

# Введение в сравнительные исследования подотчетности полиции<sup>1</sup>

Роберт О. Вареник<sup>2</sup>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Никого не должно удивлять то утверждение, что в результате сотрудничества двух организаций объекты и аудитория удваиваются. На одном уровне существует стремление продвигать идею подотчетности полиции непосредственно среди государственных и должностных лиц (а также, донорских организаций), предлагая средства и практические руководства по развитию основных ее механизмов. На другом, есть необходимость обеспечить внешнюю публичную защиту этой идеи, доводя до неправительственной аудитории техническую информацию, направленную на то, чтобы помочь сформулировать собственные предложения или же давать оценку тем, что поступают из других источников.

Сравнительный опыт является богатым источником информации в данной области. Последние десятилетия выдались весьма насыщенными для подотчетности, определяемой нами как сочетание выявления, расследования, вынесения судебных решений по случаям злоупотреблений со стороны полиции (включая нарушение прав, коррупцию и другие показатели, свидетельствующие о ненадлежащей работе), а также анализ совокупности практических примеров с целью принятия превентивных и корректирующих мер. Сегодня существует большое количество эмпирических данных и результатов экспериментов, которые дают возможность разрабатывать вариации на основе старых моделей, а также предлагать совершенно новые идеи. Расширяется география стран, правовых и политических систем, вовлеченных в этот процесс. Так, потенциал сравнительных исследований позволяет преодолевать границы всех типов, а также облегчает процесс выделения различий и сходных черт, и, тем самым, позволяет выделить общие функции, осуществляемые, хотя и по-разному, каждым механизмом. Группа исследователей в полутора десятках стран<sup>3</sup> вели самостоятельную работу совместно с Комитетом Юристов и сотрудниками Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), чтобы составить обзор трех форм подотчетности в том виде, как они представлены и существуют в различных условиях. Это, как мы надеемся, послужит полезным инструментом для пополнения и накопления практических знаний о теме, которая, согласно нашему общему мнению, имеет решающее значение в деле развития и укрепления уважения к правам человека.

---

<sup>1</sup> Данный текст представляет собой введение к сборнику исследований в области подотчетности полицейских структур в разных странах, проведенных и опубликованных при поддержке Комитета Юристов по Правам человека и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), опубликованному в Мехико в 2005 году.

<sup>2</sup> Роберт О. Вареник. Автор текста, в настоящее время 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>3</sup> Исследования правоохранительных органов включают в себя Австралию (Новый Южный-Уэльс), Бразилию (Сан-Пауло), Чили, Колумбию, Великобританию (Лондон), Южную Африку и США (Нью-Йорк и Сиэтл).

## ВВЕДЕНИЕ

Правозащитники уже довольно продолжительное время призывают к подотчетности полиции, и по вполне объективным причинам. Полицейские зачастую становятся притеснителями – в качестве исполнителей государственной и политической воли, или по независящим от нее сочетаниям некомпетентности, бесхозяйственности, коррупции или предрассудков. На протяжении всей современной истории полиция была наиболее явным и легкоразличимым олицетворением репрессивных режимов, и в то же время благодаря самой природе взаимодействия с общественностью одним из тех учреждений, на которые чаще всего жалуются даже при относительно популярных или демократических правительствах.

В ряде «несостоявшихся» или проблемных государств, а также в пост-конфликтных ситуациях правозащитные группы были активными сторонниками укрепления или восстановления полицейских сил, предупреждая, что без органов безопасности права человека и гарантии основных свобод могут оказаться лишь пустыми обещаниями. Рост уровня международной вовлеченности – количества гуманитарных и миротворческих операций, войн, таких как в Ираке, ведущихся, якобы, с целью установления демократии – в последнее десятилетие постоянно напоминает даже неискушенным наблюдателям о том, что хорошая работа полиции является ключом к фундаментальной защите граждан, и, в конечном счете, главным элементом в успешном переходе к лучшему правительству. В пост-конфликтной Центральной Америке и в последствии на Гаити, где важную роль сыграли ООН и США, полицейская реформа стала основой для более масштабных стремлений в сфере национального строительства и, можно сказать, символом перемен. (Действительно, можно отметить примечательно малое количество уголовных преследований лиц, ответственных за злоупотребления в прошлом, и попытки в большинстве случаев не затрагивать военные прерогативы полицейского ведомства, что представлялось важной задачей для сторонников перемен. Цивилизаторские усилия и профессионализация полиции в ряде случаев являлись единственным возможным незамедлительным и потенциально устойчивым изменением, которые были достигнуты, несмотря на высокий уровень требований вдохновителей переходного периода).

Сейчас довольно широко распространено мнение, что многим из "путей демократизации", воображаемым и предлагаемым политологами, лучше пройти сначала через полицейские отделения. Спустя десять лет после того как ООН выступила с Призывом к Миру, в котором отражены надежды на международный ответ вызовам, порожденным вооруженными конфликтами и гуманитарными катастрофами, Ирак представляет собой свежую иллюстрацию этого дорогого урока. Как отмечает исследователь в области сравнительного изучения полиции Дэвид Бейли (David Bayley) в своих «уроках», отраженных в монографии - *Демократизация полиции за рубежом* - неспособность обеспечить эффективную работу гражданской полиции после миротворческой операции – первый шаг к общему провалу миссии<sup>4</sup>. Обеспечение общественной безопасности повергает военных (не достаточно подготовленных и не склонных к выполнению подобных задач) в чувство фрустрации, а также отчуждает от событий тех, чей именно «мир» и порядок должен быть восстановлен и сохранен. В США Пентагон довольно рано усвоил этот урок и уже продолжительное время является активным противником несения вооруженными силами полицейских функций. Однако планируемые США миссии по-прежнему не отражают ни важности, ни сложности задач формирования и поддержания

---

<sup>4</sup> Bayley, David H., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (National Institute of Justice , 2001) at 55.

временных полицейских сил. Конечно, главная и ключевая особенность эффективной гражданской полиции состоит в том, что она должна нести ответственность за неповторение моделей злоупотреблений, небрежности или других нарушений, которые, как правило, служат типичной причиной начальных провалов и неудач.

Потрясающие мир события "11 сентября" только укрепляют это убеждение. Хотя массированные демонстрации потенциала военной мощи и доминируют в арсенале реакций США в ответ на случаи нападения на ее территории, серьезнейший вопрос, касающийся борьбы с терроризмом, сводится к следующему: Способны ли мировые полицейские силы действовать солидарно и эффективно сегодня для предотвращения в будущем террористических актов без трагических последствий для тех результатов прогресса, которые были достигнуты в деле укрепления уважения к правам человека и их соблюдения?

Все вышесказанное мотивирует Комитет юристов и ПРООН к тому, чтобы, воспользовавшись данной возможностью, предпринять попытку изучения элементов подотчетности полиции. Потенциал их использования весьма широк, а «ставки» высоки как никогда. Список стран, находящихся в состоянии перехода от одного режима к другому, страдающих от конфликтов или пытающихся совладать с хроническими проблемами в области безопасности, продолжает увеличиваться. Правоохранительные институты в развитых странах мира также нельзя оставлять в стороне. Вспомним скандал в полицейской части Рэмпарт, который потряс полицию Лос-Анджелеса в конце 1990-х, убийство Стивена Лоуренса (Stephen Lawrence), ставшее предметом разбирательств специальной комиссии в 1998 году и продемонстрировавшее институциональный расизм лондонской полиции, или призрак полицейского сговора, витающий вокруг убийств адвокатов Патрика Финукейна (Patrick Finucane) и Розмари Нельсон (Rosemary Nelson) из Белфаста в 1989 и 1998 гг. Для жителей большинства стран, особенно для тех, кто привык думать, что их полицейские обладают полномочиями с четким определением границ и адекватным контролем, расширение полномочий и секретности, предоставленное правоохранительным органам после событий «11 сентября», должно стать поводом для пристального изучения как внутренних, так и внешних механизмов контроля. Если сбор информации, ее фильтрация и другие методы должны быть действительно эффективными, то они требуют тесного сотрудничества и взаимодействия с различными источниками, часто обладающими важными сведениями. Полиция, которую граждане склонны считать расистской, пользующейся иммунитетом от закона, коррумпированной и далекой от общества, с меньшей вероятностью будет извлекать выгоду из человеческих источников информации (фактор, будучи превратно понятым, может заставлять полицейских еще больше полагаться на вторжение в частную жизнь и чаще практиковать жестокое обращение или другие нарушения прав).

Конкретный опыт помог сформулировать вопросы в области сочетания прав человека и проблем безопасности, которые подталкивают к тому, чтобы сделать более выраженный акцент на ответственности. В основе этих важных наблюдений о природе деятельности полиции, которая в значительной степени отличается от многих других аспектов уголовного судопроизводства (и многих других профессий), лежат две основные характеристики. Анализ потенциала злоупотреблений (или неэффективности и коррупции), как правило, начинается с широкого изучения тех практик, к которым постоянно прибегают полицейские, а также непрозрачности их ежедневных решений<sup>5</sup>. С

---

<sup>5</sup> Walker, Samuel, *Taming the System: the Control of Discretion in Criminal Justice 1950-1990* (Oxford University Press, 1993) at 21-25.

точки зрения логики это происходит за счет часто упоминаемой монополии полиции на применение силы, но проблемы, создаваемые ей, явно усиливаются за счет высоких ставок, которые существуют в тех случаях, когда государственные агенты имеют право задерживать, подавлять сопротивление и даже лишать жизни.

Для сравнения возьмем деятельность судьи уголовной юрисдикции. Он работает в правовом поле, что не только обеспечивает действующие правила, но и определяет официальный порядок их применения. Различные вспомогательные субъекты в процессе (прокуроры, адвокаты, апелляционные суды) обязаны обеспечивать функции надзора и контроля. Решение судьи является кульминацией формальных процедур судопроизводства, аргументированным, и (как мы надеемся) обдуманым, отражающим в себе доказательства и отвечающим нормам закона. Вынесенное решение содержит и установку на то, что вышестоящий суд может принять решение о пересмотре дела.

Работа полиции существенно отличается от описанной выше модели. Большая часть деятельности офицера представляет собой "предварительную обработку" и включает действия, требующие прежде всего быстрых и четких реакций, которые практически невозможно определить или прописать *a priori*. К примеру, насколько оправдан уровень силы, применяемый при задержании подозреваемого? На практике офицер полиции должен успеть учесть в условиях реального времени такие факторы, как физическое телосложение задерживаемого, наличие у него оружия, предполагаемых намерений, возможных последствий уклонения от задержания, а также множество других данных, которые могут быть определены (если вообще могут) только в самый разгар самих действий. Закон предлагает руководствоваться принципами пропорциональности и крайней необходимости, - но в конечном счете в момент активных действий оставляет офицера один на один с его собственным опытом и здравым смыслом<sup>6</sup>. Другими словами, личным усмотрением.

Более того, ни представители полицейского начальства, ни представители судебного аппарата, которые исполняют определенные обязанности по рассмотрению поведения офицера, не присутствуют ни в момент принятия решений, ни при самих действиях (мало что способно подчеркнуть всю разницу между ролью и методами судей и полицейских ярче, чем функция судебного надзора. Общество наделяет судей полномочиями судить о действиях полицейских задним числом и дает им роскошные преимущества во времени и дистанции, которые позволяют тщательно обдумать все те решения, на принятие которых офицер имел несколько секунд, возможно пребывая под угрозой риска собственной или чужой безопасности). Предполагается, что офицеры фиксируют часть своих действий (как и какую нередко различается в зависимости от места), но это не идет ни в какое сравнение с тщательно проработанной документацией судебных решений. Правда, зачастую никакой фиксации в письменной форме не производится, когда полицейский принимает решение не останавливать автомобиль или не выписывать штраф. В других случаях офицеры могут выполнять определенные действия и даже встречаться с гражданами практически незаметно или просто не сумев уведомить и сообщить о них,

---

<sup>6</sup> Подобные случаи имеют место, несмотря на все богатство международных стандартов, позволяющих ориентироваться в практическом применении этих правовых норм: в особенности U.N. Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979, available at [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h\\_comp42.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp42.htm)); the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990, available at <http://www1.umn.edu/humanrts/instrree/i2bpuff.htm>) and the Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions (Recommended by Economic and Social Council resolution 1989/65 of 24 May 1989, available at <http://www.unhchr.ch/ht/menu3/b/54.htm>).

даже в тех случаях, когда это требуется. (Офицеры нью-йоркской полиции, очевидно, нередко используют эту тактику: хотя они и обязаны заполнять специальную форму для документации процесса "задержаний и обысков", есть основания полагать, что часто такие записи не делаются или не сохраняются. Действительно, руководство нью-йоркской полиции не требует от офицеров сообщать обо всех без исключения "задержаниях и проверках", делая процесс отслеживания офицерских вмешательств затруднительным<sup>7</sup>). На деле, лучше или хуже, но большинство офицеров проживают свою профессиональную жизнь с довольно низким уровнем прозрачности и подконтрольности, но очень высокими ставками, зависящими от их действий. По этим причинам, основной круг проблем в реформе полиции составляют изучение, контроль, и даже "бюрократизация" свободы действий с той целью, чтобы изо дня в день сотрудники исполняли то, на что мы надеемся, и не совершали того, чего мы боимся.

Подотчетность - это механизм или, скорее, действующий принцип, лежащий в основе ряда механизмов, регулирующих осуществление полицией широких полномочий и ограничивающих плохое, незаконное или ненадлежащее исполнение ей своих функций. Иными словами вызов состоит в том, чтобы перенести процесс принятия решений в рамки системы институционального и социального управления, а также обеспечить создание ядра устойчивой реформы, направленной на обеспечение и укрепление других достижений, таких, как повышение заработной платы, улучшение подготовки и модернизация оборудования.

Полицейским не стоит интерпретировать повышенное внимание на свободе их действий или призывах к большей подотчетности исключительно в качестве «кнута», налагающего серьезные ограничения на их суждения и действия. Демонстрируемая подотчетность является также ключом к доверию, весьма приближенным к понятию «полиции основанной на фактах», выдвинутому Лоуренсом Шерманом (Lawrence Sherman)<sup>8</sup>. Шерман использует его как отражение наличия механизмов оценки качества и подотчетности в качестве элементов современной системы управления. Она позволяет полицейскому руководству знать, что делают подчиненные и с каким результатом, а также выделять те моменты, где следует внести коррективы и без которых было бы трудно продемонстрировать оказываемое воздействие, а, следовательно, выдвигать убедительные аргументы в пользу увеличения государственной поддержки, расширения бюджетов и т.д. Вне зависимости от конкретных стратегий управления – будь то, так называемая, нулевая терпимость, общественный порядок, или решение проблем охраны общественного порядка – эффективные механизмы подотчетности необходимы как полиции, так и общественности для гарантии того, что офицеры не будут злоупотреблять своим неизбежным правом на свободу действий.

Общественные обзоры и анализ примеров преступлений и ответственности демонстрируют, что проблемы подотчетности, законности и эффективности связаны настолько глубоко, что можно только подивиться настойчивости утверждений, что одновременное уважение прав и выполнение должностных обязанностей, несовместимые друг с другом требования, предъявляемые к полиции. Самоочевидным кажется тот факт, что демократическая эффективность связана с выполнением требований общества. На вершине этого списка – "Работа 1", которую Марк Мур (Mark Moore), новатор в изучении полиции, определил как эффективность в предупреждении и

---

<sup>7</sup> See, e.g., Office of the Attorney General of the State of New York, "The New York City Police Department's "Stop & Frisk Practices" (December 1999) at 71-72.

<sup>8</sup> Sherman, Lawrence, "Evidence-Based Policing", in Ideas in American Policing (Police Foundation newsletter), July 1998, at 4.

расследовании преступлений<sup>9</sup>. Это ставит перед нами важный вопрос в ближайшей перспективе: Какую роль играет соблюдение прав, а также справедливость и порядочность в выполнении полицейскими своих обязанностей, с точки зрения легитимности и эффективности?

Одно из недавних социологических исследований, проведенных среди жителей Нью-Йорка, выявило те мотивы, которые подвигают людей сотрудничать с полицией, подчиняться ее требованиям и помогать ей<sup>10</sup>. (Жители Нью-Йорка представляют собой интересный пример для исследования. С конца 1990-х гг. они испытывали на себе ярко выраженный силовой стиль охраны общественного порядка, что было связано как с падением темпов роста преступности за десятилетие, так и с распространенными обвинениями полиции в пренебрежении основными понятиями законности и уважением прав граждан). Два фактора в ответах респондентов получили серьезный перевес над другими в определении уровня гражданской уверенности и доверия к полиции. Вторым стала эффективность полиции в борьбе с преступностью. Первым же со значительным отрывом была названа справедливость ее действий<sup>11</sup>. Те же результаты были получены в ответ на вопрос о том, что способствовало бы желанию респондентов поддерживать свободу действий и личного усмотрения со стороны полицейских<sup>12</sup>. Респонденты заявляли исследователям, что в целом эффективность работы полиции настолько же зависит от соблюдения справедливости, как и от «результатов».

Жители Нью-Йорка также явно дали понять, что склонны подчиняться распоряжениям или указаниям полицейских тогда, когда считают, что полиция действует достаточно справедливо (в сущности, этот фактор имеет настолько же сильное влияние, как и собственный опыт общения респондента с полицией). Сотрудничество с полицейскими тесно связано и со справедливостью действий полицейских – на деле восприятие справедливости действий полиции мотивирует гражданских лиц к сотрудничеству сильнее, чем ощущение эффективности ее работы или их страх перед ростом уровня преступности<sup>13</sup>.

Исследования сроков реагирования на преступления делают понятным то, что уже давно известно полицейским – они крайне зависят от того, что рассказывают им люди, идет ли речь о расследовании или предотвращении преступления. Предотвращение

---

<sup>9</sup> Moore, Mark H., "The Bottom Line of Policing: What Citizens Should Value (and Measure) in Police Performance" (August 2001), at 17.

<sup>10</sup> Tyler, Tom, "What Works in Police Policy" (presentation of study results) available at <http://www.gmu.edu/depts/pia/adj/center/1>.

<sup>11</sup> Факторы, влияющие на общественную оценку действий полиции, вполне ожидаемы, и в реальности, включают как уровень страха перед преступностью, так и уровень эффективности деятельности полиции в борьбе с преступностью. Однако и эти факторы перевешиваются показателем того, как много людей уважает полицию и доверяет ей, и, самое главное, относится к ней нейтрально. Id. (*примеч. автора*)

<sup>12</sup> Принимая во внимание тот факт, что в Нью-Йорке совместно проживает множество представителей различных этнических сообществ и групп, зачастую различающихся полярно, возможно, наиболее интересные результаты исследования (включая упомянутые ниже) заключаются в том, что в ответах представителей различных этнических групп не было выявлено существенных различий. Это обстоятельство позволило исследователям обобщить свои выводы (*примеч. автора*).

<sup>13</sup> Тем не менее, следует упомянуть о соответствующих точках терпения. Среди должностных лиц, подотчетность, особенно, в случаях, когда она касается дисциплинарных вопросов, воспринимается негативно, в особенности, когда сотрудникам кажется, что выбор тех или иных случаев произволен или предвзят, а сами процедуры разрешения проблем воспринимаются как несправедливые. При том, что сравнительно малое число офицеров отрицало, широкие и комплексные проблемы, испытываемые федеральной судебной полицией в Мехико в 1990-х годах, чистка практически четверти ее состава, предпринятая правительством, была воспринята многими как несправедливая, даже с точки зрения сохранения институциональной целостности. Так как выбор офицеров воспринимался, как отражение личных и политических соображений. (Чистка не удалась, отчасти из-за ужасающей практики подотчетности сотни увольнений стали предметами для судебных исков) (*примеч. автора*).

преступления требует изучения местных условий («разведки» и сбора информации) с целью определения рисков, а также готовности сообщества внести свой вклад в ответ на предложения полицейских с целью обеспечения профилактических и защитных мер. Возможности полицейского расследования неизбежно зависят от сотрудничества с гражданами по той простой причине, что полицию редко вызывают сразу же или через несколько минут после совершения преступления. Вне зависимости от того, насколько быстрой окажется скорость реагирования, полиции вряд ли удастся поймать кого-то на месте преступления, а, следовательно, придется обращаться к свидетелям и прибегать к другим источникам.

С практической точки зрения полицейским руководителям может быть интересно узнать и о другом аспекте результатов опроса. С большим перевесом в количестве ответов люди выражали уверенность в том, что справедливость действий полиции имеет большее значение для того, чтобы убедить общественность в поддержке предложений по увеличению бюджетов для полицейских департаментов, чем показатели уровня преступности или восприятие эффективности работы милиции. В общем, создание ощущения справедливости и уважения может быть наиболее эффективной стратегией для получения поддержки в конкретных ситуациях, с которыми сталкиваются офицеры, а также и для полиции как института. Перефразируя Бейли, манеры, в которых действует полиция, важны не менее, чем та работа, которую они делают.

Появляются некоторые признаки того, что полицейское руководство и в самом деле уверилось в пользе от изучения своей деятельности и выявления ее последствий. Помимо прочего, количество внешних агентов, занимающихся мониторингом и анализом, рекомендуемых конкретные меры для полицейских, продолжает увеличиваться. Отношения и связи между внешними наблюдателями и полицейскими ведомствами не всегда просты, но они продолжают множиться и углубляться. Судя по некоторым заявлениям, исходящих от высших должностных лиц в правоохранительных органах, существует развивающееся понимание, по крайней мере, в среде полицейского руководства, что помимо измеримых показателей эффективности общественный контроль является важным моментом с точки зрения значимости и ценностей прозрачности и подотчетности, которые являются привлекательными для гражданского общества. Эти слова можно только поприветствовать, так как они облегчают понимание того, что аргументы, требующие принятия соответствующих мер, нельзя рассматривать лишь с позиций эмпирического или символического значения.

Правозащитники и полиция начали сходить в определении понятия подотчетности, отчасти потому, что теперь оно включает в себя важные элементы внутреннего управления, дополняющие "первое поколение" идей о внешнем надзоре. Например, меры подотчетности могут включать в себя сбор и распространение информации для формирования более обоснованных моделей оценки или обзора инцидентов, позволяющих делать выводы как для будущей подготовки, так и для определения мер дисциплинарной ответственности или вознаграждения. Возможно, одним из важнейших стал шаг к тому, чтобы дополнить рассмотрение отдельных случаев (независимо от того, внутреннее оно, внешнее или смешанное) более общими оценками работы системы подотчетности<sup>14</sup>.

В этом свете подотчетность становится не просто средством наказания нечестных полицейских, но и инструментом, с помощью которого полиция превращается в учебное

---

<sup>14</sup> Neyroud and Beckley, *Policing, Ethics and Human Rights* (Willan Publishing, 2001) at 113-123.

заведение и постепенно завоевывает уважение и доверие общества, а также увеличивает собственные ресурсы. За счет связи подотчетности с эффективностью и производительностью деятельности полиции юристы (правозащитники) должны четко сформулировать понятие подотчетности, чтобы явно обозначить свою озабоченность уровнем эффективности действий полиции в борьбе с преступностью. Общественные организации должны найти общий язык с теми, кто находится в более выгодном положении [с точки зрения возможностей участия в реформаторских действиях], что будет способствовать развитию внутренней реформы полиции. В частности найти единомышленников среди чиновников, которые не могут позволить себе быть заподозренными в намерении подорвать эффективность в области борьбы с преступностью, которая определяется большинством офицеров как главная миссия полиции. Во-вторых, полиция по-особенному реагирует на преступления в тех случаях, когда в них участвует государственный агент или когда жертва является объектом дискриминации или фигурируют документы по правам человека, на основании которых подчеркивается обязанность государства обеспечить средства правовой защиты и уважение прав человека. Борьба с безнаказанностью в конечном счете представляет собой борьбу с преступностью.

Представление о подотчетности в широком смысле обладает настолько широкой универсальностью, что становится понятно, что сегодня это несколько более сложная система, чем предшествующее понятие "контроля". В некоторой степени это так. Сегодня больше, чем в прошлом уместно говорить о системах, а не только об отдельных механизмах подотчетности. В самом деле первые эксперименты в области подотчетности, особенно в отношении внешнего контроля, показывают, что этот подход, используемый в качестве единственного, редко позволяет добиться желаемых результатов. Несомненно, необходимы были несколько факторов, чтобы ограничить влияние первых внешних агентств, и факторы эти, безусловно, отличались в различных подразделениях. Однако большая часть имеющегося опыта ведет к пониманию одного из центральных положений: когда речь идет о задачах построения эффективной системы отчетности, полиция должна быть как предметом, так и объектом реформ. Внутренний пересмотр и реформа ценностей, систем, процедур и тактик должны дополнять механизмы внешнего надзора<sup>15</sup>.

В "Структуре Полиции", Бейли подразделяет формы контроля (которые он использует наряду с термином подотчетности) в зависимости от нескольких факторов<sup>16</sup>. Первый, на который мы уже ссылались, представляет собой рычаги контроля - внутренние или внешние по отношению к полиции. Второй – степень, в которой источник контроля сосредоточен исключительно на полиции или имеет и другие обязанности. (Те, что не являются «специфически-полицейскими» в терминологии Бейли). В категорию форм внутреннего контроля (являющихся по определению исключительными) он добавляет дополнительные уточнения, проводя различие между механизмами, предназначенными для управления деятельностью полиции, и теми, что могут быть использованы для усиления контроля, которые, однако, имеют различия в своем основном предназначении. В результате данная типология дает представление о сложных сетях воздействия на полицию и, как следствие, о возможных последствиях какого-либо отдельного механизма или усилия, используемого, чтобы повлиять на поведение полицейских. Формы внешнего явного контроля включают контролирующие комиссии, чиновников министерств, которым

---

<sup>15</sup> Вследствие этого возникает важный, но не решенный вопрос о том, должны ли полицейские, допустившие нарушения, отстраняться от работы (прим. автора).

<sup>16</sup> Bayley, David H., *Patterns of Policing* (Rutgers University Press, 1985) at 160-172.

поручено курировать полицию, а также органы (комиссии) по рассмотрению жалоб или структуры, осуществляющие мониторинг полиции, в то время как инклюзивные средства включают законодательную власть иных выборных должностных лиц, политические партии, СМИ и наблюдателей за соблюдением прав человека. На внутреннем уровне средства явного контроля включают в себя наблюдение за подчиненными, коллегиальную ответственность<sup>17</sup> и формальные дисциплинарные процессы, в то время как средства неявного управления могут составлять добровольные ассоциации офицеров, дополнительные выплаты и наличие системы критериев, влияющих в продвижении по службе, а также ведомственные поощрения контактов с сообществом.

С чего же начать, при таком количестве потенциальных объектов и методик контроля? Доклады, включенные в этот сборник, рассматривают только те механизмы, которые являются эксклюзивными (специфически-полицейскими) и предназначены для целей формирования отчетности. Выбор представляет собой попытку охватить ключевые элементы внутренней отчетности - способность и возможности полиции расследовать свои собственные проступки и ее возможность пересматривать и контролировать уровень применения силы, признак, который отличает их от других гражданских организаций, - и, по крайней мере, некоторых видов внешнего контроля.

Не смотря на то, что несколько примеров происходят из США, где существует около 17,000 агентств правоохранительных служб в сильно децентрализованной системе, они являются источником разнообразного опыта. Обзор стремится охватить методы и модели разных политических и правовых традиций, а также различные этапы в процессе "демократизации" полиции<sup>18</sup>. Этот подход имеет некоторые рамки, поскольку он подвержен ограничениям с точки зрения сложности запроса, расстояния и времени. В большинстве своем у авторов из разных частей света было мало возможностей "сверить часы" по соответствующей стране или проектным решениям, определяющим различия в базовой модели. Каждый автор рассматривал пример конкретного механизма, так как нет такого департамента, который был бы изучен с точки зрения применения всех возможных элементов управления. В наших целях не было попытки оценить все модели без исключения, но напротив создать начальный инструмент для лиц, принимающих решения, и правозащитников, скомпилировав некоторую практическую информацию о существующих решениях. По этим причинам дискуссия, как правило, сводится к функциональному анализу механизмов - какую задачу они должны выполнять и как они пытаются с ней справиться? Определяя следующие более амбициозные вопросы, стоящие в повестке дня, вероятно, следует сосредоточиться на том, чтобы свести

---

<sup>17</sup> Бейли приводит Японию, в качестве примера, где офицеры, как правило, работают в паре, с сознанием того, что каждый из них ответственен за корректное поведение своего напарника (прим. автора).

<sup>18</sup> Примеры исследований не затрагивают пост-конфликтные ситуации, а также, в большинстве своем, страны с переходной экономикой, где нет пригодных для исследования полицейских систем, а также те случаи, которые можно отнести к условиям кризиса. Решение использовать в качестве примеров относительно стабильные, а по большей части высокоразвитые примеры (которые, как правило, более подробно описаны в соответствующей литературе), исходит из желания, как можно лучше проиллюстрировать системы, которые правительства и представители гражданского общества могли бы визуализировать перед тем, как приступить к реформам и перестройке. Продолжительный исторический путь и богатый "послужной список", таких примеров способны лучше продемонстрировать пути реформы и преимущества изменений, чем структуры, возникшие недавно в обществах, которые все еще пребывают в агонии восстановления. Неудачные примеры также, нередко бывают хорошо задокументированы и могут в равной степени послужить немаловажной пищей для анализа. На наш взгляд, эти обстоятельства перевешивают опасность сравнения примеров из самых разных контекстов, (мы, конечно, не предполагаем, что одни механизмы контроля будут работать также, если перенести их в другие параметры настройки). Наша главная задача состоит не в том, чтобы предсказывать будущее, но в том, чтобы предложить цельное описание некоторого, уже существующего опыта. Внедрение таких механизмов в кризисные сценарии, несомненно, увеличит количество практических вопросов, которые должны быть решены с учетом аналогичных ситуаций (прим. автора).

отдельные наблюдения воедино в каждой из структур, а затем сравнить то, как механизмы будут дополнять друг друга, или друг с другом конкурировать? Что заставляет работать некоторые комбинации, а другие нет? Сделать рисунок или вывести потенциальные формулы, возникающие или в данной местности, или предназначенные для подхода *case-by-case*?

Возможно, наиболее очевидный вывод, проистекающий из этих исследований, заключается в том, что ответственность и подотчетность начинаются с информации. Невозможно судить о том (и нельзя пытаться воздействовать на то), что не известно. Это простое наблюдение представляется критическим на нескольких уровнях.

Первую категорию критической информации составляет диагностика. Проступок может принимать различные формы, иметь разные источники, и борьба с различными его проявлениями будет предполагать несколько разные возможности. Некоторые виды коррупции, к примеру, встроены в сложную паутину криминальных отношений, простирающуюся далеко за пределы полиции, в то время как другие ее формы гораздо более автономны. Противоправное применение силы может, в некоторых случаях, преобладать в виде ответа на массовые выступления или, напротив, может быть сосредоточено за закрытыми дверями, ведущими в комнату для допросов.

Проектирование механизмов подотчетности должно принимать во внимание и соотноситься, как минимум, с наиболее распространенными или вероятными проблемами. Учитывая бюджетные и политические ограничения, большинство департаментов не смогут создать все необходимые механизмы, а многие будут не в состоянии сделать возможным внедрение и одного механизма в полной мере (общие исчерпывающие меры существуют, но представляется справедливым, что они, как правило, представляют развивающуюся форму и со временем расширяются). Очевидно, что выбор придется сделать, и он потребует серьезной информационной основы для принятия первоначальных решений – оценок общего характера и элементов данной проблемы.

Сбор информации это, конечно, центральная из повседневных операций механизма подотчетности. Подразделения внутренних дел занимаются им в целях расследования преступлений. Обзоры случаев применения силы зависят от данных, собранных на основе отдельных случаев. Внешние механизмы справляются или не справляются с этой задачей, в основном, в зависимости от их возможности получить надежную информацию о деятельности полиции не только из жалоб граждан, но также и от самой полиции. Более детальные исследования придают центральное значение тому, что происходит с информацией после того, как она была собрана – куда она поступает, кто и что с ней делает, кто обеспечивает целостность этого пути. В каждой из трех областей, которые мы рассматривали, конечный результат также сильно зависел от стратегического обмена информацией<sup>19</sup>.

Подразделениям внутреннего контроля, например, может понадобиться осуществлять отдельную обработку информации, касающейся обычных случаев и важных данных, свидетельствующих о более серьезных правонарушениях. В сложных случаях успех зависит от тщательного баланса внутренней прозрачности и конфиденциальности – свидетели, в частности офицеры, должны быть защищены, но подразделение не должно

---

<sup>19</sup> Информационные системы, которые включают непрерывный поток данных должны быть понятны и вытекать из потребностей полицейских менеджеров. Если информация не будет релевантна и полезна для решения задач, стоящих перед полицейскими чиновниками, то и системы обработки и сами данные будут работать впустую.

иметь возможностей скрывать информацию или помешать проведению расследованию. В результате целой волны печально знаменитых коррупционных скандалов в полиции Нью-Йорка в конце 1980-х годов, было обнаружено, что министерство внутренних дел фактически скрыло серьезный проступок должностных лиц. Это делалось путем помещения данных о более чем сорока случаях в статус спящих «напоминаний» вместо того, чтобы принять меры к расследованию, фиксируя их в статусе «официальных» в подразделении внутреннего контроля, или передавая в прокуратуру. Только анонимное обращение к особой следственной комиссии выявило практики, которые позволяли преступникам оставаться безнаказанными и давали весьма искаженное представление о масштабах проблемы во всем ведомстве, которое по-видимому не проводило эффективного аудита и анализа информационных практик<sup>20</sup>.

Этот урок касается и других механизмов. Рассмотрение вопросов применения силы является наиболее эффективным в тех случаях, когда данные отдельных инцидентов используются не только при рассмотрении вопросов индивидуальной дисциплины. При обработке информации с целью оказания помощи в переподготовке офицера анализ моделей и указаний по усовершенствованию подготовки скорее всего приведет к росту институциональной эффективности. Если офицеры будут более охотно использовать специальные материалы и данные, руководствуясь ими в конкретных ситуациях, а не отталкиваться от устных установок или принятой политики, то полицейское управление сможет более эффективно влиять на процессы внутреннего контроля и распространение положительных результатов среди остальных отрядов полиции. Конечно, особое влияние внешних механизмов непосредственно связано с тем, что информация пересекает границу между полицией и общественностью. Способы, с помощью которых внешние органы сообщают о своих выводах и рекомендациях, могут также повлиять на шансы достижения ими желаемых результатов.

Исследования порой прямо, а иногда и косвенно утверждают, что механизмы подотчетности должны объединять элементы реагирования с предупреждающей позицией. Само собой разумеется, что имеющиеся механизмы должны быть готовы реагировать на отдельные инциденты и отвечать на поступающую информацию. Тем не менее, готовность таких подразделений к немедленному реагированию должна быть дополнена способностью инициировать обсуждение, вынося на повестку дня такие важные темы как, например, определение областей для предварительного сбора информации или при необходимости угроз для целостности, пересмотр учебных модулей, или способы расследования жалоб и сообщений и процедур отчетности. С этим тесно связаны те преимущества, которые можно извлечь из возможности одновременно сосредотачиваться как на системе и операциях, так и на отдельных случаях. Однако последствия для внутренних механизмов представляются довольно резкими и равносильны созданию второго уровня контроля, рассматривающего насколько эффективны его политика и способы управления.

С другой стороны, развитие контрольных (аудиторских) бюро, которые часто сочетают ориентацию на отдельные случаи с возможностями оценки систем подотчетности, предполагает также возможные способы развития более тесных отношений и укрепления сотрудничества между внешними органами и полицейскими департаментами. За счет особенностей своего индивидуального человеческого измерения отдельные инциденты часто привлекают общественный интерес к текущим проблемам. Однако обстоятельства

---

<sup>20</sup>Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the New York City Police Department (The Mollen Commission Report) July 1994, at 95-97.

конкретного дела не всегда могут дать представление о деятельности полиции в целом. Под интенсивным давлением публичной огласки конкретных случаев полиция может занять оборонительную позицию и «закрыться». Или, напротив, она способна сделать вид, что признает за собой «поражение» и принять реформы, но только внешне и до тех пор, пока будет оставаться в центре общественного внимания. Существуют доказательства, что более тщательный обзор работы системы за определенный период или изучение не одного, а целого ряда случаев могут стать стимулом для процесса самоанализа со стороны полицейского департамента и, возможно, подтолкнуть к сотрудничеству. Выводы и рекомендации, полученные благодаря этому процессу (при прочих равных), будут отличаться большим потенциалом для принятия мер и реализации предложений, чем те, что могут быть выработаны благодаря жарким дебатам по поводу одного случая.

Интерес к рассмотрению систем повышается, если коснуться важного вопроса, заданного в "*Структурах полиции*" еще два десятилетия назад и по-прежнему занимающего центральное место в теории и практиках подотчетности: какое сочетание внутреннего и внешнего контроля можно считать наиболее эффективным? В 1985 году Бейли описал ряд преимуществ внутренних механизмов перед внешними и выразил опасение, что более широкое использование внешнего управления может помешать, а не способствовать развитию внутренних механизмов<sup>21</sup>. Бейли предпринял попытку объяснить и описать различные комбинации механизмов, существующие в разных обществах, а не отыскать точную пропорцию между укреплением и ослаблением подотчетности. Данное исследование также не претендует на исчерпывающий ответ на этот вопрос. Ни одно отделение не было изучено на предмет наличия всех возможных элементов контроля, а авторы не имели возможностей сравнить и предложить описание различных результатов. Однако четкий вывод о том, что сочетание механизмов необходимо, а также некоторые соображения относительно условий, при которых конкретные механизмы работают успешно или не работают, отражены в этом исследовании. Одна из точек согласия, достигнутых в ходе круглого стола, заключается в том, что обсуждаемые механизмы подотчетности не могут стать заменой или быть эффективными без ранее существовавшей системы внутреннего управления и контролируемых структур, способных применять и дополнять эти механизмы.

Все рассмотренные механизмы имеют серьезное преимущество по сравнению с формами внешнего контроля, распространенными в начале XX века. Внешние попытки контроля подотчетности полиции были эпизодическими и за редким исключением ограничивались специальными временными комиссиями, созданию которых почти всегда неизбежно предшествовал скандал, их эффективность была заметна до тех пор пока скандалу сопутствовал широкий общественный интерес.

Рассматриваемые органы внутреннего контроля предполагают два совершенно различных подхода к структуре. Полиция Нью-Йорка является намного более централизованной, в то время как городская полиция Лондона в большей степени полагается на то, что и как будут предпринимать следователи в каждом отдельном

---

21 Бейли предлагает типологию совокупности тесно связанных между собой явлений, которая разделяет страны в зависимости от их отношения к правительству, степени внутригруппового саморегулирования, а также степени гетерогенности. Среди этого ряда факторов варьируется также и стиль управления полицией от опоры на внешние механизмы к акценту на внутренние. По его мнению, существуют некоторые доказательства того, что внешние механизмы контроля вытесняют внутренние (и наоборот, сильные внутренние механизмы делают менее необходимыми внешние менее необходимыми). *Структуры полиции*. С. 187.

случае<sup>22</sup>. Несмотря на различия в обоих подходах, каждый предназначен для того, чтобы сортировать инциденты в зависимости от их тяжести, объединить предупредительные и реактивные стратегии, изучать закономерности и предпринимать критический самоанализ работы подразделения. Представляется, что нет очевидных причин для того, чтобы при прочих равных условиях отдавать предпочтение одному из подходов(или, если на то пошло, то любой из вариаций, которые существуют в плоскости между крайне централизованными и децентрализованными системами контроля). Подход, применявшийся в Сан-Пауло (Бразилия), где присутствует некоторое сходство с Лондоном, был охарактеризован как «переходный» не для того, чтобы выделить другую модель, а потому, что учитывает тот факт, что система находится в процессе эволюции, и текущие ее элементы еще пока не отражают консолидированную систему внутреннего расследования.

Наличие больших возможностей для консолидации механизмов внутренних расследований в случаях Нью-Йорка и Лондона не освобождают их от инцидентов, в которых фигурируют неправомерные действия со стороны полицейских или от вопросов о целостности и эффективности системы внутренних расследований. Открытия, сделанные Комиссией Моллен (Mollen Commission), выявившие «скрытые» случаи расследований в среде внутреннего контроля (см. стр. 11), являются не просто одной из ярких иллюстраций, а говорят о том, что вопрос о необходимости обеспечения механизмов подотчетности, целостности и контроля качества стоит особенно остро в силу чувствительности и часто, конфиденциального характера расследования дел своих коллег<sup>23</sup>.

В случае с Бразилией, однако, службам внутреннего контроля в структуре внутренних дел еще свойственно превышать свои полномочия и возможности, равно как и перспективным институциональным механизмам еще предстоит обеспечить надежность исследований. Их аппарат еще заметно реактивен и демонстрирует ограниченную инициативу, однако последние изменения представляются положительными, включая аудит и выборочные проверки, а также ориентацию на профилактические меры, основанные на анализе данных внутренних "горячих точек" и иных факторов риска, поэтому они могут служить заблаговременным решением будущих проблем. Опыт Сан-Пауло указывает на отсутствие возможностей или, пользуясь терминами доклада, на неспособность к "структурной соразмерности", определяемой как соотношение размеров подразделения с ресурсами, необходимыми для ответа на вызовы в области подотчетности. (Это предполагает недостаточный уровень политической воли для наделения достаточной силой конкретное подразделение в сочетании с условиями географической и административной дисперсии. Последнее предложение, чтобы службы внутреннего контроля отчитывались перед Министерством общественной безопасности, а не перед шефом полиции, обещает большой уровень поддержки и новые потенциальные возможности).

---

<sup>22</sup> Используемый в Нью-Йорке подход можно охарактеризовать как попытку создать и способствовать удержанию ощущения вездесущности и чувства, что глаза и уши служб безопасности пристально следят за каждым офицером, в то время как подход MPS охотно признавать, что они не намереваются присутствовать везде (прим. автора).

<sup>23</sup> Участники круглого стола, скорее склонялись в пользу систем внутреннего контроля с открытым подходом к сбору информации, т.е. допущения анонимных жалоб, и средств (без стимулирования доносов) для облегчения приема жалоб, особенно со стороны сослуживцев. Этот подход призван решить проблему недостатка информации, но вместе с тем оказывает большое давление на потенциал и способности системы фильтровать хорошую информацию от плохой, а также ее способности проводить такие различия (прим. автора).

Вопросы юрисдикции в механизмах внутреннего контроля доминируют среди дальнейших изысканий исследований и в качестве предмета обсуждения в предлагаемом сборнике. Они включают ряд как «горизонтальных», так и «вертикальных» вопросов о том: какие случаи могут быть исследованы, и кто из должностных лиц или подразделений может быть подвергнут исследованиям. Двухуровневые системы - разные правила, существующие в следственных подразделениях, в отношении расследования случаев с участием более старших офицеров – не редкость. Однако могут существовать юридические или административные причины отдельных систем (некоторые полицейские органы не позволяют, чтобы офицеры старшего звания подвергались проверке со стороны младших чинов), порождающие путаницу (к примеру, дела, затрагивающие офицеров, находящихся в разных званиях, могли бы подпадать под юрисдикцию нескольких офицеров или отделов) и режим особых преференций. Все это делает данный вопрос предметом более подробного изучения. Вопросы о том, какое поведение может становиться предметом изучения, пересекаются с тем, что некоторые исследователи считают одним из наиболее важных практических вопросов: какое отношение эти случаи имеют к прокуратуре, где пролегает уголовная юрисдикция данных вопросов, и как она отвечает за расследование. Поскольку ясность и определенность в этих вопросах, похоже, является ключевым фактором в обеспечении эффективного процесса подотчетности, который должен быть справедливым и свободным от манипуляций, то проблема множественности и разделения юрисдикции кажется вполне созревшей для изучения.

Обеспечение штатом подразделений внутреннего контроля остается важнейшим вопросом и судя по ситуации в целом не поддается ни единому, ни шаблонному решению. Диапазон подходов разнится от предложений призывать курсантов академии, до того чтобы стимулировать привлечение проверенных офицеров перспективами карьерного роста, которые включают в себя сотрудничество со службами внутреннего контроля, в качестве очередного шага к руководящей должности. Не менее важны средства, чтобы определять тех, кто слишком «рвется» к получению доступа к работе в службе внутреннего контроля и следствия.

Наконец, значительный отклик вызвали тактические вопросы о том, как лучше организовать поддержку или, скорее, минимизировать сопротивление тонким задачам подразделений внутреннего контроля. Если принять за основу задачу создания «культуры честности», как выразился один из участников дискуссии, в среде самих полицейских, то, по крайней мере, можно утверждать, что стратегия устрашения будет эффективной с меньшей вероятностью, чем какие-либо другие формы убеждения. Однако значительно труднее понять, как убедить целевую аудиторию не препятствовать, казалось бы, неизбежным побочным эффектам, которые сопутствуют расследованию и наказанию должностных лиц. Одно из предложений, выдвинутых в ходе круглого стола, адаптировать понятие, лежащее в основе теории «разбитых окон» к процессу наведения общественного порядка в полиции. Борьба с определенными видами и проявлениями нарушений может использоваться в целях сообщения о намерениях властей в решимости обеспечить соблюдение закона и порядка (выделение ключевых областей и злоупотреблений, которые сотрудники служб внутреннего контроля могут использовать для того, чтобы добиться поддержки среди рядовых). В самом деле, есть некоторые эмпирические данные, которые говорят в пользу этого предложения. Они появляются в ходе начинаний по борьбе с коррупцией, которая подвергает лишениям самих сотрудников правоохранительных органов, и включает такие вещи как мошенничество, сверхурочную работу или растраты. Так, в Перу зарождающийся орган внутреннего

контроля только выиграл от принятия адресных решений в отношении офицеров, виновных в хищении бензина и средств с пенсионных счетов. По мнению руководителя службы эта мера позволила впоследствии наблюдать расширение возможностей деятельности в области решения проблем злоупотреблений полиции.

Рассматриваемые в обзоре случаи применения силы (в Южной Африке, Чили, и Сиэтле) предлагают весьма интересные наблюдения. Южная Африка представляет собой ярко выраженный дифференцированный пример структуры недавно восстановленной полиции, Полиции ЮАР. Новое подразделение управления массовыми мероприятиями (Полиция Общественного Порядка, ПОП), унаследовавшая груз экстремального и очевидного насилия со времен апартеида, пережила восьмилетний период, в который даже серьезные травмы, полученные на демонстрации, были случаями чрезвычайно редкими. Однако, даже не смотря на резкий спад нарушений в одной области, в других частях Полиции ЮАР их не убывает. Например, количество умерших в заключении насчитывает большее число гражданских лиц, чем во времена предшественников<sup>24</sup>. Полиция ЮАР также теряет недопустимо большое количество офицеров в боевых столкновениях (хотя две трети из них и происходят в свободное от работы время).

Относительный успех ПОП объясняется исследователем Дэвидом Брюсом (David Bruce) как укрепление командной динамики в области управления и охраны правопорядка массовых мероприятий, а также различными подходами к интеграции идей контроля за применением силы в повседневных практиках и использованием процедур рассмотрения как возможности для обучения, а не только для одних лишь дисциплинарных решений. В отличие от других подразделений, ПОП включила понятие ограничения применения силы в свою оперативную практику, проводились дополнительные (помимо обязательных) рассмотрения силовых инцидентов и в каждом случае наличествовало стремление определить лучшие альтернативные подходы к конкретным ситуациям, включая те, где политика или нарушение закона имели или не имели места. Было бы несправедливым и неточным предположить, что подобные неоднородные результаты постигли полицию Южной Африки из-за отсутствия официальных усилий и заинтересованности в поощрении изменений. Действительно, проблемы в остальных частях Южно-африканской полиции представляют поучительную историю именно потому, что так много мер было предпринято – новые принципы подготовки и отбора офицеров безопасности, изменение политики применения силы, разработка двухуровневой системы рассмотрения инцидентов, создание института внешних жалоб и следственные подразделения, целью которых явилась переориентация использования силы от того, что Рейчел Найлд (Rachel Neild) называет «охраной режима»<sup>25</sup>, к демократическим основам. Не пытаюсь преуменьшить значение давления со стороны спирали преступности и огромных проблем объединения разрозненных сил и частей в профессиональной области со времен эпохи апартеида, Брюс определяет отсутствующий в полиции ЮАР (вне ПОП) элемент, как управленческий подход, который рассматривал бы механизмы подотчетности как расширение интегрированных усилий, необходимое для усвоения ценностей минимального использования силы.

---

<sup>24</sup> Вопрос о надежности и достоверности данных исключает точное сравнение с эпохой апартеида, но заслуживающие доверия источники, показывают, что уровень насилия в полиции периода пост-апартеида является довольно высокими. Около 700 человек погибли в результате действий полиции в течение трех лет, с апреля 1997 года по март 2000 года. Данные полиции отчетов трех провинций в Южной Африке, сообщают о более чем 4700 перестрелок с участием полиции за три года с 1996 по 1998 год. *Southern Africa Human Rights NGO Network, Police Brutality in Southern Africa(2001) at 108-109.*

<sup>25</sup> Neild, Rachel, "Confronting a Culture of Impunity" in Goldsmith and Lewis, eds., *Civilian Oversight of Policing* (Hart Publishing, 2000), at 225.

Первичное подразделение Чилийской полиции, Карабиньерос – военизированная и мощная структура, представляет убедительный пример различия между профессионализмом и подотчетностью<sup>26</sup>. Карабиньерос и их сторонники использовали свой профессионализм в качестве риторической вакцины против давления со стороны реформы, так как она охватывала собой целый комплекс мер, включая подотчетность. 33 000 мощных Карабиньерос, объединенных централизованным управлением и строгим кодексом профессионального поведения, обладали безусловным внутренним потенциалом к тому, чтобы прививать определенные ценности и дисциплинировать своих членов. Однако судя по представлениям о подотчетности, которые подчеркивает Фуэнтес (Fuentes) в своем обзоре, они были весьма далеки от идеала. Их профессионализм и внутренняя дисциплина не привели к снижению уровня насильственных случаев или к появлению соответствующих санкций за применение силы. Это по-прежнему означает наличие закрытой системы, относительно невосприимчивой к попыткам влияния со стороны граждан и, даже, к внутренним переоценкам стандартов эффективности работы. Помимо случайных резонансных дел, по-видимому (существует мало свидетельств обратного), ценности минимизации применения силы и способность реагировать на запросы граждан не относятся к числу тех, что включены в их мощный набор средств управления и контроля.

Как и в случае с Южной Африкой, Сиэтл (штат Вашингтон), представляет собой сочетание механизмов контроля, включающее в себя – «менее летальные» варианты обучения, пост-инцидентное рассмотрение и внутренний и внешний надзор за полицейскими расследованиями случаев применений силы. Внутренние процедуры в Сиэтле похожи на те, что присутствуют в ЮАР, где исходная документация проходит через подразделение, в котором работает вовлеченный сотрудник, а затем поступает в централизованную комиссию, состоящую из четырех членов для окончательного рассмотрения и разрешения дела. Однако есть и один дополнительный элемент, отражающий важность офицерских союзов и идеи прозрачности перед обществом, – это положение, которое позволяет вести переговоры представителям подразделения с защитой офицера и наделяет мандатом дополнительного совещательного голоса наблюдателей (по одному представителю от подразделения и общественности) в ходе разбирательств. Гражданский контроль в Сиэтле является интересным сочетанием внутренних и внешних механизмов. Управление Профессиональной Подотчетности (УПП) является частью полицейского департамента и отчитывается перед начальником полиции хотя и находится в ведении гражданского адвоката, который служит в расположении мэра. Сиэтл имеет два дополнительных внешних уровня контроля: аудитора, который следит за обработкой незаконченных расследований инцидентов, и наблюдательный Совет гражданского УПП, который рассматривает уже закрытые случаи и несет ответственность за обеспечение того, что рассмотрение отделениями полиции жалоб и процедуры их обработки заслуживают общественного доверия. (Стоит отметить, что избыточность мер в Сиэтле проистекает, по крайней мере частично, из-за спада показателей уже существующих аудиторских офисов и дискомфорта в некоторых кругах от того, что УПП размещается внутри полиции и отчитывается перед ее начальником). Заметное увеличение жалоб на применение насилия к УПП, возможно, отражает укрепление гражданской уверенности в процедурах рассмотрения жалоб и может быть свидетельством успешной информационно-пропагандистской деятельности и по-

---

<sup>26</sup> Ясность по поводу концепции является особенно важной, поскольку сторонники идеи подотчетности порой пользуются размытым языком - отделение ответственности от профессионализма представляется необходимым для того, чтобы сделать идею более приемлемой для полиции (прим. автора).

видимому эффективной процедуры, или о том, что полиция Сиэтла по-прежнему сталкивается с проблемами роста, с которыми она еще не способна совладать.

На основании данного текста возникает серьезная уверенность в том, что контроль за применением силы должен отвечать трем основным задачам: 1) способствовать достижению полицией сдержанности и минимизации вреда для граждан (в том числе для подозреваемых); 2) гарантировать сотрудникам наличие инструментов, необходимых для эффективного выполнения ими задач в трудных ситуациях и; 3) обеспечивать безопасность сотрудников. Имея оправдания комплексного подхода, необходимо также прикладывать усилия к тому, чтобы контроль за употреблением силой не приводил к заявлениям, уязвляющим полицию, чтобы не получить жесткой реакции, которая может в противном случае привести к маргинализации самой темы озабоченности применением чрезмерной силы.

Внешние механизмы стали предметом большинства исследований и литературы среди экспертов в области подотчетности. Отчасти это объясняется тем, что информацию о них легче найти. Тем не менее, вопрос о гражданском контроле остается по-прежнему важным особенно из-за его значения в отношениях между полицией и обществом, в частности в рамках понятия баланса сил. Внешние специальные механизмы контроля (возвращаясь к терминологии Бейли) привели к утрате полицейской монополии в процессе рассмотрения жалоб, которой она традиционно пользовалась. Вне зависимости от причин внешние механизмы контроля, в большей степени, нежели чем укрепление внутренних механизмов, становятся первым предметом для споров в ситуациях, когда граждане разочаровываются в полиции. Эксперименты с усилением и ослаблением баланса сил между полицией и правозащитниками в области контроля подотчетности характеризуются тремя волнами развития, согласно исследованиям Эндрю Голдсмита (Andrew Goldsmith) и Коллина Льюиса (Collen Lewis). Распространение идей надзора от демократических до авторитарных обществ (или, иными словами, стран со значительным институциональным потенциалом для имплементации и стран со значительно меньшим) подняли неизбежные вопросы о том, насколько хорошо эти понятия подвержены переносу. Однако их распространение и движение продолжается, в то время как «колыбели» надзора по-прежнему хозяйствуют в сфере сокращения и обновления штатов.

В сравнении с широким арсеналом внутреннего контроля средства контроля внешнего кажутся интуитивно разными во многом из-за принципиальных и многомерных отличий в их целях и влиянии, которые Голдсмит и Льюис полагают неоднозначными.<sup>27</sup> В то время как о внутренних механизмах следует судить по тому, насколько хорошо они обнаруживают, пресекают и стремятся предотвращать злоупотребления со стороны полиции, внешние механизмы могут считаться оправданными и даже успешными с точки зрения иных признаков. То, как мы трактуем понятие жалоб со стороны граждан, имеет последствия с точки зрения выбора путей, при учете которых следует разрабатывать процесс к их разрешению, и к тому, что, в конечном счете, определяет успех. Если конечной целью рассмотрения жалобы является возмездие или реституция, то в этом случае мы ориентированы на юридическую и судебную модели (или, возможно, модель посредничества), которые являются наиболее гибкими. Но, если же мы выбираем путь, где жалобы рассматриваются как симптомы определенных проблем, присутствующих в управлении полицией, то мы должны быть готовы сфокусироваться на анализе того, о чем свидетельствует совокупность жалоб, а также на передаче этих данных полиции с

---

<sup>27</sup>Id., at 6.

целью содействия ее перестройке<sup>28</sup>. В крайних случаях можно рассматривать процессы документации и отчетов по жалобам на полицию - вне зависимости от любого их ощутимого влияния на полицейскую работу и поведение – как создание фундаментальной функции фиксации и допуска общественных свидетелей. Неудивительно, что определение типичной модели механизмов внешнего надзора практически не представляется возможным.

Четыре внешних примера, рассматриваемых в этой книге, соответствуют общему контексту гражданского контроля в ряде аспектов. Начнем с того, что они весьма разнообразны. Примеры Колумбии и Австралии (Новый Южный Уэльс) включают опыт расширения и сужения гражданского контроля над властями. В обоих случаях (хотя более ярко это выражено в Колумбии) смещение границ контроля отражается в колебаниях желания граждан принимать участие в этом процессе и сопротивлении со стороны полиции. Ни в одном из четырех примеров (два других – аудит полицейских Лос-Анджелеса и Сан-Хосе) полиция не отстраняется полностью от работы с жалобами. Вместо этого совместно с полицией создаются системы смешанного гражданского и полицейского контроля, вносящие вклад в процесс рассмотрения жалоб. Наконец, аудиторы частично отражают тенденцию к повышению способностей оценки функционирования системы и предложения рекомендаций по внесению изменений в проведение операций (хотя они также могут нести ответственность за изучение отдельных случаев).

Аудиторы пользуются возможностью формулировать вопросы и формировать собственную повестку дня также как и полицейские управления, в той мере, в какой они склонны демонстрировать следование цепочке последующих общественных докладов, ими получаемых. Если аудиторы способны поддерживать уровень внимания, позволяющий департаменту демонстрировать изменения, происходящие с течением времени, то они могут преуспеть в неуловимом искусстве того, о чем Бейли пишет как об укреплении, а не разложении средств внутреннего контроля с помощью внешнего надзора.

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

---

<sup>28</sup>Stenning, Philip C., "Evaluating Police Complaints Legislation: A Suggested Framework", in Goldsmith and Lewis, *supra* note 25, at 157-158.