. Установление контроля над этой составляющей действий полиции представляет собой основополагающий, и, к счастью, успешный опыт в данной области. Вне зависимости от того, насколько высок уровень внутреннего контроля, осуществляемого полицией, факты злоупотреблений и нарушений прав неизбежны. В таких случаях внутренний потенциал, которым обладает полиция в области расследований и привлечения к ответственности, имеет большое значение для уровня институционального доверия в глазах офицеров и гражданских лиц. И первые, и вторые должны верить в то, что данные правила принимаются всерьез, если у учреждения имеются серьезные намерения воплотить планы в реальность.

Хотя мы и подчеркиваем важность развития внутренних механизмов, необходимо также отметить, что данные механизмы будут функционировать значительно лучше в сочетании с проверками, аудитом, анализом и конструктивными изменениями. К сожалению, всегда остается вероятность, что по ряду причин будут возникать такие проблемы, в которых внутренняя система не будет демонстрировать желаемой эффективности работы, и будет появляться необходимость задействовать внешний потенциал для обеспечения возможностей объективного расследования, решения

проблем и налаживания связей между обществом и полицией. Если и существует непреложная истина, проистекающая из продолжительного опыта в этой области, то заключается она в признании необходимости здорового баланса между несомненным обеспечением первоочередной роли внутренних механизмов в регулировании поведения сотрудников полиции и поддержанием работоспособных внешних механизмов. Контроль и давление со стороны внешних структур будут действовать на полицию в качестве стимулятора для того, чтобы содержать в порядке собственную структуру.

Итак, каковы же основные аспекты, которые должны продемонстрировать эти три типа механизмов контроля?

1. *Доступность.* Они должны иметь возможность информации из различных источников, включая гражданских и должностных лиц, и условия, необходимые для сохранения конфиденциальности в отношении источника информации целостности расследования и обрабатываемой информации.

2. *Гибкость.* Различные типы информации, требуют разных подходов. Например, отдельно взятая жалоба может вызвать целенаправленное расследование, в то время как более общая информация может рассматриваться как "пицца для размышлений" – собираемая и сопоставляемая с другими данными до тех пор, пока не наберется достаточное количество значимых элементов, способных оправдать более конкретные меры (такие, как например, целенаправленное расследование). Другое различие, о котором следует упомянуть, говоря о различных методах, заключается в том, что существует разница между жалобами на незначительные проступки, и теми, где имеют место более серьезные нарушения, требующие деликатного подхода. В целях обеспечения наибольшей эффективности и надлежащей степени осторожности в обращении с информацией различной степени сложности или чувствительности внутренним следственным подразделениям необходимо разрабатывать различные способы маршрутизации и обработки информации.

3. *Ориентация на профилактические меры.* Все обрабатывающие информацию механизмы дают возможность понять, что основные факторы риска и проблемного поведения или возникновения неприятных инцидентов лежат в области общей политики и принятых практик, которым были обучены полицейские. Реальная задача, конечно, заключается в том, чтобы обеспечить способность всех механизмов ориентироваться на подачу подобных сигналов. Более того, полицейское руководство должно понимать, что часть их функций заключается в гарантии того, что, будучи однажды выявленными, основные причины проблем будут учитываться в качестве руководства для конкретных решений. "Углубление" в категории дел, которые неоднократно приходят на рассмотрение, может существенно отличаться от мер предотвращения подобных проблем в будущем и превышать необходимые для их решения сроки институциональной жизни. Например, успешный процесс анализа использования силы или огнестрельного оружия полицейским не ограничивается простым решением вопроса о степени виновности или невиновности того или иного офицера, но предполагает поиск причин того, почему офицер поступил так, как он или она поступили, а также оптимизацию средств работы с подобными ситуациями в будущем.

4. *Стратегический обмен информацией.* Как показывают ключевые примеры, обмен информацией между различными частями такой сложной структуры как полиция имеет решающее значение. Механизмы подотчетности должны фиксировать релевантную информацию в процессе ее получения и быть способными качественно ее обрабатывать.

Их задача – найти способ максимально кратко и точно доносить стратегически важную информацию и принимать меры к тому, что обрабатываемая ими информация поступала руководителям, которые должны стремиться делать соответствующие выводы и фактически осуществлять указанные шаги на практике. Однако, даже принятие надлежащих мер далеко не всегда является достаточным для организации. Коммуникация также должна содержать четкие разъяснения причин того, почему выбраны эти, а не другие меры. И, конечно, информация должна в полной мере достигать (с некоторыми содержательными вариациями) как обычных граждан, так и сослуживцев полицейских. Сотрудники полиции по вполне понятным причинам бывают весьма осторожны в высказываниях и оценках предпринимаемых усилий в области ответственности за применение силы, но следует признать, что процесс информирования общественности должен укреплять и обеспечивать систему подотчетности не только с помощью «плохих» новостей. Вероятно, одинаково эффективным в продвижении этой повестки дня может стать как регулярное информирование общественности о ходе проделываемой работы (и здесь, очень полезным может оказаться отслеживание показателей), так и формулирование стандартов и ожиданий как тех, что полиция берет на вооружение для себя, так и тех, что применяются к общественному поведению.

5. *Обратная связь.* Эта идея происходит из ориентации на превентивные меры и системы стратегического обмена информацией. Она предполагает, что все то, что формирует деятельность полиции - академии, пособия, контролирующие органы и пр. - должно основываться на анализе данных, извлеченных из отчетности - обзоров предшествовавших ситуаций, политики и практики, таким образом, чтобы постоянно развиваться и отражать необходимые изменения.

6. *Многоаспектная фокусировка.* Отдельные случаи представляют собой только своеобразное "окошко" в разрешении ситуации до тех пор, пока мы не придем к пониманию того, что в конечном счете мы ищем причины поведения, отражаемого в отдельных ситуациях, а, следовательно, и пути к разрешению этих причин. Обществу важно видеть, что в каждой ситуации виновные - наказаны, а герои – награждены. Однако для института в целом гораздо важнее видеть связь между отдельными случаями и институциональным контекстом, формулируя соответствующие выводы.

7. *Конструктивные взаимоотношения.* Возможно, это наиболее значимо с точки зрения внешних механизмов, но должно приниматься во внимание, и для всех внутренних механизмов, чтобы не допустить маргинализации отношений в полицейских департаментах. В лучших из наблюдавшихся нами случаев механизмы подотчетности начинали рассматриваться в качестве источников знаний, залога целостности, двигателя позитивных изменений, и, в конечном счете, гарантии того, что полиция никогда не отклонится настолько далеко от значения и ценностей собственной работы, чтобы пасть жертвой разрушительного скандала. В конечном счете, это зависит от грамотно выстроенной коммуникации, доброй воли и разделяемого всеми чувства, что система подотчетности в равной степени полезна как для полиции, так и для общества, которому она должна служить.

*(Перевод с англ. И. Шатин, Фонд «Общественный вердикт»)*