

Эксперт
Профессор Пермского филиала Нижегородской академии
МВД России
кандидат юридических наук
полковник милиции
ЦУКАНОВ АЛЕКСЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

Экспертная аналитическая записка
«Ситуационная оценка
деятельности милиции»
(по методике Аннеке Оссе)

Йошкар-Ола
2011

Пособие издано благодаря финансовой поддержке Европейской комиссии в рамках программы Европейский инструмент содействия демократии и правам человека, проект «Милиция России – от силы к службе».

Содержание публикации является предметом ответственности Региональной общественной организации «Человек и Закон» и не отражает точку зрения Европейского Союза.

1. Система подотчётности

Внутренние механизмы подотчётности:
субординация органов милиции

Существует ли чёткий порядок подчинения, то есть кому подотчётен каждый сотрудник и наоборот?

В органах внутренних дел существует четкий порядок подчинения, который состоит из нескольких систем подчинения. Первая система подчинения основана на специальных званиях. Каждый сотрудник имеет специальное звание, эквивалентное воинскому званию, например, «рядовой милиции, юстиции или внутренней службы». Звания дают возможность определить старших и младших. Это необходимо в случае совместного выполнения оперативно-служебных задач несколькими сотрудниками, не подчиненными друг другу по службе. В случае выполнения служебно-боевых задач одним подразделением применяется уже другая система подчинения. Здесь подчиненность сотрудников милиции определяется уже не званиями, как в первом случае, а должностью. В этой системе сотрудники подразделяются на начальников и подчиненных. В свою очередь начальники подразделяются на прямых и непосредственных. Например, у рядового милиции непосредственный начальник один – командир отделения, все другие начальники вплоть до министра внутренних дел будут для него прямыми начальниками. Каждому сотруднику по месту службы разрабатывается и утверждается должностная инструкция, в которой определяются его права и обязанности по должности, за осуществление которых ему и начисляется зарплата. В данной должностной инструкции указывается, кому сотрудник милиции подчинен и с кем взаимодействует по должности.

Перед кем отвечает глава милицейского ведомства (перед мэром, губернатором, министром)?

Милиция, являясь частью органов внутренних дел, организационно построена по военному образцу, представляя собой централизованную систему, основанную на принципе единоначалия. Глава милицейского ведомства - Министр внутренних дел России. Он подчинен напрямую Президенту РФ, который является для министра прямым начальником. Непосредственным начальником министра внутренних дел России является заместитель Председателя Правительства РФ, которому поручено курировать силовые ведомства России и Председатель Правительства РФ. Последние не имеют право освобождать от должности Министра внутренних дел России. Это право исключительно принадлежит Президенту РФ (Указ Президента РФ № 314. 2004). Министр внутренних дел России единолично назначает соответствующих руководителей федеральных территориальных подразделений милиции. Президенты, губернаторы, мэры и прочие руководители субъектов федерации и муниципальных образований не обладают полномочиями по руководству милицией. Согласно ст. 72 п. 1 л) Конституции РФ они могут участвовать в подборе соответствующих кандидатур на высокие милицейские должности, но с правом совещательного голоса.

Каким образом ставятся оперативные задачи и планируются оперативные действия?

Оперативные задачи дежурных нарядов милиции диктуются складывающейся оперативной обстановкой на обслуживаемой территории. По поступающей информации бойцы группы задержания немедленно прибывают к месту вызова и оперативно реагируют по ситуации. Например, гражданин г. Перми Сергей Александрович вызвал наряд милиции в ночной клуб на ул. Ленина, где охранники по-

пытались вывести его из зала, необоснованно утверждая, что он агрессивен и пьян. Прибывшие почти мгновенно сотрудники милиции остановили эскалацию конфликта, обе стороны которого признали, что претензий друг к другу не имеют. (Спасибо родная милиция//Досье 02. Краевой криминально-правовой еженедельник. № 28. 16.07. 2010. С. 3).

Обратная связь с соответствующими органами в министерствах: вносятся ли предложения по изменению норм и ресурсов?

Органы внутренних дел, как часть государственного аппарата, функционирует не только на основе принципа единоначалия (субординации) как мы указывали это выше, но и на основе принципа координации. Реализация данного принципа на практике означает существование обратной связи с соответствующими органами в министерствах. Речь идет о внесении предложений по изменению норм и ресурсов. Так, ГУВД по Пермскому краю обратилось в Министерство общественной безопасности Пермского края с предложением приобрести в Израиле дирижабль для воздушного контроля оперативной обстановки в период проведения ответственных общественных мероприятий и оказания помощи наземным патрулям. Дорогостоящий воздушный аппарат был приобретен, с его поступлением на вооружение милиции создали специальное подразделение по его применению.

В каком объёме право принятия решений передаётся нижестоящим сотрудникам?

Оперативные службы милиции на месте происшествия наделены правом принятия самостоятельных решений. Объем этих прав установлен законом о милиции, уставом патрульно-постовой службы милиции, должностными инструкциями и некоторыми другими руководящими

документами ФЗ об ОРД, приказами МВД, регламентами, указами Президента РФ и др. Например, на Комсомольской площади г. Перми на глазах постового милиционера преступник захватил в заложники женщину и выдвинул ряд требований. Сотрудник милиции дал предупредительную очередь из автомата в воздух. Преступник от неожиданности выронил нож и был обезврежен. Заложница не пострадала. Милиционер действовал в рамках, предоставленного ему права самостоятельно. Конечно, существует противоречие между правом, которым нижестоящие сотрудники обладают и разрешением руководителей милиции на использование этого права. Сотрудник действует в рамках предоставленного ему права только в случае отсутствия возможности получить соответствующий приказ на милицейскую активность. Да, в условиях милитаризованной структуры другому быть не может. Например, следователь ОВД по Кушчевскому району Александр Романченко получил указание прокурора района Юрия Закройщикова не возбуждать уголовное дело. Однако, А. Романченко ослушался прокурора и проявил процессуальную самостоятельность. Последствия непослушания самые скверные. Он был уволен из органов внутренних дел и арестован в назидание другим. Так, следователь этого же райотдела Екатерина Рогозина побоялась идти наперекор указанию этого же прокурора и четыре раза отказывала в возбуждении уголовного дела в отношении Владимира Алексеева по кличке Беспредел.

Как осуществляется контроль и оценка оперативных действий?

Контроль оперативной деятельности милиции осуществляют: прокуратура, суд, представители МВД России, ГУВД (МВД) субъекта федерации, а также соответствующие начальники и командиры. Оценка оперативных действий милиции ведется в целях определения фактического состояния правопорядка на обслуживаемой территории,

соответствия сил и средств, складывающейся оперативной обстановке, а также обеспечения персональной ответственности сотрудников за выполнение поставленных задач. Оценке подлежат: количество преступлений, выявленных сотрудниками милиции, количество задержанных преступников, находящихся в розыске, количество лиц, задержанных за совершение административных правонарушений, регистрация, учет и разрешение заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях, результаты профилактики и предупреждения преступлений, оказание государственных услуг населению, общественное мнение о работе органов внутренних дел. Указанные показатели относятся вообще ко всем подразделениям органов внутренних дел. Вместе с тем, существуют показатели, характерные для специальных подразделений, таких как подразделения по борьбе с экономическими, налоговыми преступлениями, уголовного розыска, подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, по противодействию экстремизму, отрядов милиции специального назначения и др.

Как осуществляется контроль и оценка действий отдельных сотрудников?

Контроль и оценка действий отдельных сотрудников осуществляется ежедневно на утренних и вечерних оперативных совещаниях, а также при разводе караулов, смене с дежурства, целевых, комплексных и плановых проверках и других контрольных мероприятиях. Оценку осуществляет соответствующий начальник, которому предоставлено такое право по занимаемой им должности. Кроме того, каждый сотрудник милиции периодически проходит аттестацию на дальнейшую пригодность к службе в органах внутренних дел. Аттестационная комиссия внимательно изучает результаты работы сотрудника за несколько лет и указывает ему на недостатки, дает контрольный срок для их

устранения. По каждой должности в милиции устанавливаются служебные показатели в сравнении с аналогичным периодом прошлого года. В состав аттестационной комиссии входят помимо начальника и его заместителей, руководители отделов и служб: кадров, воспитания, штаба и др. В случае систематического ухудшения показателей в работе сотрудник может быть уволен из органов внутренних дел в аттестационном порядке.

Могут ли граждане обращаться с жалобами непосредственно в отделения на местах?

Граждане имеют право обращаться с жалобами непосредственно в отделения милиции на местах круглосуточно. В целях безопасности помещения дежурных частей закрыты изнутри. При обращении гражданина с заявлением он будет допущен в помещение отдела внутренних дел, и его заявление будет зарегистрировано. Представить, что отдел милиции закрыт на замок, и в ночное время там никого нет, - невозможно, поскольку служба дежурных частей круглосуточная.

Под жалобой применительно к данному анализу следует понимать просьбу гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Право на обращение закреплено в ст. 33 Конституции РФ, а так же в федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Указе Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 и приказе МВД России от 22.09. 2006 г. № 750 и иных нормативных правовых актах.

Анализ указанных документов позволяет определить права гражданина, обращение которого рассматривается в подразделении системы МВД России:

- представлять дополнительные документы либо обращаться с просьбой об их истребовании и приобщении к материалам проверки;

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не противоречит законодательству России, не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну;

- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, на официальном бланке за подписью руководителя подразделения системы МВД России в срок до 30 дней. Указанный срок исчисляется от даты регистрации обращения в подразделение, непосредственно осуществляющее рассмотрение обращения и ведущее самостоятельное делопроизводство до даты направления окончательного ответа автору. Промежуточный ответ о продлении срока рассмотрения обращения либо о проведении тех или иных действий, о результатах которых будет сообщено позднее, не является основанием для прекращения рассмотрения обращения;

- обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством России;

- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Делают ли они это?

Обращения граждан за защитой их конституционных прав, свобод и законных интересов носит постоянный и массовый характер. Граждане делают это путем направления письменных обращений в органы внутренних дел или на личном приеме у руководителей подразделений милиции, правомочных принимать решения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Что способствует (или препятствует) прямым обращениям граждан?

Прямым обращениям граждан в органы внутренних дел способствует выделение работы с ними в отдельное направление деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и установление следующих правил.

Обращения, поступившие в подразделение системы МВД России в соответствии с его компетенцией, подлежат обязательному рассмотрению.

Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в подразделение системы МВД России с критикой деятельности указанного подразделения или в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

Работа с обращениями граждан в подразделении системы МВД России основывается на принципах гласности и открытости. Информация о фактическом адресе подразделения системы МВД России, справочном телефоне, порядке и сроках рассмотрения обращений, времени личного приема граждан руководством подразделения вывешивается в местах, доступных для посетителей. Вместе с тем, не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а так же сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Все поступившие в подразделение системы МВД России письменные обращения обязательно регистрируются и учитываются в течение 3-х дней с момента их поступления. Письменные обращения, поданные непосредственно автором или лицом, представляющим его интересы, в дежурную часть подразделения системы МВД России регистрируются круглосуточно с выдачей талона-уведомления.

В зависимости от содержания обращения установлены три режима работы с обращениями.

Первый режим касается обращений, не содержащих сообщений о преступлениях. Такие обращения докладываются руководителю подразделения и в этот же день передаются в подразделение делопроизводства, где регистрируются, учитываются и рассматриваются. В учетной форме дежурной части делается отметка о регистрационном номере и дате регистрации обращения.

Второй режим касается заявлений граждан специального характера, связанных с утратой паспортов, регистрационных знаков, лицензий, иных правоустанавливающих документов. Такого рода заявления регистрируются в отдельных учетных формах и разрешаются по правилам, устанавливаемым не ведомственными актами МВД России, а федеральным законодательством.

Третий режим работы с обращениями граждан относится к сообщениям о происшествии. Такая информация рассматривается руководителями в течение суток и направляется в дежурную часть для регистрации.

Основными сведениями об обращении, подлежащими обязательному учету, являются:

- дата регистрации;
- регистрационный номер;
- сведения о повторности или многократности обращения;
- фамилия и инициалы автора обращения, его адрес, название организации, исходящий номер и его дата;
- краткое содержание обращения;
- фамилия и резолюция руководителя, рассмотревшего обращение, название подразделения и фамилия лица, ответственного за рассмотрение обращения (исполнителя);
- дата и результаты рассмотрения обращения;
- сведения об осуществлении контроля;
- сведения о месте хранения материалов рассмотренного обращения;
- вероятно наличие дополнительных сведений об обращении, внесенных в графу «примечание».

В последнее время граждане все чаще обращаются в органы внутренних дел, используя официальные сайты МВД России и его органов на местах. Интернет - обращение распечатывается и дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением в одном из трех указанных выше режимов.

Кроме того, прямому обращению граждан в отделения милиции на местах способствует личный прием граждан должностными лицами, правомочными принимать соответствующие решения. Прием граждан осуществляется согласно графику во все рабочие дни и в один из общевыходных дней недели. Не менее двух раз в неделю прием граждан осуществляется в вечернее время (после 18 часов), а в дежурной части – круглосуточно.

Прием граждан ведется в порядке очередности с предъявлением документа, удостоверяющего личность. Для большего удобства допускается осуществление приема по предварительной записи. Граждане, имеющие льготы и преимущества, установленные законодательством, принимаются вне очереди. Иногородние посетители во всех случаях принимаются в день обращения.

Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных вопросов.

***Принимают ли вышестоящие лица
коррективные действия
в рамках дисциплинарных (или уголовных) норм?***

Высокопоставленные сотрудники милиции часто корректируют поведение подчиненных посредством дисциплинарных и уголовных норм. Например, в органах вну-

трених дел, дислоцированных на территории Кировской области, увеличилось количество происшествий среди личного состава милиции, связанных с злоупотреблением спиртными напитками. Начальник УВД по Кировской области дал распоряжение нижестоящим руководителям безжалостно увольнять сотрудников милиции, позволивших себе сесть за руль автомобиля в состоянии алкогольного опьянения. Четкое коррекционное действие данного начальника позволило переломить негативные тенденции в кировской милиции и улучшить показатели служебной дисциплины.

Доклаживают ли сотрудники и вышестоящие начальники наверх в порядке субординации?

Сотрудники милиции и их вышестоящие начальники докладывают служебную информацию наверх, в соответствии с ведомственными приказами, которые в данном открытом анализе не могут быть воспроизведены по понятным причинам. Существует перечень вопросов, которые докладываются наверх в обязательном порядке. Некоторые немедленно, другие в течение нескольких часов или дежурных суток. Оперативное прохождение информации наверх – один из основополагающих принципов деятельности милиции. Например, сотрудник милиции применил огнестрельное оружие и обязан доложить об этом своему начальнику или начальнику органа внутренних дел по месту применения оружия.

Существует ли какая-либо форма внутреннего надзора?

Внутренний надзор за деятельностью сотрудников органов внутренних дел осуществляется в нескольких формах. Во-первых, – самоконтроль. Каждый сотрудник знает контрольные нормативы по физической, огневой, служебной, тактико-специальной и иной подготовке, контролирует

уровень своей подготовки, проверяет боеготовность закрепленного за ним оружия, свою речь и поведение, наличие служебного удостоверения и жетона с личным номером и т.д. Вопросы внутренней дисциплины сотрудника милиции - это не профанация, а целенаправленная стратегия по ее воспитанию. Результаты в обязательном порядке отражаются в служебной характеристике на каждого сотрудника.

Внутренняя готовность следовать требованиям Присяги, уставов и своих руководителей, выполнять профессиональный долг не по принуждению, а по призванию - это самая высокая мера ответственности. Установление гармоничных отношений между требованиями долга и личными моральными мотивами, между долгом и совестью ведет к тому, что общественная дисциплина как требования долга поднимается до самодисциплины. Долг превращается в нравственную потребность.

МВД России недвусмысленно стремится сформировать положительные установки у сотрудников, обусловленные характером и задачами полицейской службы: психологическую устойчивость, наблюдательность, толерантность, настойчивость в достижении цели; активную гражданскую позицию и самодисциплину.

В процессе формирования положительных установок сотрудников полиции используются следующие методы и приемы: самонаблюдение, самоконтроль, самоанализ, самовоспитание, самонаблюдение и самопознание.

Самонаблюдение носит преднамеренный и целенаправленный характер, результаты которого необходимы для практических действий по самовоспитанию. Самонаблюдение в динамике называется самоконтролем. В своем развитии самонаблюдение достигает этапа осмысления результатов, и тогда оно перерастает во вторую логическую ступень - самопознание.

В практике самопознания и самовоспитания сотрудников органов внутренних дел широко применяется самоанализ. Научный подход к самоанализу требует, чтобы его

объектом были, главным образом, конкретные поступки, действия, отношения, а не переживания и эмоции. Результатом применения самоанализа и других методов самопознания (синтез, аналогия, сравнение) сотрудника выступает его самооценка, являющаяся одной из основных функций самопознания и предпосылок нравственного самовоспитания. Адекватность самооценки постоянно изменяется, поскольку зависит от степени общественной зрелости полицейского. Критериями его самооценки выступают те требования, которые он предъявляет к другим.

Самоконтроль предполагает наличие установки и критическое отношение к отклонениям от нее. Эффективность самоконтроля возрастает вместе с ростом надежности самонаблюдения.

Практика показывает, что на 85 % самооценка сотрудника органов внутренних дел совпадает с оценками его начальников. Характерно, что несовпадение в самооценке сказывается на успехах в служебной деятельности. Если сотрудник переоценивает себя, то он обычно перестает работать над собой. Недооценка же своих сил и возможностей порождает неверие в успех и также может повлечь прекращение самовоспитания. Без самоконтроля не может быть эффективного нравственного самовоспитания и успехов в службе.

Адекватность самооценки свидетельствует о высоком уровне и зрелости сотрудника. На основе такой самооценки осуществляется оптимальное саморегулирование поведения в служебном коллективе и обществе в целом. Никакие успехи в нравственном воспитании невозможны без самодисциплины, полной власти над самим собой в служебных интересах.

Эксперт может предложить примерный план самовоспитания:

- добросовестное отношение к службе;
- честность, правдивость, искренность и скромность;
- развитие чувства заботы о человеке, культивирование гуманизма и способности к сопереживанию;

– уважительное и доверительное отношение к людям, сочетаемое с требовательностью, непримиримостью к правонарушениям;

– благородство и порядочность, чувство собственного достоинства;

– выработка высокой культуры поведения, отвращение и непримиримость к хамству, грубости, хулиганству, пьянству, бестактности, лицемерию и обману.

В общем методы и приемы нравственного самовоспитания охватывают все духовные и физические проявления сотрудника полиции - его чувства, разум, волю и практическую деятельность. Сущность действенного применения методов и приемов самовоспитания состоит в том, чтобы найти в собственном духовном мире желания, стремления, интересы, задатки и так организовать их реализацию, чтобы все негативное в характере потерпело поражение.

Если сотрудника полиции окружает обстановка взаимной требовательности, справедливости, трудолюбия, принципиальности, чуткости к людям, бескорыстной дружбы, строгого соблюдения законности, то эта среда сама побуждает к высоконравственному поведению. В такой среде легче усваивать моральные и этические нормы и формировать психологические установки сотрудника.

Все сотрудники находятся под постоянным влиянием служебного коллектива, моральное воздействие которого обусловлено тем, что его требования сотрудник воспринимает, как требования всего общества. Через оценку коллектива он познает себя. Под влиянием коллектива сотрудник соизмеряет свои поступки с теми нормами, которые одобряются или осуждаются мнением коллектива. Как существо социальное человек постоянно испытывает потребность в оценке его поведения и деятельности со стороны коллектива. Поэтому важно, чтобы оценка коллектива, во-первых, была объективной, адекватной заслугам или проступкам сотрудника; во-вторых, была своевременной; в-третьих, не расходилась с мнением руководителя; в-четвертых, была

официально доведена до сотрудника. Эта оценка должна быть одновременно и строгой, и доброжелательной.

Во - вторых, нынешний надзор за оперативно-служебной деятельностью осуществляют контрольно-аналитические отделы, которые проверяют выполнение планов работы, решений коллегий и оперативных совещаний, служебных обязанностей и функций. В-третьих, за поведением сотрудников надзирает служба собственной безопасности. Сотрудники этой службы активируют свою деятельность по заявлениям, поступающим к ним от других сотрудников органов внутренних дел, граждан, по указаниям вышестоящих руководителей органов внутренних дел, а также по информации, поступающей к ним по оперативным каналам, деятельность которых не разглашается и осуществляется в рамках ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Имеется ли отдел по связям с общественностью? Каковы его задачи? Как он функционирует?

Отделы по связям с общественностью имеются во всех управленческих аппаратах милиции. Фактически они структурированы в вертикальную „линейку“ с подчинением Административному департаменту МВД России. Перед данными отделами стоит задача формирования положительного имиджа милиции, связи со средствами массовой информации, правозащитными и религиозными организациями, проведение брифингов, доведение до общественности официальной точки зрения по резонансным делам, мониторинг публикаций о милиции, заказ социологических замеров общественного мнения и некоторые другие. Выделение средств на проведение социологических опросов носит эпизодический характер. Для выполнения данных задач отдел по связям с общественностью осуществляет аналитическую, информационную, пропагандистскую и агитационную деятельность. Вероятно, данные отделы активны и в кибер-пространстве.

Исполнительная власть: министерство (внутренних дел или юстиции) и его представительства или равнозначные ведомства на местах, в том числе управления по разработке политики и инспекция милиции.

Милиция представляет собой совокупность государственных органов и организаций, осуществляющих исполнительную власть в сфере противодействия уголовной преступности и поддержания правопорядка и наделенных правом государственного принуждения. Милиция является элементом органов внутренних дел. Кроме нее, в структуре органов внутренних дел входит внутренняя служба и юстиция. Последние могут быть составной частью и других органов (органов исполнения наказания, прокуратуры, юстиции и др.). В субъектах федерации милиция подчиняется территориальному управлению или министерству внутренних дел, создаваемых и финансируемых федеральным центром. Статья 72 Конституции России позволяет для координации «силовых структур» (МЧС, МВД, ФСИН и др.) в субъектах федерации создавать министерства общественной безопасности. Это управленческие структуры, не имеющие собственных подразделений, но разрабатывающие политику и программы обеспечения безопасности населения от пожаров, преступности, беспорядков, техногенных аварий и других угроз. Инспектировать федеральную милицию министерство общественной безопасности субъекта федерации имеет право только в пределах программ, профинансированных субъектом федерации.

Каковы основные направления национальной стратегии в отношении приоритетов и задач, стоящих перед органами милиции и органами безопасности, и как они соотносятся с политикой, проводимой на местах?

Под национальной стратегией здесь следует понимать концептуальное единство идей, целей и путей их достижения, направленных на формирование модели правоохранительных действий по обеспечению правового порядка, социальной безопасности личности, общества и государства от правонарушений на основе выбранных критериев и эффективного распределения ресурсов. К основным направлениям национальной стратегии в отношении приоритетов и задач, стоящих перед правоохранительными органами следует отнести:

- открытость и прозрачность деятельности правоохранительных органов;
- служение гражданам, обществу, его институтам;
- сотрудничество и взаимопонимание между всеми субъектами, осуществляющими полисинг;
- восстановление конституционных прав и свобод человека и гражданина.

На местах политика центра на словах не вызывает возражений и расхождений, однако, по мнению министра внутренних дел Р.Г. Нургалиева, «...с трудом находит понимание у определенной части сотрудников органов внутренних дел». (Досье 02. № 30. 31.07. 2009. С. 13). Политика руководителей региона теоретически должна находиться в русле национальной стратегии, однако практически встречается обратное. Такое положение, возможно, объясняется наличием собственного усмотрения властвующего в регионе, да и само стратегическое управление в органах внутренних дел недостаточно научно проработано.

Как распределяются средства?

Распределение средств для органов внутренних дел – это сложный планомерный процесс, в котором участвует большое количество различных субъектов. Две трети средств федерального бюджета по смете МВД России приходится на выплату заработной платы личному составу органов внутренних дел. Оставшаяся одна треть средств направляется на техническое оснащение изоляторов временного содержания, образовательных учреждений МВД и ряда других органов милиции.

Как выглядят Стандартные рабочие процедуры?

Стандартные рабочие процедуры, как правило, оформлены в виде приказов МВД России. Например, взаимоотношения водителя автотранспорта и госавтоинспектора регламентированы административным регламентом, утвержденным приказом МВД России № 185 от 02.03. 2009 г. Здесь детально прописаны права и обязанности участников общественных отношений, возникающих в сфере безопасности дорожного движения. Согласно регламенту госавтоинспектор обязан четко представиться и объяснить причину остановки автотранспорта. На его груди должен быть нагрудный знак с его личным номером. Водитель автомобиля имеет право потребовать от госавтоинспектора предъявления служебного удостоверения и записать его реквизиты. В свою очередь инспектор вправе потребовать от водителя предъявить следующие документы: паспорт или другой документ, удостоверяющий личность, водительское удостоверение, свидетельство о регистрации транспортного средства, доверенность на право управления автомобилем, страховой полис ОСАГО.

Кто определяет и контролирует последующее исполнение Стандартных рабочих процедур?

Контроль за исполнением Стандартных рабочих процедур осуществляет вышестоящая инстанция, в нашем примере - Управление ГИБДД. В случае неправомерного поведения госавтоинспектора водитель автомобиля имеет право сообщить об этом на телефон доверия ГИБДД ГУВД (МВД). В каждом регионе функционирует свой телефон доверия. В Пермском крае такой телефон имеет номер: 261-81-70.

Насколько действенно и часто осуществляется контроль над проведением оперативных действий и их эффективность?

Контроль над проведением оперативных действий нарядов милиции осуществляется систематически. Он действенен и эффективен. Оперативные автомобили оборудованы спутниковой навигацией, позволяющей дежурному отслеживать все перемещения дежурных нарядов. Кроме того, контроль осуществляется путем проведения проверок нарядов. Во время проверки устанавливается знание сотрудниками наряда оперативной обстановки, их прав и обязанностей, дислокации постов и границы маршрутов ближайших нарядов. Проверяется активность наряда в предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений и ряд других служебных вопросов. Проверка может быть гласной или скрытой.

Насколько действенно и часто проводятся проверки стратегии и управления органами милиции?

Проверка стратегического управления органами милиции выступает его завершающим этапом. Проверка выявляет степень соответствия милицейской активности

поставленным перед ней социальным целям. Проверки стратегии и управления органами милиции, как правило, действенны. Они подразделяются на плановые и внеплановые. Сроки плановых проверок устанавливаются в служебных документах и известны проверяемому личному составу. Сроки могут переноситься. Кроме того, перечень проверяемых вопросов может корректироваться в служебном порядке. Текущие рабочие моменты функционирования милиции не представляют интереса для добропорядочных граждан. Гражданам достаточно знать, что проверки стратегии и управления достаточно часты и действенны внутри милицейского ведомства. Приводится в порядок документация, возрастает производительность труда каждого сотрудника. Проверяемый аппарат работает на пределе своих сил и возможностей, практически в авральном режиме, без выходных. Внеплановые проверки проводятся в случае чрезвычайных происшествий. Например, начальник ОВД «Царицыно» Евсюков расстрелял граждан. По результатам внеплановой проверки ответственные руководители милиции привлечены к дисциплинарной ответственности, а сам Евсюков приговорен к пожизненному лишению свободы. Для простых милиционеров период проведения любой проверки – это время «шоковой терапии». Здесь проблема бюрократизации милицейских подразделений. Задачи органов внутренних дел отодвигаются на второй план и подменяются задачами канцелярскими.

Проводятся ли по их результатам правовые или административные реформы, а также бюджетные изменения, в случае необходимости?

По результатам проверок стратегического управления милицией правовые или административные реформы, а тем более бюджетные изменения, как правило, не проводятся. Вероятно, компетенция проверяющих лиц не распространяется на сферу правотворчества и стратегического

управления. Заданный вопрос находится в сфере политики. Отсутствие политической конкуренции позволяет самой милиции формировать удобную правоохранительную статистику.

Предпринимаются ли коррективные действия и какие?

Сказанное выше не отрицает коррективных действий по результатам проверок. Прежде всего, речь идет о расстановке кадров. Меняются руководители, наказываются провинившиеся, сокращается или расширяется орг-штатное расписание, и предпринимаются другие меры. В современной ситуации пошли даже на замену концепции полисинга федеральным законом о полиции.

Существует ли оперативная независимость органов милиции от министерских ведомств?

В ответе под понятием «министерские ведомства» мы понимаем департаменты и иные подразделения центрального аппарата МВД России. Определенная оперативная независимость органов милиции от министерских ведомств существует. Сотрудники оперативных аппаратов реализуют информацию о коррупционерах и взяточниках в различных эшелонах власти и не спрашивают на это разрешений соответствующего ведомства. Например, за взятку был арестован полковник, пользовавшийся непререкаемым авторитетом в милицейских верхах. Первый руководитель департамента позвонил начальнику милиции и попросил для пойманного взяточника камеру со всеми удобствами. Начальник милиции, напротив, поместил полковника в обычную камеру на общих основаниях. Несмотря на то, что карьера ослушавшегося начальника милиции вскоре была закончена самым изощренным образом, тем не менее, оперативно он поступил независимо. Законное проявление

независимости в условиях милитаризованной системы, основанной на принципах единоначалия и иерархического соподчинения, накладывает большую моральную и юридическую ответственность на независимого сотрудника. Например, сотрудник уголовного розыска написал рапорт в УСБ о беспорядках в его подразделении. Рапорт подтвердился, возбуждены уголовные дела в отношении сотрудников уголовного розыска, сросшихся с криминальным элементом. Сотруднику, «вынесшему сор из избы», предложили уволиться, в противном случае пригрозили уволить по отрицательным мотивам.

Юридическая подотчётность

В случаях неправомерных действий сотрудников милиции, как возбуждается и проводится гражданское или уголовное преследование в рамках судебной системы?

Возбуждение гражданского и уголовного преследования сотрудников милиции за их неправомерные действия в рамках судебной системы не имеет существенных отличий от аналогичных процедур в отношении обычных граждан.

Существует ли независимость правосудия по данным делам?

Независимость правосудия по делам, связанным с неправомерными действиями сотрудников милиции, конечно, существует и обеспечена технологическими процедурными правилами. Если в ходе служебной проверки неправомерных действий сотрудников милиции обнаружены признаки состава преступления, материалы проверки направляются в органы прокуратуры для принятия решения в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством России. Прокуратура - единый централизованный орган, независимый от органов милиции. Обвинительное заключение

в отношении сотрудника милиции, совершившего неправомерные действия, направляется в суд для независимого судебного следствия. Например, сержант милиции в нетрезвом состоянии, в свободное от службы время, защищаясь от группы хулиганов, выстрелил в одного из нападавших, лишив его жизни. УВД области и прокуратура признали его действия неправомерными. Напротив, суд, приняв во внимание право сотрудника милиции на постоянное ношение и применение огнестрельного оружия, признал причинение смерти хулигану правомерным деянием. Состояние алкогольного опьянения милиционера возбуждает лишь дисциплинарные правоотношения. Факты вынесения неправомерных решений случаются, но это исключение из общего правила независимости правосудия.

Кто расследует случаи неправомерного поведения сотрудников?

Случаи неправомерного поведения сотрудников расследуются в рамках так называемого института «служебной проверки». Механизм запуска процедур служебной проверки находится в ведении руководителей милицейских подразделений, наделенных в отношении проверяемых сотрудников правом наложения дисциплинарных взысканий.

Соответствующий начальник дает поручение провести проверку путем резолюции на документе или подписания приказа о проведении проверки, в которых определяет состав комиссии по проведению проверки и должностное лицо, обязанное контролировать ход служебной проверки.

Назначенные в комиссию сотрудники должны отвечать следующим требованиям:

- быть опытными и образованными в проверяемой сфере;
- не находиться в служебном подчинении у проверяемого сотрудника;
- не состоять в родственных отношениях с ним;

- не иметь собственного интереса в исходе проверки;
- не обязательно обладать компетенцией в проверяемых вопросах. Достаточно, чтобы председатель комиссии обладал компетенцией в рассматриваемых вопросах.

Вопросы, требующие внимания со стороны руководства органов милиции при проведении проверок:

- Повышение количества жалоб граждан на недопустимые действия сотрудников милиции (незаконное применение физической силы) в помещениях зданий ОВД 20 жалоб (51,4%), что на 22,4% больше, чем в 2009 году.

- Неэффективные проверки по жалобам граждан на недопустимое обращение со стороны сотрудников милиции, отсутствие мер реагирования, а также информации по мерам реагирования (дисциплинарные взыскания).

- Недопустимость неэффективного проведения служебных проверок со стороны УСБ ГУВД по Пермскому краю, которые проводят проверки по данным фактам исключительно на основании показаний сотрудников правоохранительных органов, на которых жаловались заявители, не подвергая эти показания критической оценке (пример Г. по простреленной ноге в ОВД Дзержинского района г. Перми);

- Необходимость направления руководством ГУВД по Пермскому краю распоряжения о недопустимости применения способа связывания «ласточка», как это сделали в отношении гражданина Самойлова А.Н. Он погиб 8 апреля 2010 года в медвытрезвителе Ленинского района г. Перми. В медвытрезвителе отсутствовала лицензия на оказание медицинской помощи.

- Необходимость дачи ответа по сообщению о недопустимом обращении в кратчайшие сроки после проведения служебной проверки. (По материалам Уполномоченного по правам человека Пермского края).

Одним из предложений может быть введение в штат

МВД (ГУВД) субъектов федерации офицера по правам человека. Назначение на должность должно осуществляться двумя приказами: МВД (ГУВД) и Уполномоченного по правам человека субъекта федерации. Функциональные обязанности такого офицера могут включать взаимосвязь с институтами гражданского общества, права сотрудников милиции, проведение конференции по правам человека, издание учебных материалов по правам человека для сотрудников милиции и др.

Обеспечивает ли система уголовного правосудия проведение независимого и эффективного расследования заявлений о неправомерных действиях милиции (на практике это означает недопущение к проведению расследования сослуживцев сотрудников, допустивших неправомерные действия).

Механизм расследования неправомерного поведения сотрудников милиции четко регламентирован действующим законодательством. В случае грубого нарушения служебной дисциплины, возбуждения в отношении сотрудника уголовного дела или дела об административном правонарушении в целях устранения причин и условий, приведших к совершению им преступления или административного правонарушения, привлечения к дисциплинарной ответственности проводится служебная проверка.

Сотрудники, которым поручено проведение служебной проверки не обладают правами органа дознания и предварительного следствия, не вправе разглашать сведения личного характера, ставшие им известными в ходе служебной проверки и не имеют право проводить оперативно-розыскные мероприятия (ОРМ).

На практике случается, что к проведению расследований привлекаются сослуживцы лиц, допустивших неправомерные действия. Часто проверка поручается тем сотрудникам, на кого жалуются граждане. Например, жалоба на

действия начальника одного из управлений Департамента кадрового обеспечения МВД России была направлена последнему для проверки и ответа заявителю.

Осуществляется ли мониторинг уголовных дел и гражданских исков, возбуждённых против сотрудников милиции?

Мониторинг уголовных дел и гражданских исков, возбужденных против сотрудников милиции, осуществляется правовой службой органа внутренних дел. В Пермском крае на 23 августа 2010 г. привлечено к уголовной ответственности 4 сотрудника милиции (в 2009 году – 2), уголовное дело по жалобе гр. Красноперова С.В. возбуждено 11 января 2010 года, рассматривается вопрос о привлечении к уголовной ответственности ещё 2 сотрудников милиции (жалоба Габдрахманова). Привлечено к дисциплинарной ответственности 5 сотрудников милиции (в 2009 году – 3).

Каковы последствия судебных действий для милиции (то есть, извлекаются ли из них какие-либо уроки)?

Россия принадлежит к романо-германской правовой семье. В этой семье судебные решения носят одноразовый характер и не воспринимаются в качестве судебных прецедентов. Сказанное в полной мере относится к судебным решениям в отношении органов внутренних дел. Например, сотрудники милиции, вернувшиеся из командировки в Чеченскую республику, подали в суд исковые заявления о неправильном начислении им денег за боевые действия. В Удмуртии они выиграли и в безакцептном порядке деньги со счетов МВД были перечислены заявителям. В Пермской области милиционеры проиграли. Ни то, ни другое решение не являются образцовыми, и уроки из них не извлекаются. В одном из подразделений милиции кадровый аппарат по-

стоянно увольняет сотрудников с нарушениями, и каждый раз суд восстанавливает на службе неправомерно уволенных. Государство несет убытки, выплачивает им деньги за время вынужденного прогула. Однако кадровики к дисциплинарной ответственности не привлекаются, поскольку наказать их - это право, а не обязанность Департамента кадрового обеспечения МВД России. Полагаю, что заместитель министра внутренних дел России, курирующий указанный департамент, должен от лица МВД России извиниться перед сотрудниками милиции, пострадавшими от незаконных действий руководителей подразделений МВД и инициировать взыскание с них средств, выплаченных государством пострадавшим сотрудникам. В настоящее время извлечение уроков из судебных решений носит эпизодический характер и не характерно для милиции.

Каким образом контролируются и санкционируются оперативные действия, требующие особых полномочий (в том числе арест, задержание, определённые следственные действия и случаи применения силовых методов)?

Оперативные действия, требующие особых полномочий (в том числе арест, задержание, определенные следственные действия и применение силовых методов), контролируются и санкционируются дежурными частями органов внутренних дел, а также дежурными частями соответствующего подразделения (ППСМ, вневедомственной охраны, УСБ, руководителями оперативного аппарата органов внутренних дел и т.д.). В отдельных, предусмотренных законом случаях, санкции на проведение следственных действий или применение особых полномочий дает суд или прокуратура. Принятие решения на проведение операции или выполнения конкретной задачи оформляется, как правило, приказом, специальным планом обеспечения правопорядка или планом расстановки личного состава.

Каким образом контролируются и санкционируются следственные функции милиции?

Следственные функции милиции контролируются и санкционируются по ведомственной вертикали, а так же прокуратурой и судом.

Каким образом оценивается исполнение законов и норм, регулирующих деятельность милиции?

Исполнение законов и норм, регулирующих деятельность милиции, оценивается прокуратурой и судом. Например, согласно ст. 30 ФЗ «О милиции» участковому уполномоченному милиции отдельная квартира или дом предоставляются не позднее шести месяцев с момента вступления в должность. В случае не исполнения данной нормы сотрудники милиции обращаются в суд и в судебном порядке добиваются исполнения указанной нормы. Так, Ленинский районный суд Перми обязал городскую администрацию предоставить участковому уполномоченному милиции УВД по Свердловскому району Виктору Кивилеву на семью из четырех человек отдельное благоустроенное жилое помещение общей площадью не менее 60 кв. метров на условиях договора социального найма.

***Демократическая подотчётность
(или подотчётность перед общественностью)***

Какие задачи ставят перед милицией законодательные или представительные органы (в том числе национальные, провинциальные и местные парламенты; соответствующие парламентские комитеты или комитеты муниципальных советов; общественные форумы и т.п.)?

Законодательные (представительные органы) субъектов федерации, их парламентские комитеты, земские собра-

ния муниципальных образований периодически заслушивают отчеты руководителей милиции о состоянии борьбы с преступностью. Они принимают законы, программы, реализуют проекты в правоохранительной сфере, ставят задачи перед милицией, проверяют, как расходуются средства, выделенные милиции на правоохранительные цели. Ст. 72 Конституции России позволяет субъектам федерации законодательствовать в административной сфере. Такое положение означает, что милиция, несмотря на ее подчинение только федеральному центру, обязана решать задачи, обозначенные в соответствующих нормативно-правовых актах субъекта федерации, но только в пределах своей компетенции, определенной федеральным законодательством. Например, в Пермском крае приняли закон, запрещающий нахождение несовершеннолетних на улицах в ночное время или продавать спиртные напитки после 23–00. Задача исполнять такого рода законы, в том числе стоит и перед милицией.

Как они распределяют средства?

Процесс распределения средств начинается с разработки Правительством РФ федерального бюджета. В бюджете предусмотрена смета расходов на органы внутренних дел. Сверстанный проект федерального бюджета рассматривается на заседании всего состава Правительства РФ, после чего представляется в Государственную Думу в виде проекта федерального закона. Принятый федеральный бюджет передается в Совет Федерации, где подлежит обязательному рассмотрению. Одобренный Советом Федерации федеральный бюджет направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом.

Насколько активно и часто они контролируют оперативные действия?

Стремление активно и часто контролировать оперативные действия милиции прослеживается практически во всех субъектах федерации. Вместе с тем, в одних субъектах федерации руководители милиции лояльно относятся к подобной экспансии местных парламентов, президентов и губернаторов субъектов. В других субъектах, например в Пермском крае подобные попытки отдельных парламентариев не получают поддержки у парламентского большинства и самих руководителей милиции.

Какова степень их отстранённости при оценке деятельности милиции?

Оценивать деятельность милиции может любой субъект, включая местный парламент. При этом могут предприниматься попытки провести решение об обращении к министру внутренних дел России для проверки милиции, освобождении от должности ее руководителя, оказания помощи милиции и т.д. Однако существенно повлиять на милицию их оценки не могут.

Какие рекомендации они дают по результатам оценки в отношении бюджетных и законодательных изменений?

Случается, что под давлением общественного мнения или по иным основаниям законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта федерации рекомендуют контрольно–ревизионному управлению проверить расходование милицией выделенных ей средств по каким–либо программам. Вероятны инициативные предложения по изменению федерального законодательства о милиции. Например, всерьез обсуждался вопрос об изме-

нении федерального закона „О милиции“ в части порядка назначения руководителей региональной милиции, с тем, чтобы включить в данный процесс законодательную и исполнительную ветви власти субъекта федерации.

Существует ли оперативная независимость милиции от органов представительной власти? Какова степень политического влияния? Насколько независима милиция от влияния партийной политики?

Ст. 10 Конституции РФ закрепляет разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Указанные ветви власти самостоятельны. Милиция относится к исполнительной ветви власти и следовательно, по определению обладает оперативной независимостью от органов представительной власти. Политическое влияние на милицейскую активность со стороны парламентских партийных фракций минимально. Вместе с тем, парламентское большинство, состоящее из представителей партии «Единая Россия», имеют конституционные возможности политического влияния на функционирование милиции. Так, периодически, руководители МВД России приглашаются в Государственную Думу для ответа на депутатские запросы и вопросы. Председатель Правительства РФ является лидером партии «Единая Россия» и одновременно прямым начальником министра внутренних дел России. Замерить степень независимости милиции от влияния партийной политики при данном раскладе политических сил невозможно, поскольку соответствующая методология эксперту неизвестна.

Подотчётность перед общественностью

Как средства массовой информации озвучивают требования и ожидания органов милиции?

В МВД России принята Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы. Кроме того, в ведении территориальных органов внутренних дел находятся подконтрольные им средства массовой информации: телеканалы, радиостанции, газеты и журналы, которые озвучивают требования и ожидания милиции. Например, Главное управление внутренних дел по Пермскому краю учредило краевой криминально-правовой еженедельник «Досье 02».

Каким образом средства массовой информации осуществляют мониторинг работы милиции?

Применительно к заданному вопросу мониторинг следует понимать как процесс систематического и непрерывного сбора и обработки информации о параметрах деятельности милиции для определения тенденций их изменений.

Средства массовой информации отслеживают работу милиции для улучшения процесса принятия решений, а также для информирования общественности о работе милиции.

Мониторинг работы милиции СМИ осуществляется по нескольким направлениям:

- публикацией материалов брифингов, круглых столов, пресс-релизов и другой информации, распространяемой самой милицией;

- публикацией аналитических и экспертных материалов;

- проведением журналистских расследований;
- подготовкой тематических материалов о работе милиции.

Приведенные направления мониторинга работы милиции не являются исчерпывающими, а лишь ориентируют в заданном вопросе. К сожалению, четко просматривается заказной характер ряда публикаций о работе милиции и отсутствие объективности и сбалансированности негативных и позитивных оценок. Например, после интернет-обращения майора милиции А. Дымовского к Председателю Правительства РФ В. Путину произошел резкий всплеск публикаций в СМИ о недостатках внутри системы органов внутренних дел. После гибели на пожаре Героя России Е. Чернышова публикации о недостатках работы «силовых» министерств заметно сократились.

Как средства массовой информации освещают действия и бездействие милиции?

Освещение средствами массовой информации действий и бездействия милиции зависит от ряда факторов. Так, подконтрольные милиции журналы, еженедельники, газеты, радио и телеканалы освещают деятельность милиции только в позитивном аспекте. Аккредитованные при МВД, ГУВД и других подразделениях милиции СМИ представляют общественности, как правило, сбалансированную объективную информацию. СМИ правозащитных организаций основное внимание уделяют негативным примерам деятельности милиции.

Как ведётся научное исследование проблем деятельности органов милиции?

Научное исследование проблем деятельности органов милиции регламентировано приказами МВД России и осуществляется в нескольких научных центрах. Например, в

Академии управления МВД России (Москва), ВНИИ МВД России, а кроме того профессорско–преподавательским составом ведомственных образовательных учреждений. Как правило, темы научных исследований заказываются практическими органами внутренних дел. По каждой теме исследования создается рабочая группа, принимаются планы, устанавливаются сроки исполнения, осуществляются выезды в научные командировки, проводятся круглые столы, конференции, семинары, издаются сборники научных трудов, оформляются акты внедрения результатов научных исследований в практику деятельности органов внутренних дел, регистрационные и информационные статистические карточки исследований.

Каким образом результаты подобных исследований доводятся до сведения общественности? Публикуют ли их?

Результаты научных исследований, проведенных учеными, работающими в системе (или на систему) МВД, как правило, достаточно широко публикуются в открытой печати, если это не противоречит законодательству о государственной тайне и не нарушает режим секретности. До сведения общественности научные исследования доводятся посредством журнала „Государство и право“, „Вестник МВД“, веб-сайта «Научный портал МВД» и других периодических научных изданиях, сборниках научных трудов, материалах научных конференций и соответствующих интернет–сайтах.

Как они влияют на работу милиции?

Результаты научных исследований проблем деятельности милиции оказывают существенное влияние на практический полисинг. Например, труды ученых правоведов системы МВД о правах человека восприняты министром

внутренних дел России, который распорядился ввести учебный курс в образовательных учреждениях системы МВД России «Обеспечение конституционных прав и свобод личности органами внутренних дел». Учебный курс по правам человека может иметь и другие названия, например: «Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел». Объем часов, отведенных на такие курсы определяется Советом образовательного учреждения. Преподавание прав человека началось в ВУЗах МВД намного раньше, чем в ВУЗах, подведомственных Министерству образования и науки. Материалы научных исследований обсуждаются на заседаниях коллегий МВД, ГУВД и доводятся до сведения личного состава милиции в виде конкретных планов и приказов. Достаточно много научных исследований используется в сферах деятельности милиции, закрытых от общественности по понятным причинам.

Каким образом представители общественности, включая НПО, формулируют и доводят до сведения свои требования?

Процесс формулирования и доведения до сведения милиции требований и ожиданий общественности, включая неправительственные организации, находится в перманентном развитии по нескольким направлениям. Конспективно обозначу некоторые из них:

- деятельность общественных палат, общественных советов, создаваемых при управленческих структурах МВД, ГУВД и их отраслевых подразделениях;
- реализация правозащитных проектов;
- взаимодействие с представителями академической науки на научных конференциях, круглых столах, тренингах и семинарах;
- тренинги и учебные занятия, проводимые представителями НПО с сотрудниками милиции;
- участие в публичных слушаниях по общественно

значимым проблемам;

- посредством возможностей офиса омбудсмана;
- освещение требований через подконтрольные НПО и другие средства массовой информации.

Существует ли прямой диалог между органами милиции и представителями общественности?

Да, такой диалог существует. Речь идет о круглых столах, конференциях, работе общественных советов, посещениях правозащитниками мест принудительного содержания и др. Эксперт неоднократно принимал участие в таких мероприятиях. Однако прямой диалог не всегда продуктивен. Зачастую органы милиции оказываются в положении защищающихся от выпадов представителей общественности. Стремятся по возможности уклониться от прямого разговора. Представителям милиции не всегда хватает аргументов разъяснить логику своих действий. Парадоксальность диалога заключается в том, что при этом руководители милиции редко прибегают в диалоге с представителями общественности к возможностям ведомственной науки и напротив, представители общественности охотно используют знания ведомственных ученых для прямого диалога с органами милиции.

Как представители общественности осуществляют контроль за действиями и бездействием милиции?

Вопрос поднимает одну из ключевых проблем формирования милиции – учреждение гражданского контроля за действиями и бездействием милиции. Правовых основ для такого контроля пока недостаточно. Сказанное не отрицает наличие такого контроля. Эксперту известны общественные организации типа «Гражданский контроль» (Санкт-Петербург, Б. Пустынцев), (Москва, В. Костнер) и

ряд других. Несмотря на внушительную работу, проводимую такого рода организациями, их деятельность не оказывает определяющего значения в целом на всю систему органов милиции.

Представители общественности, как правило, используют весь доступный им арсенал средств для осуществления контроля за действиями и бездействием милиции. К такого рода средствам можно отнести обращения в прокуратуру, омбудсману, в вышестоящие инстанции, общественную палату, депутатскому корпусу, в СМИ, интернет-сообществу и т.д.

Вправе ли они предъявлять претензии к органам милиции и делают ли они это?

Принятый в России тип правового регулирования позволяет предъявлять претензии к органам милиции, поскольку разрешено все, что не запрещено. Запретов на предъявление претензий к органам милиции в российском законодательстве нет. Претензии к органам милиции возникают постоянно. Как правило, инициаторами их представители общественности и делают это довольно часто.

Независимый надзор

Как организован независимый надзор за деятельностью милиции?

Раскрывая этот вопрос, следует учитывать, что независимый надзор и независимый контроль за деятельностью милиции – это, по сути, различные правовые институты. Независимый надзор за деятельностью милиции в соответствии с законом «О прокуратуре» (1992) с последующими редакциями возложен на органы прокуратуры, которые представляют собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Существует ли независимый орган по рассмотрению жалоб на действия милиции? Каковы его функции и полномочия? Проводит ли он расследование жалоб и каким образом?

Независимые органы по рассмотрению жалоб на действия милиции существуют, но какого-то единого независимого органа нет. По законодательству такими органами является прокуратура, суд, а кроме того федеральный и региональные омбудсмены. Вероятно, в милиции (полиции) таким органом может быть отраслевой омбудсман, который будет назначаться на должность и освобождаться от должности совместными приказами соответствующего омбудсмана и начальника милиции. Находясь в системе МВД, такой орган мог бы объективно и независимо проводить расследование жалоб на действия милиции. Польский опыт работы функционирования такого омбудсмана успешен.

Сколько жалоб и по какому поводу подаётся на действия милиции? Каковы их последствия?

С 1 января по 23 августа 2010 года в аппарат Уполномоченного по правам человека в Пермском крае поступило 39 жалоб (50 жалоб за 2009 год (-22%).

В основном жалобы подаются по фактам избиений и издевательств, допускаемых сотрудниками милиции. В 2010 году таких жалоб было 27 (36 жалоб за 2009 год (-25%).

В Пермском крае наибольшее количество жалоб поступило на сотрудников ОВД по Чайковскому (5 жалоб), Ленинскому г. Перми (4 жалобы), Кировскому (4 жалобы), Дзержинскому (3 жалобы) районам и УВД по Березниковскому городскому округу (4 жалоб мониторинга жалоб граждан выявлено, что 51,4% заявителей (18 жалоб) жалуются на избиения в целях получения признательных показаний в помещениях отдела внутренних дел (+22,4%), 25,7% (9 жалоб) заявляют об их избиениях на улице, при задержании

(-24,3%), 22,8% (8 жалоб) сообщают об избиении в ИВС и медвытрезвителе (-1,8%). Приведенная статистика указывает на то, что количество жалоб на милицию сокращаются. Попытки, жестокое бесчеловечное обращение с гражданами перемещаются с улиц российских городов в служебные помещения милиции. (Использованы данные Уполномоченного по правам человека Пермского края).

Даются ли рекомендации по исправлению недостатков?

Рекомендации по исправлению недостатков даются. В нашем примере они вырабатываются по результатам мониторинга 39 жалоб граждан на действия сотрудников милиции в 2010 году. Так, установлены следующие недостатки:

1. Не опрашивались заявители и свидетели произошедшего при проведении проверок в 64,1% случаев (25 жалоб), опрошены свидетели только по 12,8% (5 жалоб), проводится проверка по 23,1% (9 жалобам).

2. Не исследовались медицинские документы, не установлена причина получения травм либо не ясно из ответов руководства УСБ исследовались ли медицинские документы при проведении проверок в 59% случаев (23 жалобы), изучены материалы в 18% (7 жалоб), проводится проверка по 23% (9 жалобам).

3. Анализ фактических данных о проведенных сотрудниками правоохранительных органов проверках по 39 сообщениям показывает, что в 25 случаях (64, 1%) первоначальные проверки не были проведены тщательно (увеличение на 7,8%).

4. В 23 случаях жалоб, из указанных выше 39 случаев (59%), должностные лица ГУВД по Пермскому краю, проводящие проверки не пытались выяснить и установить причины, свидетелей, а также другие обстоятельства получения потерпевшими телесных повреждений либо причины ухудшения состояния их здоровья. (Использованы данные Уполномоченного по правам человека Пермского края).

2. Внутренняя организация милиции

Факты и цифры

Сколько существует различных органов полиции? Каковы их функции? Как осуществляется их взаимодействие (если оно есть)? Существует ли централизация или децентрализация органов полиции? Кому подотчётны данные органы? Кто определяет цели и ресурсы органов полиции? Составьте схему организации органов полиции.

В России как уже указывалось выше единая централизованная милитаризованная структура милиции. Однако милиция, по сути, является структурой лишь уголовной и административной полиции. Между тем в российском государстве часть полицейских функций исполняют и другие органы. Так, Федеральная служба безопасности – это структура политической секретной полиции, внутренние войска МВД России выполняют жандармские функции, пограничные войска ФСБ выполняют полицейские функции охраны государственных границ, федеральная служба по контролю за незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ФСКН) – это нарко-полиция, наделенная правом проведения оперативно-розыскной деятельности. Частные охранные предприятия – это частная полиция, выполняющая функции по поддержанию правопорядка на частной территории. Для функционирования различных органов полиции характерны принципы субординации и координации. Взаимодействие различных полицейских органов осуществляется на основе планов взаимодействия при введении различных сигналов, объявляемых органами государственной власти. Схема организации органов милиции приводится в приказах МВД России и доступна исследователям.

Количественный состав (мужчины и женщины, этнические и другие меньшинства), соотношение числа полицейских и населения?

Под количественным составом милиции в данном вопросе понимается гендерный и национальный состав милиции. Согласно ст. 19 Конституции РФ мужчины и женщины обладают равными правами. В федеральном законе «О милиции» правовые различия сотрудников по гендерному признаку почти отсутствуют. Видимо этим можно объяснить, что данные о гендерном составе милиции в открытой статистике отсутствуют. Аналогичное положение сложилось и в отношении этнических и других меньшинств. Принцип пропорционального представительства в полиции этнических и других меньшинств, характерный для некоторых западных полицейских систем, никогда официально не применялся в России. Вопрос о соотношении числа милиционеров и населения относится к служебной информации, не подлежащей оглашению в открытой печати, за некоторыми исключениями.

Кто принимает решения о найме на работу, повышениях по службе, дисциплине? Какова процедура принятия решений?

Решение о приеме на службу, повышении по службе, дисциплинарных вопросов возложено на соответствующих руководителей. Процедуру принятия решений обеспечивает служба по работе с личным составом. Согласно Конституции РФ труд в России свободен. Кандидат на службу в милицию пишет рапорт о своем согласии служить в милиции на конкретной должности. Рапорт визируется соответствующими заинтересованными руководителями. Кандидат проходит испытательный срок, в ходе которого проверяются его способности и деловые качества. Назначение на должность, повышение по службе, поощрения и

взыскания оформляются приказом, выступающего юридическим фактом, влекущим возникновение, изменение или прекращение соответствующих правоотношений.

Существуют ли для сотрудников милиции отдельные места проживания, спортивные сооружения и т.п.?

Для российской милиции не характерно наличие отдельных мест проживания ее сотрудников. Вместе с тем, такие места имеются и по сей день. В основном они формировались в советский период. МВД СССР, ГУВД краев и областей имели в своей структуре отделы капитального строительства (ОКС) и производственную базу. Они возводили современное жилье для своих сотрудников. Среди населения такие дома называются «Дом чекиста» или «милицкий дом». Спортивные сооружения МВД находятся в ведении подконтрольной данному ведомству спортивной организации «Динамо».

Как осуществляется финансирование и обеспечение органов милиции:

заработная плата (нужно ли сотрудникам искать дополнительные заработки);

Заработная плата сотрудникам милиции устанавливается Правительством РФ. Например, Постановлением Правительства РФ № 603 от 23 июля 2009 г. установлены новые должностные оклады и оклады по званиям сотрудников органов внутренних дел. Однако, заработная плата значительно ниже, чем в среднем по региону. Например, оперуполномоченный милиции с высшим юридическим образованием, стажем службы 10 лет, ненормированным рабочим днем, постоянным ношением оружия и участием в оперативно-розыскных мероприятиях и противодействии

преступникам получает приблизительно 15 тыс. рублей в месяц. В данную сумму входит оклад по должности, оклад по офицерскому званию, надбавка за секретность, сложность, напряженность, надбавка за выслугу и уральский коэффициент. В то же время в Пермском крае средняя заработная плата составляет 17 тыс. рублей. Зарплата и соц. пакет сотрудников милиции существенно уступают зарплате и соц. пакету военнослужащих и других сотрудников правоохранительных органов (ФСБ, прокуратуры, судебных приставов, ГУФСИН и др.). Несоразмерность выполняемых задач и вознаграждения за службы вынуждает милиционеров искать дополнительные заработки в свободное от службы время, а случается и в рабочее время. Это является нарушением закона.

Реформирование денежного содержания личного состава предусмотрено Указом Президента России от 24 декабря 20009 года № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации». Основной идеей реформирования денежного довольствия является перенос удельного веса денежного довольствия с разнородных доплат (до 40 наименований) на должностной оклад и оклад по специальному званию. Будут установлены 3 стимулирующих и 4 компенсационных выплаты. К стимулирующим выплатам относятся: надбавка за выслугу лет, надбавка за квалификационное звание и премии. К компенсационным выплатам относятся: надбавка за особые условия службы, надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, материальная помощь и районные коэффициенты. Последующее увеличение зарплаты ожидается за счет поэтапного увеличения фонда стимулирующих выплат.

жильё (проживают ли сотрудники по месту работы);

Сотрудники органов внутренних дел обеспечиваются жильем из нескольких источников. Сотрудники централь-

ных аппаратов обеспечиваются за счет средств МВД, сотрудники территориальных аппаратов обеспечиваются жильем за счет средств регионального бюджета. Законодательно закреплено проживание сотрудников на обслуживаемой территории только за одной категорией – участковыми уполномоченными милиции. Мероприятия по реформированию органов внутренних дел предусматривают создание специализированного жилищного фонда МВД.

обмундирование;

В органах внутренних дел существует определенный порядок обеспечения обмундированием. Он заключается в выдаче сотруднику на определенный срок предметов форменной одежды и снаряжения. По истечении сроков носки часть полученных вещей становится собственностью сотрудника, а часть подлежит сдаче на склад для последующей утилизации. Сравнение вещевого довольствия сотрудников внутренней службы и милиционеров не в пользу последних. Принятая в милиции система обеспечения личного состава обмундированием далека от совершенства. По мнению эксперта, ее необходимо в корне реформировать, сделав более экономичной, комфортной и утилитарной для сотрудников и общества.

оружие, в том числе не смертельного действия, и средства самообороны;

Сотрудники милиции имеют право на постоянное ношение и хранение табельного огнестрельного оружия и средств самообороны. Однако вооружаются они лишь при заступлении на службу. Случается, что преступники нападают на сотрудника милиции после того, как он сменится с дежурства и возвращается домой безоружным. Оружие не смертельного действия сотрудники милиции, как правило, приобретают за свой счет на общих основаниях с прочими гражданами.

средства связи;

Обеспечение сотрудников милиции средствами связи не вызывает беспокойства. Подразделения милиции и отдельные сотрудники оснащены всеми необходимыми современными средствами связи.

транспортные средства (автомобили и т.п.);

Обеспечение сотрудников милиции автотранспортом – это системная проблема. Автотранспорт в милиции используется с большой интенсивностью и быстро выходит из строя. Патрульные автомобили отечественного производства (УАЗы и ВАЗы) безнадежно устарели и уступают практически по всем показателям гражданским автомобилям иностранного производства среднего класса. Эпизодически подразделения милиции комплектуются немецкими и корейскими автомобилями, но они не приспособлены для несения патрульной службы и зачастую используются для транспортного обслуживания командного и старшего начальствующего состава милиции.

ИТ оборудование.

Сотрудники милиции обеспечиваются современным ИТ оборудованием: карманными коммуникаторами и бортовыми компьютерами. К примеру, пермские участковые уполномоченные обеспечены так называемыми электронными паспортами. С их помощью в считанные минуты можно разыскать в базе данных всю информацию о лицах, состоящих на учете, серийный номер мобильного телефона, данные на задержанного и т.д. Мониторинг обстановки на улицах города осуществляется с помощью видеокамер. Изображение выводится не только на центральный пульт дежурной части, но и на компьютеры участковых уполномоченных. Некоторые патрульные автомобили оснащены

аппаратурой видеофиксации правонарушений.

Оснащение компьютерной и иной оргтехникой повышают оперативные возможности сотрудников милиции, улучшают их учетно-аналитическую работу.

Как распределяются бюджетные средства между различными видами деятельности? Каковы приоритеты бюджета? Каковы источники финансирования?

Распределение бюджетных средств между различными видами деятельности начинается с предложений Финансово-экономического департамента МВД России. Данный департамент при этом ориентируется на правительственную Программу повышения эффективности бюджетных расходов, основным инструментом реализации которой принят программно-целевой принцип составления федерального бюджета на основе долгосрочных государственных целевых программ. В 2010-2011 гг. приоритеты бюджета направлены на перевод милиции общественной безопасности на федеральный уровень, оптимизацию денежного довольствия сотрудников милиции, создание специализированного жилищного фонда милиции, подготовку и проведение Олимпиады в 2014 г., Универсиады в 2013 г. и саммита АТЭС в 2012 г. Принято решение все финансирование милиции осуществлять только из федерального бюджета, отказавшись от бюджетных средств субъектов федерации и муниципальных образований.

Существуют ли концептуальные подходы к деятельности милиции?

Концептуальные подходы к деятельности милиции можно обозначить термином «полисинг». В советское время в основном нормативно-правовом акте о советской милиции – Указе Президиума Верховного Совета СССР «Об

основных правах и обязанностях советской милиции» не упоминалась задача милиции обеспечивать права и свободы человека. Милиция обязана была помогать законной деятельности депутатов и государственных должностных лиц. Советский тоталитарный полисинг, вместе с тем, не был агрессивен. Сотрудники патрулировали улицы без оружия. Факты причинения телесных повреждений оценивались судом. На службу в органы внутренних дел подбирались коммунисты и комсомольцы с образованием не ниже среднего и по комсомольской или партийной путевке. Лозунг советского тоталитарного полисинга – «Служу Советскому Союзу».

В 1991-1993 гг. предпринята попытка переименовать милицию в полицию и внедрить новую концептуальную модель полисинга. Суть его сводилась к преобразованию органов внутренних дел в службу социального обслуживания граждан и демократически ориентированный общественный полисинг. Сотрудникам регулярно повышали заработную плату, обеспечивали социальную и правовую защищенность. Сотрудники милиции самоотверженно защищали права и свободы граждан, оставаясь оплотом государственности и определенной стабильности. Приватизация собственности, слабость вновь образуемых российских государственных органов власти, несовершенство законодательства, многочисленные криминальные войны за передел собственности и другие обстоятельства не позволили демонтировать советский тоталитарный полисинг.

К 2010 году милиция осталась практически единственной государственной службой, функционирующей на основании советского законодательства (закон о милиции принят до коллапса СССР). Эксплуатировать далее тоталитарные возможности милиции в условиях новой российской государственности и гражданской активности общества стало невозможно. Критическая масса недовольства действиями сотрудников милиции во всех сферах общества достигла точки бифуркации. Президент России обратился к

гражданам принять участие в обсуждении концептуальных подходов к организации и функционированию российской полиции. По прогнозам эксперта, новый закон о полиции с совершенно иной концепцией полисинга будет принят на рубеже 2010-2011 гг.

Принята ли концепция полиции на службе общества, каковы её функции?

Концепция полиции на службе общества пока не принята. Долгое время она существовала только в виде теорий и идей. В 1993 году экспертом была защищена диссертация «Социальное обслуживание граждан органами внутренних дел», где обосновывалась необходимость принятия подобной концепции. В настоящее время опубликован проект закона о полиции, где предпринята попытка отдельные элементы концепции закрепить законодательно и прописать функции полиции на службе общества.

Как осуществляется взаимодействие с представителями общественности?

Взаимодействие сотрудников милиции с представителями общественности осуществляется постоянно. К числу эффективных форм взаимодействия относятся регулярные встречи руководителей различных служб милиции с гражданами, отчеты участковых уполномоченных милиции перед населением, работа с депутатами, участие в круглых столах, различных советах и комиссиях и др.

Какова официальная политика ведомства в отношении: задержаний и обысков (на улице);

Официальную политику ведомства в отношении задержаний и обысков на улице обнаружить не удалось. Данные действия милиция производит на основании дей-

ствующего законодательства, что очевидно и следует воспринимать как официальную политику. Эксперту известно, что в западных странах существует понятие «нулевая толерантность». Это разновидность полисинга, при котором руководитель полиции ставит перед подчиненными задачу не проходить мимо ни одного правонарушения. Тотально бороться с любыми, даже незначительными нарушениями правопорядка. Подробнее об этом можно прочитать в книге эксперта «Фундаментальные концепции прав человека в деятельности полиции зарубежных стран». Пермь. 2003.

обращения с уязвимыми группами населения;

К уязвимым группам населения по смыслу вопроса относятся беженцы, иммигранты, этнические, религиозные, языковые и иные меньшинства. Милиция не декларирует официальную политику по отношению к уязвимым слоям населения.

применения силы и огнестрельного оружия;

Применение силы и огнестрельного оружия – обычная практика для российской милиции. Однако, существует определенная специфика подобных практик. Мы уже упоминали выше о тесной связи российской милиции с советской милицией. В советское время сотрудники милиции несли службу без оружия. В ситуациях, когда сотрудники милиции вооружались, применение оружия не приветствовалось. Например, старшина милиции на центральном рынке г. Перми дважды в течение месяца подвергся нападению преступников. В обоих случаях он стрелял. Один из нападавших был ранен. Прокурор порекомендовал старшине перевестись в другое территориальное подразделение милиции. Карательная политика государства в отношении сотрудников, правомерно применявших оружие, приводила к повышенному травматизму и гибели сотрудников на

службе. По сей день сотрудники российской милиции стремятся не применять оружие, даже ценой собственной жизни. Так, 6 декабря 2009 года в г. Барнауле при задержании подозреваемых в совершении преступления погибли два милиционера — Виталий Доминин и Александр Нефедкин. У милиционеров не было возможности применить табельное оружие, так как задержание происходило между этажами в жилом доме, где в это время находились дети. Одного из детей закрыл собой сотрудник милиции.

нанесения сотрудниками телесных повреждений задержанным?

Нанесение сотрудниками милиции телесных повреждений задержанным происходит довольно часто. Иногда это случается правомерно, при преодолении оказываемого сопротивления, а иногда – это преступление, предусмотренное ст. 286 УК РФ. Эксперт располагает десятками обвинительных приговоров в отношении сотрудников милиции, превысивших служебные полномочия при задержании правонарушителей.

Каково количество перестрелок с участием сотрудников милиции?

Перестрелки сотрудников милиции г. Перми с преступниками специально исследовались голландским ученым Нилсом Ульдриксом и опубликованы в его книге на английском языке в Нью-Йорке, Оксфорде и Антверпене в 2003 г. «Policing post-communist societies». Официальной статистики количества перестрелок нет. О том, что они случаются, свидетельствует и факт перестрелки в Индустриальном районе г. Перми, при которой погиб милиционер Власов.

Как часто милиция применяет силу и каков её характер?

Применение силы милицией носит законный и постоянный характер. Нормативно-правовые акты требуют от сотрудников применять силу как последний аргумент, когда все другие не силовые меры не возымели действия. Применение силы, как правило, адекватно складывающейся обстановке. Данное явление следует отличать от насилия в деятельности милиции. Последнее неправомерно, бесчеловечно, жестоко, а иногда носит характер пыток.

Как обеспечены права сотрудников милиции (включая право на жизнь, разумное ограничение рабочего времени, отпуск и защиту)?

Обеспечение прав сотрудников милиции – это системная проблема. Сотрудники милиции – это солдаты правопорядка, а не юристы. Защищая права других людей милиционеры, даже старшего и высшего эшелона, часто беззащитны перед системой МВД. Существующие в системе институты медиации крайне не эффективны. Принцип единоначалия пересиливает все другие институты, созданные для обеспечения прав сотрудников милиции. Неслучайно, в 2010 г. Президент России потребовал от надзирающих прокуроров усилить контроль за обеспечением прав сотрудников милиции, (включая право на жизнь, разумное ограничение рабочего времени, отпуск и т.д.).

Существует ли профсоюз сотрудников милиции? Как он действует?

Теоретически по законодательству профсоюз сотрудников милиции может быть создан, однако на практике его нет, или почти нет. Попытки создания профсоюза милиции предпринимались, но в силу ряда причин они оказались неудачны.

Эффективность

Можно ли считать органы милиции эффективными с точки зрения выполнения стоящих перед ними задач?

По сравнению с другими государственными гражданскими органами милиция отличается собранностью, дисциплинированностью, эффективностью и управляемостью. Низкие зарплаты не позволяют комплектовать милицию надлежащими кадрами. Нередки случаи грубости и пренебрежений по отношению к гражданам. Однако даже такой фактор не способен заметно снизить работоспособность системы милиции. Не следует путать состояние внутренней дисциплины и дисциплины внешней. Сотрудники милиции находятся под тотальным внутриведомственным контролем. За малейшие факты неисполнительности следуют дисциплинарные санкции вплоть до увольнения. Вместе с тем, поведение сотрудников при общении с гражданами слабо поддается контролю, что влечет за собой опасность коррупции, взяток и правонарушений сотрудников милиции.

Способность реагировать

Способна ли милиция реагировать на потребности общества, которому служит? Каким образом?

При положительном ответе на этот вопрос Президент России не предложил бы обществу 9 августа 2010 г. проект закона «О полиции». Российская милиция функционировала на основании советского закона «О милиции» от 18 апреля 1991 г. Для советской организации милиции характерно обслуживание не общества, а административно-командной системы.

***Сотрудничает ли милиция с (местными) НПО?
С религиозными учреждениями, другими организа-
циями?***

В советское время придали огласке факт сотрудничества милиции с православной церковью. Сотрудничество свелось к тому, что сельском райцентре на православный праздник стекло большое количество верующих. Руководство церкви заключило договор с местным отделом внутренних дел на охрану правопорядка во время богослужения и выплатило милиционерам денежное вознаграждение. Руководство МВД расценило получение денег от церкви как позорное явление и наказало всех сотрудников, кто имел отношение к реализации указанного договора. В коммунистическом государстве сотрудничество с религиозными учреждениями было запрещено.

В современной России милиция стремится выстраивать ровные отношения со всеми официально признанными религиозными конфессиями. Сказанное распространяется и на НПО. Вместе с тем, сотрудничество милиции с НПО носит неоднородный характер. Например, в Пермском крае оно настолько успешно, что позволило старшему советнику представительства ООН в России господину Дирку Хебеккеру назвать его «пермским феноменом». Здесь совместными усилиями проведены ряд правозащитных мероприятий, позволивших сократить количество нарушений прав человека со стороны милиции. Напротив, в Республике Коми, по славам известного правозащитника Игоря Сажина, сотрудничество с милицией затруднено в силу разных обстоятельств.

Набор и отбор

Каковы процедуры набора и критерии отбора?

Процедуры набора в милицию достаточно сложны. Вначале будущий сотрудник должен написать заявление о желании служить в милиции и пройти медицинскую комиссию, включая психофизиологическую лабораторию. Кандидату необходимо заручиться рекомендательным письмом действующего сотрудника милиции. Кроме того, кандидат проверяется по методике, принятой во всех полицейских системах и которая не афишируется широкой общественности. После того, как состоится приказ о приеме на службу, с новобранцем, как правило, заключается контракт о службе, и он направляется на первоначальное обучение в центры профессиональной подготовки сроком от 3 до 9 месяцев.

Для того, чтобы пройти указанные этапы набора кандидат должен отвечать следующим критериям:

- иметь возраст не моложе 18 лет;
- как правило, отслужить в армии;
- иметь образование не ниже среднего;
- положительно характеризоваться по месту жительства и работы;
- быть гражданином России;
- обладать хорошим здоровьем;
- не иметь судимости;
- выполнять контрольные физические нормативы по бегу и подтягиванию (отжиманию от пола или скамейки).

Указанные выше критерии отбора носят общий характер. Для службы на некоторых должностях в милиции, могут устанавливаться и дополнительные критерии по внешности, росту, чертам характера, полу, возрасту, стрессоустойчивости и т.д.

Проводится ли регулярный пересмотр указанных процедур и критериев?

Древнегреческий философ Гераклит указал на невозможность дважды войти в одну реку. Он имел ввиду, что изменяемость - это перманентная характеристика окружающего мира. С тех пор ничего не изменилось. Процедура и критерии набора и отбора на службу в милицию пересматриваются. Например, вносятся изменения в приказы о перечне болезней, исключающих прием на службу, меняются контрольные физические нормативы, перечень необходимых для поступления на службу документов и т.д. Носят ли изменения регулярный характер – это вопрос философский.

Существуют ли специальные критерии отбора руководящих кадров?

Специальные критерии отбора руководящих кадров существуют. Они зависят от предполагаемого места службы будущего руководителя, субъективного мнения вышестоящего руководства, пребывания в резерве для выдвижения, образования, опыта предшествующей службы и т.д.

Ставятся ли конкретные цели в отношении набора представителей этнических и иных меньшинств, а также женщин?

Конкретные цели в отношении набора представителей этнических меньшинств, а также женщин официально ставить нельзя. Ст. 19 Конституции России установила равенство граждан, вне зависимости от пола, национальности, религиозной и иной принадлежности. Вместе с тем, эксперт подозревает, что неофициально такие цели существовали и существуют. Такие подозрения подпитываются примерами советского прошлого и объективными требованиями полисинга. Необходимо выдерживать гендерный

баланс. Например, если на службу в ОМОН поступят одни женщины, подразделение не сможет выполнять служебно-боевые задачи. Женщин сотрудниц сложно направлять на шесть месяцев в «горячие точки», на пресечение массовых беспорядков и т.д.

Являются ли критерии найма и продвижения по службе справедливыми? Например, процесс подачи заявления не должен быть дорогостоящим.

Критерии найма кажутся нам справедливыми, поскольку они одинаковы для всех или, другими словами, не персонифицированы. Другое дело продвижение по службе. Четкая кадровая политика, проводимая в советской милиции, канула в лету. Кадровая политика в российской милиции противоречива и непрозрачна. Например, руководителем образовательного учреждения МВД назначали сотрудника, не имеющего ни ученой степени, ни ученого звания, не имеющего педагогических навыков и деловых качеств, необходимых для такой должности. Насколько процедура подачи рапорта и назначение на вышестоящую должность материально затратна - неизвестно.

Как вышеуказанные критерии влияют на представительность? Исследуются ли причины недостаточного приёма на работу представителей меньшинств и женщин?

Вышеуказанные критерии влияют на представительность, но вероятно не имеют практического значения. Причины недостаточного приема на службу представителей меньшинств и женщин не исследуются.

Регулярно ли оцениваются результаты деятельности?

Регулярность оценки деятельности сотрудников зависит от занимаемой ими должности и службы. Наиболее часто сотрудники оцениваются по итогам месяца, квартала, семестра, года. Наиболее серьезная оценка выставляется аттестационной комиссией по итогам 4 лет службы.

Каковы критерии повышения по службе?

Критерии повышения по службе довольно субъективны. Вышестоящие руководители определяют степень готовности подчиненного к самостоятельной руководящей работе. В основе критериев лежит так называемая «объективка» - своеобразный послужной список должностей, на которых работал сотрудник.

Является ли состав органов полиции представительным (женщины, этнические и религиозные группы, возраст)? Достигается ли надлежащий уровень представительности во всех структурах полиции?

Для российского полисинга проблема представительства не является приоритетной. Национальность милиционера: русский, татарин, башкир, еврей и т.д. не имеет значения. Проблемой является постоянное «вымывание» профессионального ядра сотрудников, высокая текучесть кадров др.

Подготовка сотрудников милиции

Кто получает базовую милицейскую подготовку?

Под понятием «базовая милицейская подготовка» понимается согласно приказу МВД России № 490 от 29 июня 2009 г. «Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» специальное профессиональное обучение впервые принятых на службу сотрудников милиции, которое они проходят в обязательном порядке в центрах профессиональной подготовки МВД, ГУВД, УВД по субъектам федерации.

В учебные заведения Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляющие базовую подготовку сотрудников милиции, могут приниматься лица, не достигшие 18 лет, имеющие среднее (полное) общее образование. Слушатели и курсанты образовательных учреждений профессионального образования (средних специальных и высших учебных заведений) системы МВД, осуществляющих подготовку сотрудников милиции, а также руководящий и профессорско-преподавательский состав этих учебных заведений в соответствии со штатным расписанием, утвержденным министром внутренних дел Российской Федерации, считаются находящимися на службе в милиции. Положение (Устав) образовательного учреждения профессионального образования (среднего специального и высшего учебного заведения) системы Министерства внутренних дел Российской Федерации и учебные программы утверждаются в установленном порядке.

Какова продолжительность базовой подготовки?

Продолжительность базовой подготовки впервые принятых на службу сотрудников милиции постоянно изменяется и зависит от рода службы. В среднем продол-

жительность обучения составляет 3 месяца. За это время новобранцы не менее 500 часов изучают свою будущую специальность. Конкретный срок, структура и содержание базовой подготовки для каждой должностной категории сотрудников определяется соответствующими рабочими учебными, тематическими планами и программами, разрабатываемыми центрами профессиональной подготовки и образовательными учреждениями МВД России на основе примерных программ. В настоящее время МВД переходит на модульное обучение, что предполагает один курс для младшего начальствующего состава и другой для среднего начальствующего состава.

Из какой среды происходят инструкторы центров подготовки сотрудников? Из числа сотрудников полиции или гражданских лиц? Проходят ли инструкторы специальную инструкторскую подготовку?

Инструкторы центров профессиональной подготовки рекрутируются из среды опытных сотрудников милиции, как правило, имеющих звания старшего начальствующего состава, не менее 3 лет прослуживших в практических органах милиции и имеющих высшее образование по профилю преподавания. Специальную инструкторскую подготовку они получают на курсах повышения квалификации, учебных сборах и стажировках в Домодедовском институте повышения квалификации МВД России и других образовательных учреждениях профессионального образования МВД России.

Какова доля участия представителей общественности либо их вклад в подготовку сотрудников милиции?

Доля участия представителей общественности в подготовке сотрудников милиции в целом незначительна.

В тоже время именно участие НПО в тренингах и семинарах для сотрудников милиции позволили повсеместно обучать милиционеров правам человека. В Перми благодаря участию представителей общественности в подготовке сотрудников, количество нарушений прав человека милицией сократилось почти на 25%. Данные получены голландским профессором Нилсом Улдриком и опубликованы в книге «Полисинг пост коммунистических обществ» Антверпен. Оксфорд. Нью-Йорк. 2003. Вместе с тем, НПО не в состоянии сделать такое обучение системным.

***Решаются ли следующие проблемы,
и каким образом?***

***а) значение беспристрастности
действий милиции;***

Беспристрастность милиции имеет важное значение для установления законности, справедливости и защиты нарушенных прав. По данным эксперта около 30 % сотрудников милиции такими качествами не обладают. Проблему можно решить только изменив концепцию действующего закона «О милиции».

б) недопустимость дискриминации;

Под дискриминацией следует понимать различное обращение с лицами, находящимися в сопоставимом положении, лишенное объективного и разумного основания. Проблема дискриминации не осознается большинством офицеров милиции. В образовательных учреждениях МВД такую проблему курсанты изучают. На практике на эмоциональном уровне среди части милиционеров звучат неодобрительные отзывы о цыганах, выходцах с Кавказа, Средней Азии и Африки. К сожалению, практические органы милиции не заказывают академическому сообществу разработку материалов для общественно-государственной

подготовки личного состава милиции по проблемам недопустимости дискриминации и ксенофобии.

в) значение способности реагировать на нужды населения;

Способность милиции реагировать на нужды населения делает эту службу эффективной в глазах населения. Милиция при всех своих недостатках – это один из немногих государственных институтов, немедленно реагирующий на заявления граждан. Например, 26 августа 2010 г. возле мечети по ул. Осинской д.5 г. Перми преступники прокололи колесо автомобиля, принадлежащего гражданину Альгину О.С. Во время замены колеса преступники похитили барсетку данного гражданина. На его сообщение в милиции отреагировали мгновенно. Прибывшая опергруппа в составе капитана Т. Кузьминых, старшего лейтенанта Д. Пудкова, лейтенантов К.Дьяконова и Д.Лиферова в течение 15 минут установила и задержала воров, вернув потерпевшему барсетку. (Спасибо родная милиция//Досье 02. От 24.09.2010. № 138. С. 3). Вместе с тем, отдельные подразделения милиции и сотрудники не в полной мере реализуют данную способность, что ведет к жалобам, скандалам, общественным конфликтам. Проблема может быть решена введением гражданского контроля и новой методики оценки деятельности милиции.

г) соблюдение надлежащих процедур, касающихся применения силы, ареста и задержания, то есть принципов соразмерности, легальности, ответственности и необходимости (СЛОН);

Процедура применения силы, ареста и задержания регламентирована действующим законодательством, включающим принципы СЛОН. В российской милиции указанные принципы не озвучивают, их западная аббревиатура милиционерам не известна.

д) применение не силовых методов прежде прочих;

Подготовка милиции направлена на выработку у сотрудников навыков использования не силовых методов работы прежде прочих. Например, в купе пассажирского поезда три дамы, ехавшие на курсы повышения квалификации, злоупотребив спиртным, устроили дебош. Прибывший наряд милиции нудно и методично, периодически уклоняясь от летящих в их сторону туфель и косметичек, разъяснял дамам недопустимость противоправного поведения, гражданско-правовую и административную ответственность за подобные действия и не допускал силового контакта с правонарушителями, хотя по закону правовые основания применения силы наступили. После 30-минутного препирательства, дамы соизволили собрать вещи и покинуть купе. Приведенный случай может служить примером толерантности, которую преподают в учебных центрах милиции.

Однако, при исполнении служебных обязанностей у части сотрудников милиции возникает синдром, называемый у юристов «экцесс исполнителя». Исследователи не раз диагностировали это явление. Например, в 1926 г. известный русский теоретик и философ государства и права Иван Александрович Ильин в работе «Спротивление злу силою» писал, что когда поручают исполнителю пресечь зло, он делает это с личным усердием и сам начинает творить зло. Нечто подобное звучит на стр.14 книги «Милиция между Россией и Чечней» М. 2007. «...защита от насилия делает простым и легким его использование по отношению к другим». Так, начальник ГИБДД г. Владивостока подполковник милиции, принимая участие в вытеснении демонстрантов с проезжей части, ударил кулаком в лицо женщину, державшую на руках грудного ребенка. Начальник ГИБДД ГУВД по Свердловской области в ответ на замечание о нарушении им правил дорожного движения ударил гражданина и разбил у него средство видеofиксации. С та-

кими позорными явлениями следует решительно бороться, используя все доступные средства и методы правового и иного воспитания.

***е) следственные навыки,
в том числе методы допроса подозреваемых;***

К следственной работе допускаются сотрудники, получившие, как правило, высшее юридическое образование. Это подразумевает, что следователи обладают знаниями тактики проведения допросов, владеют следственными навыками и методами допроса подозреваемых.

***ж) соблюдение прав задержанных и подозреваемых,
в том числе права на презумпцию невиновности;***

Проблемы соблюдения прав задержанных и подозреваемых, в том числе права на презумпцию невиновности решают многие субъекты. К их числу относятся сотрудники милиции, прокуроры, суд, сотрудники офиса омбудсмена, адвокаты, правозащитники и т.д.

з) потерпевшие (тему насилия в отношении женщин следует включить в программу базовой подготовки милиции для более чуткого подхода в целом. Вместе с тем, для решения данной проблемы могут быть созданы специализированные подразделения);

Под термином «потерпевшие» речь идет о жертвах бытового насилия и лицах, переживших насилие. Как правило, это женщины и дети. В программе базовой подготовки милиции вопросы бытового насилия не изучаются. В 2003 году на базе Саратовского юридического института МВД России была проведена одна из первых в России международная научно-практическая конференция, обсудившая роль российской милиции в противодействии бытовому и домашнему насилию. На конференции была распространена

на книга английского исследователя Лиз Келли «Насилие в отношении женщин». Данные мероприятия положили начало изучению проблем защиты прав потерпевших от бытового насилия. В 2008 г. в Пермском филиале Нижегородской академии МВД России при помощи пермской городской общественной правозащитной организации «Центр противодействия насилию и торговле людьми» (Синицин Ф.Л.) был подготовлен учебно-методический комплекс «Профилактика бытового насилия органами внутренних дел» (Цуканов А.Н.) и началось регулярное преподавание данного спецкурса. В рамках данного спецкурса сотрудники милиции учатся более чутко подходить к проблемам потерпевших от бытового и домашнего насилия. Данные проблемы призвана решать милиция общественной безопасности. К сожалению, более специализированные подразделения милиции не созданы и учебные курсы в других образовательных учреждениях МВД России отсутствуют.

***и) уязвимые группы и их особые права
(в частности женщины, дети, представители
меньшинств);***

Обеспечение прав уязвимых групп населения в частности женщин, детей, представителей меньшинств и др. предусмотрено в приказах МВД России. В соответствующем разделе данного ситуационного анализа они раскрыты.

***к) абсолютный запрет на применение пыток и
право не подчиняться приказу об их применении
даже в контексте законодательства о борьбе с
терроризмом (где это уместно);***

Для решения этой проблемы в Пермском крае Уполномоченный по правам человека Т.И. Марголина совместно с экспертом подготовила специальный доклад «О пытках, жестоком и бесчеловечном обращении в правоохранительных органах и учреждениях Прикамья». Данный спецдоклад

был рассмотрен на коллегиях ГУВД, краевого суда, краевой прокуратуры и ГУФСИН. По итогам коллегий разработаны соответствующие планы. Их реализация позволила добиться положительных результатов. Количество пыток, совершаемых сотрудниками милиции, стало сокращаться. Право неподчинения явно незаконным приказам очень сложно реализовать на практике.

л) значение надзора и подотчётности, в том числе дисциплинарных процедур.

Значение надзора и подотчетности, в том числе дисциплинарных процедур, трудно переоценить. В отношении сотрудников, пропустивших занятия по не уважительной причине, а также получивших неудовлетворительную оценку по двум и более разделам служебно-боевой подготовки, проводится служебная проверка, по результатам которой решается вопрос о применении к таким сотрудникам мер дисциплинарного воздействия.

м) позволяет ли система подготовки сформировать гуманистические ценности, сформировать установки первоочередного служения обществу?

Система подготовки направлена на формирование гуманистических ценностей и установок на первоочередное служение обществу. Представляется, что эту задачу она выполняет. Однако выпускники образовательных учреждений МВД России в некоторых подразделениях милиции подвергаются профессиональной деформации. Срабатывают ряд философских и социологических законов, открытых Максом Вебером и Сирилом Паркинсоном о расхождении «должного с сущим».

н) позволяет ли система подготовки сформировать на достаточном уровне навыки профессиональных действий милиционеров, включающие обеспечение прав человека?

Парадоксально, но система подготовки, формируя навыки профессиональных действий полицейских, не включает вопросы обеспечения прав человека. Представляется, что вопросы обеспечения прав человека сотрудниками милиции наиболее остро ставятся перед руководителями милиции. Они отвечают перед обществом и государством, держа ответ перед телекамерами, микрофонами, губернатором, депутатами и т.д. Однако данная категория сотрудников не идет на преподавательскую работу. Такая работа для них не престижна и низкооплачиваема. Между тем, карьера полицейского руководителя и первоклассного специалиста должна заканчиваться в полицейском образовательном учреждении. Работа преподавателя должна оплачиваться несоизмеримо выше работы руководителя. Следовательно, и пенсия преподавателя должна быть выше пенсии руководителя подразделения милиции. Так было в советское время. Так принято в некоторых успешных западных странах.

о) направлена ли подготовка на отработку правильного выполнения каждого действия, из тех которые должны выполнять сотрудники милиции?

Сотрудники милиции проходят специальную подготовку по отработке каждого действия, которые выполняют сотрудники в ходе повседневного несения службы и периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В большинстве центров профессиональной подготовки для этих целей используется так называемая «полоса психологической подготовки». Содержание каждого этапа не раскрывается.

п) достаточно ли времени подготовки для формирования соответствующих навыков?

Подготовка сотрудников милиции занимает достаточно много времени. Например, на подготовку следовате-

лей отводится 510 часов, реализуемых в течение 3 месяцев. Она завершается сдачей каждым сотрудником контрольных нормативов, модулей, экзаменов, зачетов и тестов. Опытные и ответственные старшие офицеры, подписывая итоговую ведомость, тем самым подтверждают, что сотрудник приобрел соответствующие навыки. По мнению эксперта, учебного времени для формирования соответствующих навыков явно недостаточно. Кроме того, зачастую программы подготовки не специализированные. По ним можно готовить офицеров милиции вообще, а не специалистов для выполнения конкретной правоохранительной функции.

р) позволяет ли система промежуточной и итоговой аттестаций проверить не только усвоение на надлежащем уровне необходимых знаний, но и степень сформированности всех необходимых навыков, а также уровень восприятия гуманистических ценностей?

Система промежуточной и итоговой аттестации в целом позволяет проверить не только усвоение на надлежащем уровне необходимых знаний, но и степень сформированности всех необходимых навыков, а также уровень восприятия гуманистических ценностей. Переход центров профессиональной подготовки МВД (ГУВД) на модульное обучение также способствует выявлению степени сформированности профессиональных навыков и уровня гуманистических ценностей. Вместе с тем, в центрах профессиональной подготовки МВД, ГУВД, УВД отсутствуют учебные курсы «Обеспечение прав человека органами внутренних дел», что отрицательно сказывается на уровне восприятия гуманистических ценностей.

Дополнительно для руководящего состава полиции следует включить темы:

с) влияние руководства милиции на укрепление духа уважения к правам человека;

Руководство милиции может существенно влиять на укрепление духа уважения к правам человека. Например, руководство пермской милиции Горлов Ю.Г., Орлов И.Н. и др. много сделали по внедрению гуманистических ценностей в полисинг. Как результат, нарушений прав человека в милиции Прикамья существенно меньше, чем в соседних регионах.

т) оперативная независимость и демократический надзор, а также связанные с этим проблемы выбора.

Проблема оперативной независимости милиции и демократического надзора за ее деятельностью, а также связанные с этим проблемы выбора алгоритма поведения милиции, вероятно, в рамках старой концепции полисинга не решить. Существует надежда, что новая концепция полисинга, закладываемая в закон о полиции с этим справится.

Учитываются ли гендерные различия при подготовке сотрудников?

При подготовке сотрудников милиции гендерные различия не учитываются. Исключения составляют физические упражнения и нормативы.

Следует ли за базовой подготовкой последующее повышение квалификации? Предусмотрено ли повышение квалификации «без отрыва от работы»? По каким аспектам предлагается дальнейшее обучение? Принимается ли это во внимание при оценке результатов деятельности?

За базовой подготовкой сотрудника милиции в обязательном порядке следует повышение квалификации. Подобные курсы сотрудник милиции обязан проходить раз в 3 - 5 лет. Повышение квалификации может осуществляться как с «отрывом от работы», так и по месту службы. На курсах повышения квалификации основное внимание уделяется ознакомлению с новыми методиками, технологиями, требованиями приказов и законодательства, а также обеспечению прав человека. Прохождение курсов повышения квалификации учитывается при оценке результатов деятельности сотрудника милиции.

Существует ли процедура непрерывной аттестации (с целью постоянного совершенствования технических и иных навыков в отношении применения силы и огнестрельного оружия, а также иных профессиональных навыков)?

Да, процедуры непрерывной аттестации существуют. Ежеквартально в системе служебно-боевой подготовки проводятся практические занятия по выработке устойчивых навыков применения и использования оружия и специальных средств в экстремальных ситуациях и закрепления высокой психологической устойчивости и профессиональной бдительности. В этих целях введены должности инспекторов с функциональными обязанностями по обеспечению обучения в системе служебно-боевой подготовки.

Существует ли механизм оценки результатов подготовки?

Механизм оценки результатов подготовки сотрудников милиции существует. Он включает государственную и ведомственную аттестационные комиссии, сдачу экзаменов, зачетов, тестирования, учения, гласные и негласные проверки и т.д.

Уровень профессиональной подготовленности сотрудников милиции учитывается при определении размера должностного оклада по занимаемой должности, установлении процентных надбавок к должностному окладу, премий за образцовое исполнение служебных обязанностей, решении вопросов присвоения очередного специального звания в порядке поощрения досрочно или на ступень выше, а также при проведении аттестации.

Достаточно ли обеспечиваются профессиональные учебные заведения (библиотека, учебные городки и т.п.)?

Организационное обеспечение центров профессиональной подготовки учебной литературой, автотранспортом, муляжами, криминалистическими полигонами и др. направлено на подготовку современных правоохранителей, а также их профессиональное воспитание.

В этом смысле профессиональные учебные заведения милиции в основном обеспечены всем необходимым в достаточной мере. Гарантом обеспеченности выступают лицензионно-контрольные органы Министерства образования и науки. В России существует система лицензирования образовательной деятельности. Получить лицензию достаточно сложно даже для милицейского образовательного учреждения.

Демонстрирует ли руководство милиции приверженность вопросам профессиональной подготовки? В частности, принимает ли оно участие и выражает приверженность программам реформы подготовки сотрудников?

Руководство милиции уделяет достаточно большое внимание вопросам профессиональной подготовки. Руководящий состав милиции обязан сдавать зачеты на знание На-

ставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел. Профессиональная подготовка сотрудников милиции приравнена к приоритетным направлениям оперативно-служебной деятельности. В структуре милиции существуют подразделения профессиональной подготовки. Эксперт обсудил программы реформирования подготовки сотрудников милиции с руководителями милиции Удмуртии, Татарстана, Мари Эл, Кировской, Нижегородской, Пензинской, Самарской, Саратовской и Ульяновской областей. Все они выразили свою приверженность модернизации милицейской подготовки.

Заключение

После ответов на вопросы в заключении следует представить общий анализ этой системы и рекомендации по ее реформированию.

В целом система подготовки сотрудников милиции сложилась и функционирует исправно. В ней работают сотни докторов и тысячи кандидатов наук. Образовательные учреждения МВД России обладают всем необходимым для подготовки высококлассных специалистов. Например, в центре профессиональной подготовки ГУВД по Нижегородской области функционирует полоса психологической подготовки, в казанском учебном центре (Мирный) МВД по Республике Татарстан – мультимедийный тир с использованием огнестрельного оружия. Он позволяет модулировать любую ситуацию применения огнестрельного оружия: при проведении контр-террористической операции в горах, лесу, офисном или жилом помещении, при проверке автотранспорта и др. В Набережных Челнах в реальном масштабе воспроизведены условия службы в Чеченской Республике и т.д.

Значительный вклад в разработку проблемы обучения и подготовки кадров правоохранительных органов России и полиции зарубежных стран внесли: А.В. Борисов,

Д.Н.Безрядин, Я.М. Бельсон, А.В. Губанов, В.М. Гиленсен, В.З. Веселый, И.В. Горлинский, В.А. Дроздов, Л.М. Коллодкин, В.М. Кукушин, А.М. Кононов, Б.С. Крылов, И.Ф. Колонтаевская, Х.Х. Лойт, В.С. Лури, В.М. Морозов, Г.М. Мякишев, А.Ф. Майдыков, А.Н. Роша, А.В. Сухинин, В.А. Сергевнин, А.Н. Цуканов, И.Ч. Шушкевич, А.В. Франк и др.

Однако при всей значимости работ вышеперечисленных ученых, проблема первоначального обучения сотрудников органов внутренних дел еще не стала предметом самостоятельного научного анализа. Ее исследование ведется эпизодически и в рамках других проблем.

Между тем, система подготовки, принятая в милиции, находится в кризисе. Бросается в глаза резкое несоответствие подготовки сотрудников милиции для работы по обслуживанию административно-командной системы и ожидания общества. В центрах профессиональной подготовки МВД (ГУВД) практически нет специалистов в сфере прав человека. Не преподается курс «Обеспечение прав человека в деятельности милиции». Не изучаются решения Европейского Суда по правам человека, касающиеся деятельности полиции. Предпринимаемые в этом направлении усилия НПО, омбудсмана и некоторой части академического сообщества носит фрагментарный характер и не меняет общей ситуации.

В образовательных учреждениях высшего профессионального образования МВД России кризис проявляется в расхождении целевых установок на подготовку специалиста. Система милиции нуждается в солдатах правопорядка с юридической подготовкой, а выпускники ВУЗов МВД России – это юристы высшей квалификации. Завершив обучение и придя на службу в практические подразделения перед ними встает выбор: либо вести себя юридически корректно и тогда стать неуютным руководством, либо вести себя лояльно по отношению к руководству и тогда самодисквалифицироваться как юрист.

В центрах профессиональной подготовки недостает рациональности, прагматики, конкретики обучения и модулей профессиональных форм поведения, активного решения учебно-практических задач, составленных на основе опыта и практики работы зарубежной полиции, заслуживающих внедрения в практику отечественного полисинга.

Реформирование органов внутренних дел Российской Федерации предполагает их интегрирование в мировой полисинг, осуществление деятельности на основе принятых в мировой практике форм и методов борьбы с преступностью. Перестройка системы ОВД немыслима без детального анализа методов и способов отбора и первоначальной подготовки сотрудников милиции, как в России, так и в наиболее развитых странах. Необходимо изучать эти методы и их применение, что позволит синтезировать и обеспечить наиболее приемлемую для Российской Федерации систему отбора, подготовки и первоначального обучения сотрудников милиции.

Изучение профессиональной подготовки кадров полиции в зарубежных странах может быть существенным фактором повышения эффективности подготовки кадров МВД России.

Ведомственную науку следует ориентировать на проблему повышения уровня организации и нормативного регулирования базового профессионального образования с учетом международного опыта подготовки кадров полиции зарубежных стран. В этой связи необходимо на первый план поставить задачу повышения качества первоначальной профессиональной подготовки путем усиления практической направленности обучения, более широкого использования богатого и ценного зарубежного опыта. Кроме того, следует выявить концептуальные подходы к обеспечению эффективности профессионального полицейского образования в развитых странах мира и сравнить их с принципами подготовки кадров милиции МВД России.

Важно определить организационно-правовые основы процесса и содержания первоначальной подготовки кадров

российской милиции в системе начального профессионального образования в современный период развития общества.

Сравнительный анализ систем, методов и содержания первоначальной подготовки кадров зарубежной полиции (например: Голландии, Испании, Польши, США, Франции, Германии, Италии, Швеции и других стран) и российской милиции позволит синтезировать наиболее важные пути обеспечения эффективности базовой профессионального подготовки в центрах профессиональной подготовки МВД, ГУВД, УВД, УВДТ. Адаптированные к условиям России правовые и организационные аспекты первоначальной подготовки кадров полиции зарубежных стран могут способствовать расширению процесса интеграции базовой подготовки с мировой системой профессионального образования сотрудников полиции (милиции), а также взаимодействию служб и подразделений правоохранительных органов в совместной борьбе с международной преступностью, терроризмом и нарушениями прав человека.

Следует понимать, что обучение в образовательных учреждениях первоначальной подготовки кадров в системе МВД России носит специализированный характер и существенно образом отличается от подготовки кадров в других сферах. Данное положение играет первостепенную роль при разработке примерных, рабочих и учебных программ и другого учебно-методического материала по первоначальной подготовке милиционеров.

Проект блочно-модульного построения по учету зарубежного опыта первоначального образования полицейских кадров и внесению изменений и дополнений в программу многопрофильной подготовки милиционеров должен включать проект аналогичного построения учебного процесса. Данный проект содержания учебной дисциплины формирует качества профессионала системы МВД и должен состоять из блоков, включающих модули, каждый из которых ориентирован на моделирование и отработку типичных

элементов (ситуаций), из чего складывается профессиональная деятельность милиционера.

Основными направлениями обеспечения эффективности специального первоначального обучения в центрах профессиональной подготовки следует считать: а) введение учебного курса «Обеспечение прав человека»; б) уточнение с учетом этого учебных планов и программ; в) увеличение штатной численности преподавательского состава, призванного в том числе повышать уровень общей культуры и нравственно-эстетического воспитания слушателей; г) нормативное регулирование прохождения испытательного срока в качестве стажера по должности; д) изучение опыта и практики подготовки кадров полиции в зарубежных странах, во многих из которых, наряду с преподавателями - профессионалами, теоретиками и практиками, присутствуют аналитики, эксперты по подготовке, программированию и управлению, специалисты по дидактике и оценке результатов подготовки.

Внедрение высказанных выше предложений позволит упорядочить практическую деятельность кадровых аппаратов и других служб и подразделений, занимающихся отбором и подготовкой кадров, более четко определить основы правового, организационного, методического содержания обучения милиционеров, принимаемых на службу в органы внутренних дел, тематику дальнейших научных исследований и будет способствовать совершенствованию учебного, учебно-воспитательного процесса в специализированных учебных заведениях МВД России.

Уязвимые группы

Существует ли особая политика, программы действий или стратегии в отношении обращения сотрудников полиции с представителями уязвимых групп населения (в том числе с женщинами, детьми, представителями этнических, религиозных, культурных меньшинств и т.п.) Например, существует ли особая политика, программы действий или стратегии в области насилия в отношении женщин?

Особой политики в отношении обращения сотрудников милиции с представителями уязвимых групп населения (в том числе с женщинами, детьми, представителями этнических, религиозных, культурных меньшинств и т.п.) не существует. Аналогичные программы и стратегии, (в том числе в области насилия в отношении женщин) разработаны, преподаются и изучаются в научных и образовательных учреждениях системы МВД.

Существуют ли специализированные подразделения по работе с (отдельными категориями) уязвимыми группами населения? Как осуществляется их подготовка?

Специализированные подразделения по работе с отдельными категориями уязвимых групп населения существуют. Например, подразделения по работе с несовершеннолетними правонарушителями. Подготовка сотрудников данных подразделений осуществляется в педагогических университетах и центрах профессиональной подготовки МВД (ГУВД).

Существуют ли особые законодательные или административные нормы (включая внутренние инструкции для сотрудников), в которых предписываются методы обращения с представителями уязвимых групп населения или действия в ситуациях дискриминации? В частности, предусмотрены ли особые условия для женщин, желающих заявить о гендерном насилии?

Вероятно, указанные в вопросе нормы существуют, однако эксперту подобные нормы не известны.

Проходят ли сотрудники милиции соответствующую подготовку по проблемам дискриминации и обращения с представителями уязвимых групп, если да, то в чём она заключается?

Сотрудники милиции получают необходимую подготовку по проблемам дискриминации и обращения с представителями уязвимых групп населения в образовательных учреждениях МВД и на курсах повышения квалификации. Сотрудники пишут рефераты, выступают с докладами на семинарах, самостоятельно под контролем преподавателя изучают Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Декларацию о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений и в итоге сдают зачеты.

Как милиция реагирует на нужды уязвимых групп? Проводится ли мониторинг её ответных действий и принимаются ли соответствующие меры? В частности, ведётся ли статистика проявлений насилия в отношении женщин, детей, насилия в отношении этнических, религиозных и культурных меньшинств, а также случаев расизма? Ведётся ли подобная статистика ответных действий милиции на такие проявления?

Милиция реагирует на нужды уязвимых групп населения, как правило, на общих для всех граждан основаниях. Официального мониторинга ее ответных действий не проводится. Статистика проявлений насилия в отношении женщин, детей, этнических, религиозных и культурных меньшинств, а также случаев расизма отсутствует и, следовательно, нет статистики ответных действий милиции на такие проявления. Заполнение статистических карточек по раскрытым преступлениям, где указываются преступления, связанные с насилием не может считаться статистикой. Во-первых, потому, что не каждый случай насилия является преступлением, а во-вторых, понятие насилия у милиционеров не совпадает с понятием насилия у правозащитников.

Какие конкретные вопросы, связанные с полицией, вызывают наибольшее беспокойство у представителей уязвимых групп?

Наибольшее беспокойство у представителей уязвимых групп населения вызывают пассивность милиции по противодействию распространению экстремистских листовок, литературы, интернет-сайтов с националистическим или расистским содержанием, недостаточностью информации о мерах, принимаемых милицией по защите уязвимых групп населения и некоторые другие вопросы.

Есть ли представители уязвимых групп в руководстве органов милиции или среди представителей надзорных структур? Сколько их?

Представители уязвимых групп населения встречаются в руководстве органами милиции. Так, в Перми штаб городской милиции возглавлял цыган по национальности, следственные органы - чеченка, отдел внутренних дел по месту дислокации г. Чернушка - немец. На руководящих должностях в милиции находятся также азербайджанцы, армяне, корейцы, башкиры, татары и представители других национальных меньшинств. Данное явление настолько распространено, что подсчитать представителей уязвимых групп населения в руководстве органов милиции невозможно.

Какова роль НПО, представляющих интересы уязвимых групп, в охране правопорядка?

НПО, представляющие интересы уязвимых групп населения, играют определенную роль в охране правопорядка. Они участвуют в круглых столах при обсуждении правоохранительных вопросов, организуют дискуссии в обществе, обозначают проблемы перед органами милиции и т.д.

3. Анализ оперативных действий милиции

Применение силы и огнестрельного оружия

Проанализируйте политику, относящуюся к применению силы, в том числе:

Кто принимает участие в разработке такой политики?

Политика, относящаяся к применению силы милицией, закреплена в законе о милиции. Поскольку в законе указано право на применение огнестрельного оружия и специальных средств, то сотрудники милиции в конкретной ситуации при возникновении оснований сами решают, воспользоваться таким правом или нет. В то же время, выдвигаясь к месту проведения операции, сотрудники милиции получают инструктаж руководителей операции.

Однажды группа преступников, убив конвоира, завладела его автоматом и бежала в лес. Сотрудники милиции преследовали их по горячим следам и настигнув на опушке леса дали пять минут на размышление о добровольной сдаче и предупредили, что в противном случае беглецы будут уничтожены. В законодательстве нет упоминаний о пяти минутах на размышление, есть только требование предоставить правонарушителям время усвоить, что от них требует милиция. В нашем примере политику по захвату вооруженных и опасных преступников определял лейтенант милиции, руководивший операцией. Вероятно, в свою очередь руководитель операции получает инструктаж еще у кого - либо, например, своего начальника, прокурора, председателя правительства и т.д. Варианты могут быть самыми разными.

Какие средства применения силы имеются в распоряжении органов милиции? Входит ли в их число оружие не смертельного действия?

В настоящее время все современные разработки в сфере полисинга имеются в распоряжении органов милиции, в том числе и оружие не смертельного действия.

Кто применяет силу, и какова она? Какое снаряжение имеют при себе рядовые сотрудники полиции? Какие средства самозащиты (например, бронежилет) у них имеются?

Любой сотрудник милиции имеет право применения силы, при наличии правовых оснований, описанных в законе о милиции. На практике это может означать связывание, надевание наручников, применение приемов рукопашного боя, стрельба на поражение и т.д. Экипировка сотрудников милиции не существенно отличается от их коллег в зарубежных странах. Сотрудник милиции имеет знаки различия, позволяющие гражданам четко идентифицировать его принадлежность к милиции, удостоверение личности, жетон с личным номером, средства связи, слезоточивый газ, пистолет или автомат, бронежилет, каску, электронный паспорт или записную книжку, позволяющие быстро идентифицировать задержанное лицо, перчатки и другое снаряжение, необходимое для выполнения оперативно-служебной или служебно-боевой задачи. Обеспечение сотрудника милиции снаряжением диктуется обстановкой. Например, в ходе работы по плану «Перехват» высока вероятность вступить в бой с вооруженными преступниками, следовательно, сотрудники экипируются касками и бронежилетами.

Имеются ли спецподразделения быстрого реагирования или контроля беспорядков? Имеются ли стрелковые спецподразделения или снайперы? Кто принимает решение об их использовании?

Современная полиция немыслима без спецподразделений быстрого реагирования и снайперов. Они есть в полиции всех стран, включая и Россию. Решение об их использовании принимает старший оперативный начальник или руководитель операции.

Как руководство отслеживает и контролирует применение силы? Что обычно доказывает правомерность её применения?

В соответствии с установленным порядком, любой сотрудник милиции, применивший огнестрельное оружие и специальные средства, обязан доложить об этом своему начальнику или начальнику органа милиции, обслуживающего территорию, на которой произошло применение силы, а также в предусмотренных законом случаях проинформировать прокурора. Для доказательства правомерности применения силы необходимо провести проверку, включающую объяснение сотрудника милиции, применившего силу, потерпевшего, свидетелей и собрать другую информацию, проливающую свет на обстоятельства применения силы.

Определите причины несоразмерного, неоправданного и незаконного применения силы, принимая во внимание:

законодательные рамки: конституцию, закон о полиции, кодекс поведения или этики;

Конституция России не содержит упоминания об органах внутренних дел и тем более о милиции. Однако, правила обращения с человеком и гражданином прописа-

ны четко. Так, ст. 2 определяет человека, его права и свободы высшей ценностью. Органы государства обязаны признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Ст. 18 утверждает, что смысл деятельности исполнительной власти (а это, в том числе и милиция) в обеспечении прав и свобод личности. Ст. 21 провозглашает свободу человека от пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения и наказания.

Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел нацеливает применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие только в том случае, когда меры ненасильственного характера оказались неэффективными или не обеспечивают безусловного выполнения оперативно-служебных задач. Очень сложно даже ученому правоведа указать на законодательные рамки, как причину несоразмерного, неоправданного и незаконного применения силы.

***стандартные рабочие процедуры
(при наличии таковых);***

Термин СРП в российской милиции не применяется. Здесь сложно объяснить, что имеется в виду.

оперативную независимость милиции;

Оперативная независимость милиции существует. Однако фактами, что именно это является одной из причин несоразмерного, неоправданного и незаконного применения силы эксперт не располагает.

руководство, публичные заявления министра внутренних дел или начальника милиции;

Утверждать, что публичные заявления министра внутренних дел или начальника милиции являются одной из причин несоразмерного, неоправданного и незаконного

применения силы - это полная чушь на ходулях.

подготовку, включая навыки управления;

Эксперту подобные примеры неизвестны.

экипировку (включая транспорт и связь);

Корреляции не установлены.

порядок подачи и рассмотрения жалоб и структуру подотчётности;

Порядок подачи и рассмотрения жалоб и структуру подотчетности до изобретения электронной почты можно было рассматривать не как причину, а скорее как фактор, определявший несоразмерное, неоправданное и незаконное применение силы. Сегодня эта причина сходит на нет.

ожидания общества.

Если эксперт правильно понял, речь идет о том, что общество ожидает от милиции профессиональной работы, а милиция выполняет свою работу плохо и прикрывает это несоразмерным и незаконным применением силы? С таким тезисом согласиться можно. Иллюстрацией можно считать дело Михеева против России, рассмотренное в Европейском Суде по правам человека.

Рассмотрите порядок субординации и систему проверки:

Как осуществляется контроль (надзор) за деятельностью сотрудников милиции?

Контроль за несением службы сотрудниками милиции является одним из важных элементов укрепления исполни-

тельской дисциплины, обеспечения высокой постоянной активности личного состава к выполнению служебных задач, а также средством обучения милиционеров. Контроль осуществляется путем проведения систематических проверок сотрудников со стороны представителей МВД России, ГУВД или руководящего состава соответствующих подразделений. Проверки могут быть гласными и скрытными.

Получают ли сотрудники милиции чёткие инструкции?

Сотрудники милиции, как правило, получают четкие инструкции со стороны руководителей и наиболее опытных сотрудников. Инструктаж проводится в специально оборудованном классе инструктажа. Каждому сотруднику милиции ставятся конкретные задачи, обращается внимание на соблюдение законности, внимательного отношения к гражданам, доводится оперативная обстановка, приводятся примеры положительных действий и разъясняются недостатки и упущения по службе. На инструктаже могут объявляться соответствующие приказы.

Могут ли они обратиться за советом?

В органах внутренних дел функционирует институт наставников. В их число зачисляются опытных сотрудников, способных оказать помощь новобранцам. Молодые сотрудники имеют возможность обратиться за советом к закрепленному за ним приказом наставнику. Наставничество в системе МВД имеет давнюю историю, но по сей день не оплачивается, поскольку осуществляется на общественных началах. Заместитель начальника по работе с личным составом вынужден постоянно контролировать это направление деятельности.

Каковы процедуры отчётности и что предпринимается по итогам отчётов?

Для системы МВД отчеты имеют почти сакральный характер. Штабы подразделений милиции аккумулируют огромный информационный массив отчетов. В конце рабочего дня или дежурных суток каждый сотрудник составляет рапорт о проделанной работе. Рапорта периодически обрабатываются, составляются статистические карточки, готовятся обзоры, справки, аналитические записки и т.д. Кроме того, руководящие инстанции часто в «пожарном порядке» требуют отчитаться об исполнении того или иного циркуляра. Милицейские чиновники обладают огромным массивом информации и готовы отвечать с цифрами в руках на любые вопросы по сфере их ответственности. По итогам отчетов могут издаваться приказы, приниматься решения коллегии, составляться планы работы и приниматься иные решения.

Как часто проводятся проверки и каковы их результаты?

Частота проверок определяется приказами МВД России. Для каждого подразделения (ГУВД, УВД, ППСМ и др. установлена собственная периодичность проверок). Кроме того, для каждого руководителя горрайорганов внутренних дел разрабатывается план-график проверок подчиненного личного состава. Проверки проводятся часто. Эффективность проверок регулярно рассматривается на оперативных совещаниях при начальнике подразделения.

Как оценивается применение силы? Как результаты оценки влияют на разработку стратегии, СРП и подготовку сотрудников?

Применение силы оценивается руководством милиции. Прокуратурой, судом, правозащитниками и другими

субъектами. Мнения могут расходиться. Результаты оценки влияют на разработку стратегии, СРП и подготовку сотрудников. Происходит это путем разработки новых или изменения действующих приказов, прокурорских представлений, частных определений судов и др.

Проанализируйте различные ситуации, в которых применяется сила, с точки зрения принципов СЛОН (соразмерности, легальности, ответственности и необходимости), в том числе:

арест;

Домашний насильник избил и выгнал из дома жену и детей, приколотил к полу ковры, изрубил мебель и из окна своего дома открыл огонь по всему, что двигалось на улице. Прибывший участковый уполномоченный милиции попытался вступить с домашним дебоширом в переговоры, однако последний выстрелом из ружья прострелил милиционеру фуражку. Ждать помощи из райотдела внутренних дел, находящийся в 70 километрах бездорожья, участковый не стал. Он попросил добровольного помощника из укрытия милицейской фуражкой отвлекать внимание стрелка, а сам проволокой отодвинул щеколду замка и, во время перезарядки ружья, ворвался в дом. Преступник, отбросив ружье, кинул топор в сотрудника милиции, а затем с кинжалом бросился на милиционера. Последний выстрелил из пистолета в руку преступника, после чего арестовал его.

Участковый уполномоченный милиции действовал правомерно, с соблюдением принципов правозащитного полисинга СЛОН (соразмерность, легальность, ответственность, необходимость). Причинение вреда здоровью преступника было минимальным. По - другому спасти свою жизнь сотрудник милиции не мог.

Лейтенант милиции М. при аресте хулигана подвергся нападению со стороны последнего. Лейтенанту пришлось обнажить оружие, однако и это не помогло. Стрелять

нельзя, т.к. хулиган был безоружен. Лейтенант свое оружие использовал для нанесения сдерживающих ударов. Однако силы оказались неравны и лейтенант стал уступать хулигану. В потасовке неожиданно прозвучал выстрел, который оборвал жизнь хулигана. Лейтенант отрицал нажатие на спусковой крючок, однако был арестован за убийство и отдан под суд. Судье было представлено заключение эксперта, из которого следовало, что из 100 ударов пистолетом по предмету, сопоставимому с плечом человека, пистолет три раза выстрелил без участия стрелка. На этом основании судья расценил убийство хулигана как несчастный случай и вынес оправдательный приговор.

Другой пример. Сотрудники милиции прибыли в сельский населенный пункт по заявлению о краже из магазина. Ничтоже сумяшеся, они задержали показавшегося им подозрительным молодого человека и, угрожая расправой, вывезли его в лес. Здесь они привязали несчастного к дереву, обнажили оружие и потребовали выдать им воров. Получив отказ, открыли огонь, целясь над головой арестованного человека. После имитации расстрела молодой человек стал заикаться.

Действия сотрудников милиции однозначно преступны. Они ложно понимали интересы службы, превысили свои служебные полномочия и были осуждены.

иммобилизация одного или нескольких опасных лиц;

Слово «иммобилизация» в лексиконе сотрудников милиции не используется. Видимо речь идет о задержании одного или нескольких опасных лиц. В образовательных учреждениях МВД России учат производить задержание только при полной уверенности в успехе. Необходимо обеспечить перевес сил и средств в пользу сотрудников милиции. На практике сотрудники милиции идут на задержание без достаточной уверенности, либо самоуверенно. И то и

другое представляет опасность для жизни и здоровья сотрудников. Конечно, они герои и иногда их даже награждают посмертно. Например, старшина милиции увидел, как преступники катят по дороге автомобиль, находящийся в угоне. Старшина только что сменился с дежурства и сдал оружие. Он остановился, представился и потребовал документы на машину, а при их отсутствии предложил проехать в дежурную часть милиции. Преступники набросились на милиционера и забили его насмерть.

усмирение задержанных или иных лиц, которые могут оказать сопротивление сотрудникам милиции, или которых необходимо сдерживать в интересах их собственной безопасности, включая транспортировку заключённых;

Задержанное лицо, находясь в наручниках, зубами вцепилось в ногу милиционера и все попытки разжать челюсти задержанного не увенчались успехом. Между тем, задержанный пытался перегрызть артерию на ноге милиционера. В целях собственной безопасности милиционер вынужден вставить ствол пистолета в рот задержанного и используя ствол как рычаг разжать смертельно опасные челюсти.

предупреждение преступления;

Предупреждение преступления милицией – это большая проблема. Здесь два аспекта: первый включает профилактические мероприятия, а второй – момент вмешательства милиции. Сотрудников награждают за раскрытые преступления. Когда милиции предпочтительнее вмешаться: на стадии когда еще возможно предупредить преступление или после? Если первый аспект вопросов не вызывает, то второй, напротив, содержит много противоречий. Предположим семейный конфликт, включающий рукоприклад-

ство. Сотрудник разнимает супругов, одного из них задерживает, оформляет материалы. Позднее успокоившиеся супруги мирятся и пишут жалобу на сотрудника милиции, нарушившего их право на частную жизнь. Другой пример. Оперативники ведут скрытое наблюдение за автомобильными ворами. На их глазах вскрывают автомобиль и крадут огнетушитель и фонарик. Кража незначительна, вероятно, будет отказной материал и оперативники не вмешиваются, продолжая наблюдение. Воры снимают колеса с иномарки. Приблизительный ущерб 70 000 руб. Уголовное дело с судебной перспективой налицо. Оперативники выжидают еще некоторое время, чтобы у преступников была возможность распорядиться украденными колесами и производят задержание воров. Преступление раскрыто.

сдерживание толпы;

Сотрудники милиции, находясь в рассекающих цепочках, либо осуществляя мероприятия по сдерживанию толпы, как правило, минимизируют насилие, пытаясь выдвинуть толпу с проезжей части, железной дороги и т.д. Обстановка настолько опасна, что провокации со стороны лиц, находящихся в толпе, достаточно, чтобы вызвать насилие со стороны сотрудников. Например, в декабре 1986 г. в г. Алма-Ате мирное вытеснение протестующих закончилось, как только одного из курсантов смертельно ранили ножом. 300 курсантов обнажили саперные лопатки и рассеяли около 30 000 тысяч протестующих против назначения русского Первым секретарем ЦК Компартии Казахстана, при этом пролилось много человеческой крови.

проникновение в помещения и их обыск с целью ареста лиц или сбора вещественных доказательств;

Проникновение в помещение и их обыск с целью ареста лиц или сбора вещественных доказательств четко ре-

гламентировано действующим законодательством. Здесь каких либо серьезных нарушений со сторон сотрудников милиции почти не допускается. Вместе с тем, отдельные недобросовестные сотрудники милиции могут совершать кражи, особенно если изымаются наркотики. Вероятно, в дальнейшем они могут перепродаваться, предоставляться наркоманам для получения от них информации или использоваться в других целях.

самооборона.

В пермском троллейбусе шестеро молодых людей громко выражались нецензурной бранью, стягивали с девушек юбки, скидывали с сидений пассажиров и всем своим видом выражали грубое циничное отношение к окружающим. Среди пассажиров оказался младший инспектор уголовного розыска в гражданской одежде с оружием. Он представился хулиганам и потребовал их прекратить противоправные действия. В ответ получил угрозы расправиться с ним на ближайшей остановке. После остановки троллейбуса хулиганы за волосы и воротник куртки выволокли сотрудника милиции на остановку и один из них направив на сотрудника милиции пистолет, потребовал встать на колени. Милиционер молниеносно выхватил свое табельное оружие и произвел выстрел, ставший смертельным для нападавшего.

Впоследствии выяснилось, что хулиган не имел намерений убивать милиционера, поскольку его пистолет был муляжом. В момент посягательства у милиционера не было времени и возможности определить настоящий пистолет в руках хулигана или игрушечный. Суд признал действия сотрудника милиции правомерной самообороной.

Проанализируйте различные ситуации, в которых применяется огнестрельное оружие (используйте вышеприведённые категории).

В приведенных выше случаях использования четко прослеживаются границы принципов СЛОН. В двух случаях сотрудники нарушили эти принципы. Речь идет о симуляции расстрела в лесу и несоразмерное применение силы к безоружным людям в Алма-Ате.

Выявите систематические нарушения, например, в различных районах города или страны, в различных ситуациях, связанных с деятельностью милиции.

Сотрудники милиции совершают различные правонарушения, которые охватываются понятием «превышение служебных полномочий» в связи с ложно понятыми интересами службы.

Изучите статистику правонарушений:

Каков уровень насильственных преступлений?

Насильственные преступления занимают большой объем в общем вале преступности. По данному виду преступлений наблюдается тенденция к снижению. В 2008 г. в Пермском крае произошло снижение на 29,7 % разбойных нападений, на 14,9 % грабежей, на 51 % хулиганских проявлений. 78 % грабежей совершили лица, ранее судимые. Видимо, они не могут заработать на жизнь легальным способом. Уровень преступности в расчете на 10 тысяч населения снизился с 212,6 в 2008 г. до 191 в 2009 г.

Используется ли статистика для «оправдания» применения насильственных методов и использования милиции в политических целях?

Статистика преступности не используется для оправдания насильственных методов. Использование милиции в политических целях официально не признается.

Как часто сотрудники полиции становятся жертвами преступников? Скольких сотрудников убивают или ранят при исполнении служебных обязанностей?

Сотрудники милиции часто становятся жертвами преступников. В среднем около 300 милиционеров ежегодно гибнут и получают ранения при исполнении служебных обязанностей.

Обеспечение общественного порядка

В каких ситуациях милиция применяет силу (виды инцидентов, санкционированные или несанкционированные общественные мероприятия, количество участников, степень агрессивности толпы, если она прибегает к насилию)?

Для того, чтобы сломить сопротивление законным требованиям сотрудников милиции последние вынуждены применять силу в минимально необходимой степени, даже при пресечении несанкционированных мероприятий. В Перми милиция часто применяет силу для наведения общественного порядка на футбольных матчах. Науке не известна природа агрессивности футбольных болельщиков. Ни одна другая спортивная игра не вызывает столько агрессии, сколько выплескивается на трибунах футбольных стадио-

нов. Степень применения силы как правило адекватна складывающейся обстановке.

Отвечает ли законодательство, регулирующее право на свободу собраний, международным стандартам?

Согласно п. 4 ст. 15 Конституции России международные стандарты являются составной частью российской правовой системы. В случае расхождения требований национального законодательства и международных стандартов следует руководствоваться последними.

В отношении конкретных ситуаций:

Каков характер массового мероприятия (спонтанное скопление людей, группа в поддержку чего-либо и т.п. В последнем случае, каковы цели собравшихся и их история, каково отношение к ним официальных властей)?

Какими были потенциальные риски данного массового мероприятия для его участников, включая случайных прохожих и сотрудников полиции?

Можно ли было избежать применения силы?

Как подготовилась полиция к указанному событию: сбор информации, установление контактов с представителями общественности?

Какие ресурсы использовала милиция (количество сотрудников, виды вооружения и экипировки, включая форму одежды и средства обороны)?

Какую силу применяли (какова была её интенсивность, видимые намерения; стратегическое или неизбежное применение силы; СЛОН)?

Какая применялась дифференцированная тактика, и какова была степень нарастания или убывания (предупреждение, оцепление, применение оружия

не смертельного действия, смертоносная сила – СЛОЖ)?

Каков был результат применения силы (количество пострадавших и характер травм)?

В случае если был сделан один или несколько выстрелов или если был ранен один или несколько человек, каковы были действия сотрудников полиции (помощь потерпевшим, охрана места происшествия для проведения в дальнейшем следственных мероприятий)?

Обратите внимание на то, зависит ли отношение к применению силы от типа милицейского ведомства или задействованного подразделения. Воензированные органы полиции склонны к использованию авторитарного подхода и необходимости подавления беспорядков. В то же время орган, воспринимающий себя как службу, скорее прибегнет к методам управления толпой, основанным на сотрудничестве.

В Перми несанкционированных митингов не было. Попытки их проведения были. Но милиция провела профилактическую работу с их организаторами, и они отказались от противоправных действий. Следовательно, перечисленные выше вопросы остались без ответа.

Арест и содержание под стражей в милиции

Арест:

Кто вправе производить арест?

В России и в западных государствах одно и то же слово «арест» понимается по-разному. На западе задержание тоже называют арестом. В России арест – это уголовно-процессуальная мера пресечения, состоящая в принудительном ограничении свободы обвиняемого (помещение в

следственный изолятор) в период предварительного расследования и судебного разбирательства по уголовному делу. Применяется по решению суда. Кроме того, арест может быть также административным, дисциплинарным либо по ст. 54 УК РФ одним из видов наказания, назначаемого как основное.

Вправе ли милиция произвести арест по собственному усмотрению?

В вышеприведенных значениях российская милиция производить арест по собственному усмотрению не вправе.

Необходим ли сотрудникам милиции ордер на арест?

Да.

Каковы стандартные рабочие процедуры при аресте?

Стандартные рабочие процедуры при аресте включают законность и обоснованность действий, запрет жестокости и соблюдение прав арестованного лица.

Пересматриваются ли вышеуказанные стандарты на систематической основе?

Стандарты при производстве ареста пересматриваются, но это не носит систематический характер.

Какую подготовку получают сотрудники в отношении производства ареста? Какие инструкции они получают в отношении использования: наручников; переносного аэрозоля и других химических веществ;

***методов открытой и закрытой ладони;
других силовых приёмов.***

Сотрудники милиции получают базовую подготовку по использованию спецсредств и физической силы на курсах первоначального обучения. В последующем на систематической основе они сдают соответствующие зачеты.

Сколько времени в процессе подготовки уделяется социальным навыкам?

Подсчитать количество часов, отведенных для обучения социальным навыкам невозможно. Выработка их происходит по разным дисциплинам и темам.

Как отрабатывается методика усмирения?

Методика усмирения отрабатывается в образовательных учреждениях МВД России и на гарнизонных учениях на полигонах.

В качестве бунтовщиков выступают сотрудники милиции в штатской одежде.

***Проводится ли оценка произведённых арестов?
Если да, то как используются её результаты?***

Оценка произведенных арестов проводится в обязательном порядке. При их разборе указываются успешные действия и допущенные ошибки, на которых учатся сотрудники.

***Учитывается ли качество проведения ареста при
обсуждении качества работы сотрудников?***

При подведении итогов работы качество проведенных арестов учитывается и влияет на рейтинг сотрудников и подразделений.

Кто вправе отдать распоряжение об использовании спецсредств при аресте (таких как служебные собаки, отряды особого назначения и т.п.)?

Как правило, оперативное руководство нарядами милиции осуществляет дежурная часть. Она же транслирует соответствующие распоряжения, что не исключает правомочность самостоятельного использования сотрудниками милиции спецсредств, согласно складывающейся обстановки.

Существуют ли специальные положения, регулирующие арест женщин?

Да такие специальные правила существуют. Они сформулированы в приказах МВД.

«Отслеживается» ли поведение сотрудников во время ареста граждан?

Поведение каждого сотрудника во время ареста фиксируется старшим наряда, видеокамерами, гражданами, ставшими свидетелями ареста, и иным образом.

Сколько жалоб регистрируется после проведения ареста? Каково их содержание?

Официальной статистики по данной теме нет. Граждане пишут жалобы, как правило, на излишнюю жесткость, превышение полномочий, несоразмерное применение силы, избиения, нарушения их конституционных прав и т.д. Жалобы адресуются омбудсману, прокурору, начальнику милиции, в правозащитные организации, депутатам и другие адреса.

Какое количество арестов признаётся неправомерным?

Официальной статистики по данной теме нет.

Задержание:

Кто отвечает за задержание в милиции?

Прежде, чем определить, кто отвечает в милиции за задержание, следует уточнить смысл, вкладываемый в данное понятие. Термин «задержание» определяется в западном полисинге как «арест». В России арест и задержание имеют различные регулирование и правовые последствия. Задержание может иметь уголовно-процессуальный или административно-правовой характер.

А) В уголовном процессе это кратковременная мера принуждения, применяемая к лицу, подозреваемому в совершении преступления, с целью выяснения причастности задержанного к преступлению и решения вопроса о возможном (в случае необходимости) заключении его под стражу.

Задержание подозреваемых в совершении преступления - это уголовно-процессуальное действие принудительного характера, заключающееся в кратковременном лишении свободы лица с целью выяснения причастности задержанного к преступлению, которое содействует установлению и закреплению доказательств и направлено на скорейшее раскрытие преступления. Специфичность такого задержания заключается в его неотложности, что не позволяет заранее получить решение суда на лишение свободы подозреваемого. Задержание допустимо применить к лицу, подозреваемому в совершении преступления, при наличии одного из следующих оснований:

- когда лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения;

- когда очевидцы, в том числе потерпевшие, прямо укажут на данное лицо как на совершившее преступление;
- когда на подозреваемом или на его одежде или при нем будут обнаружены явные следы преступления.

При наличии иных данных, дающих основание подозревать лицо в совершении преступления (например, заявление граждан или потерпевшего о сходстве подозреваемого по приметам с разыскиваемым правонарушителем, наличие при нем громоздких вещей и т.п.), оно может быть задержано лишь в случаях, если покушалось на побег, или не имеет постоянного места жительства, или не установлена личность подозреваемого. При задержании лица, подозреваемого в совершении преступления, должен быть составлен протокол, в котором излагаются мотивы, время и место задержания. Срок задержания подозреваемого в совершении преступления без судебного решения, в соответствии с Конституцией РФ и новым УПК РФ, не может превышать 48 часов. В течение 3 часов подозреваемому должны быть разъяснены все права. В течение 12 часов направляется письменное сообщение прокурору о задержании. По истечении 48 часов с момента задержания по подозрению в преступлении судья выносит постановление о применении меры пресечения (к примеру, подписка о невыезде) или продлении срока задержания, или освобождении задержанного.

Б) Задержание административно-правового характера - проводится в том случае, когда лицо совершило административное правонарушение либо в целях его пресечения, когда исчерпаны другие меры воздействия, а также для установления личности правонарушителя и составления протокола о правонарушении.

Административное задержание может иметь место только при наличии правонарушения. Задержание недопустимо, если правонарушение отсутствует. Исключение составляет административное задержание психически больных и малолетних, нахождение которых в общественных

местах представляет опасность для окружающих и для них самих.

Административное задержание не допускается:

- при малозначительности административного правонарушения и возможности его пресечения другими способами (выполнение нарушителем требования о прекращении правонарушения, устное замечание, разъяснение противоправности и недопустимости того или иного действия (бездействия) и т.д.);

- при наличии возможности на месте совершения правонарушения установить личность нарушителя и обстоятельства происшествия, составить протокол об административном правонарушении;

- при наличии основания для наложения взыскания в виде предупреждения или штрафа на месте совершения административного правонарушения.

Срок административного задержания не может длиться более 3 часов. Лица, совершившие проступки, которые влекут в качестве одной из мер наказания административный арест, могут быть задержаны на срок до 48 часов, например, при совершении мелкого хулиганства. Лица, помещенные в медицинский вытрезвитель, могут задерживаться на срок до 24 часов. Об административном задержании составляется протокол.

Конституция Российской Федерации, закрепив основные права и свободы граждан, большое внимание уделяет гарантиям неприкосновенности личности. В нашей стране никто не может быть подвергнут задержанию, кроме как в случаях, прямо предусмотренных законом.

Уважение личности, охрана прав и законных интересов граждан – обязанность для всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц.

Как организовано предварительное заключение в полицейском участке и иных местах?

Предварительное заключение в полицейском участке и иных местах организовано на основе Конституции РФ, российского законодательства, постановлений Правительства РФ, принципов и норм международного права и нормативно-правовых актов МВД России. Пункт 3 ст. 55 Конституции России позволяет ограничивать права задержанных граждан в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Предварительное заключение в полицейском участке осуществляют так называемые изоляторы временного содержания (сокращенно ИВС). Ежедневно представители администрации ИВС совершают обход камер и принимают от подозреваемых и обвиняемых предложения, заявления и жалобы, как в письменном, так и в устном виде.

Несмотря на конституционное запрещение цензуры (ст.29 Конституции РФ), переписка подозреваемых и обвиняемых подвергается цензуре на основании федерального закона, что предусмотрено Конституцией России в пункте 3 ст. 55. Цензура осуществляется администрацией ИВС совместно с лицом или органом, в производстве которого находится уголовное дело.

Письма и заполненные бланки телеграмм от подозреваемых и обвиняемых принимаются представителями администрации ежедневно только в незапечатанных конвертах с указанием на них фамилии, имени, отчества отправителя и почтового адреса ИВС. Администрация ИВС несет ответственность за сохранность телеграммы или письма с момента приема и до их отправки, а также с мо-

мента поступления телеграммы или письма в ИВС и до их вручения адресату, и не допускает ознакомления с их содержанием третьих лиц.

Вся корреспонденция подозреваемых и обвиняемых подлежит регистрации в специальном журнале с указанием даты ее поступления и отправления.

Предложения, заявления и жалобы, адресованные Европейскому Суду по правам человека, прокуратуре, суду, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченному по правам человека в субъектах Российской Федерации, иным органам государственной власти, имеющим право контроля за ИВС, цензуре не подлежат. Заявления или жалобы не позднее следующего за днем подачи предложения, рабочего дня направляются адресату в запечатанном пакете.

Жалобы на действия и решения суда, лица, производящего дознание, следователя или прокурора направляются в порядке, предусмотренном УПК РФ, не позднее трех дней с момента их подачи.

Каковы гарантии прав задержанных?

Гарантии прав задержанных лиц регламентированы ФЗ от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», а также Правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел», утвержденных приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 и другими нормативно-правовыми актами.

Условно гарантии подразделяются на правовые, организационные и специальные.

К правовым гарантиям относятся:

- закрепление принципов обращения с подозреваемыми и обвиняемыми: законности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого досто-

инства, запрет на применение пыток и иных действий, направленных на причинение физических и нравственных страданий;

- осуществление надзора и контроля за деятельностью ИВС органами прокуратуры и руководителями органов внутренних дел соответственно;

- наличие документов, дающих основание для приема задержанного в ИВС;

- предоставление письменной или устной информации задержанным об их правах и обязанностях, режиме содержания под стражей, дисциплинарных требованиях к ним, порядке подачи предложений, заявлений и жалоб;

- выдача по просьбе задержанного во временное пользование соответствующего Федерального закона и Правил внутреннего распорядка ИВС;

- освобождение из ИВС на основании судебного решения, постановления следователя, прокурора или начальника ИВС под роспись задержанного. При этом он должен письменно указать о наличии либо отсутствии жалоб на действия сотрудников ИВС по соблюдению его прав и свобод во время содержания под стражей, а также расписаться в получении документов, предметов, вещей и иных ценностей, находившихся на временном хранении в ИВС. При наличии жалобы проводится служебная проверка, по результатам которой заявителю дается письменное уведомление;

- право ответа на устное заявление подозреваемых и обвиняемых в течение суток. В случае назначения дополнительной проверки ответ дается в течение пяти суток. Ответ на письменную жалобу в адрес администрации ИВС должен быть дан в течение десяти суток;

- возможность участвовать в гражданско-правовых сделках или семейно-правовых отношениях;

- право подписки на газеты и журналы, распространяемые через отделения связи Российской Федерации;

- в случае причинения подозреваемому или обвиняе-

тому телесных повреждений проведение проверки обязательно, по результатам которой решается вопрос о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела.

К организационным гарантиям относятся:

- вежливое обращение со стороны сотрудников ИВС на «Вы» и употреблением слова «гражданин» или «гражданка» перед произнесением фамилии задержанного;

- санитарная обработка в санпропускнике или бане и дезинфекция одежды и носильных вещей;

- обеспечение постельными принадлежностями;

- содержание задержанных в общих или одиночных камерах раздельно: мужчины и женщины; несовершеннолетние и взрослые; задержанные и осужденные, приговоры в отношении которых вступили в законную силу; подозреваемые и обвиняемые по одному уголовному делу; впервые привлекаемые к уголовной ответственности и лица, ранее содержавшиеся в местах лишения свободы и некоторые другие категории;

- размещение в одиночной камере только с разрешения прокурора, за исключением письменного заявления задержанного об одиночном содержании, обеспечения безопасности жизни и здоровья или перевода в одиночную камеру только в ночное время;

- производство личного обыска задержанных лиц сотрудниками ИВС одного с ними пола;

- обеспечение возможности приобретения задержанными на собственные средства или за счет третьих лиц книг, газет и настольных игр при условии, что они совместимы с интересами отправления правосудия, безопасности и нормальной деятельности ИВС;

- получение посылок общим весом до 30 кг. в месяц;

- размещение на стенде в помещении для приема передач перечня продуктов питания, предметов первой необходимости, обуви, одежды и других промтоваров, которые задержанные могут иметь при себе, хранить, получать в посылках и передачах;

- отправление и получение писем и телеграмм без ограничения количества;
- отправление религиозных обрядов, общение со священнослужителями;
- запрещение принудительного труда, за исключением поддержания чистоты и порядка в камерах;
- добровольность привлечения подозреваемых и обвиняемых к труду;
- ежедневная прогулка не менее одного часа в прогулочном дворике, оборудованном скамейками для сидения и навесом от дождя;
- запрещение выводить задержанных из камеры во время приема пищи (завтрак, обед и ужи), а также в ночное время (с 22 час. вечера до 6 час. утра следующего дня);
- право на личный прием задержанных начальником ИВС;

Под специальными гарантиями понимаются условия реализации женщинами с детьми, несовершеннолетними, больными и другими категориями задержанных лиц принадлежащих им прав, свобод и законных интересов. Они рассматриваются ниже применительно к соответствующему вопросу.

Каким образом эти гарантии доводятся до сведения ответственных сотрудников?

Министр внутренних дел России почти в каждом своем приказе требует от Министров внутренних дел, начальников ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации обеспечить изучение и выполнение сотрудниками органов внутренних дел соответствующих приказов, в которых закреплены гарантии задержанных лиц. Ответственные сотрудники посещают занятия по служебной подготовке и сдают зачеты.

Как проводится подготовка лиц, ответственных за предварительное заключение?

Подготовка сотрудников, ответственных за предварительное заключение осуществляется в соответствии с приказом МВД России, который по понятным причинам не может быть предан огласке.

Существуют ли особые условия для женщин, детей, больных, душевнобольных и т.п.?

Да, для женщин, несовершеннолетних, больных и других спец. категорий задержанных в ИВС существуют особые условия содержания.

Для данных категорий задержанных недопустимо ограничивать вес передач.

Для приема в ИВС женщины с детьми в возрасте до трех лет необходимы свидетельства об их рождении или другие документы подтверждающие принадлежность детей, а при отсутствии таких документов – письменное указание следователя, в производстве которого находится уголовное дело. Женщины с детьми получают предметы ухода за ними, включая детские кроватки. Кроме того, женщинам с детьми разрешается на личные деньги покупать дополнительно продукты питания и необходимые предметы ухода за детьми. Для них, а также беременных женщин организуется специализированное медицинское обслуживание, в том числе осмотр детей врачом – педиатром, устанавливается улучшенное питание и вещевое обеспечение по нормам, определяемым Правительством РФ. При необходимости и по заключению медработников могут дополнительно выдаваться постельные принадлежности и производиться дополнительная замена постельного белья. Продолжительность ежедневных прогулок женщины с ребенком не может быть ограничена. Женщина имеет право отказаться от прогулки на основании собственноручного заявления на имя начальника ИВС.

В случае невозможности создания в ИВС улучшенных условий для содержания женщины с ребенком начальник органа внутренних дел обязан принять меры для временной передачи ребенка законным представителям задержанной женщины или в соответствующее детское учреждение.

Для несовершеннолетних задержанных создаются улучшенные материально-бытовые условия. У них повышенные нормы питания. Они могут получать без ограничения количество посылок, вес которых не должен превышать норм, предусмотренных почтовыми правилами, а также передачи общим весом не более 30 кг. Дети имеют право получать в передачах учебники и школьно-письменные принадлежности (тетради, ручки, карандаши и иное), необходимые для продолжения своего обучения в рамках программы среднего образования. Для проведения занятий с такими несовершеннолетними могут приглашаться преподаватели учебных заведений. Продолжительность ежедневной прогулки для данной категории задержанных не менее двух часов. Во время прогулки они имеют право заниматься спортивными играми и физическими упражнениями. Несовершеннолетним обеспечивается необходимая индивидуальная помощь – социальная, психологическая, медицинская, физическая, а также помощь в области образования и профессиональной подготовки. Помимо этого дети имеют право смотреть кинофильмы и телепередачи, заниматься спортом в специальных помещениях для спортивных занятий и досуга. В случае отсутствия у них верхней одежды, администрация за счет подменного фонда верхней одежды может обеспечить их таким довольствием.

Вместе с тем, встречаются факты, противоречащие ст. 31 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» не проведения обучения содержащихся под стражей несовершеннолетних. Например, такие случаи зафиксированы в следственных изоляторах № 2, 3 и 4 Пермского края.

Существуют ли особые правила обращения с данными категориями задержанных?

Для некоторых категорий подозреваемых и обвиняемых существуют особые правила обращения с ними персонала ИВС. Так, иностранцам должно быть без промедления разъяснено о праве связаться с помощью надлежащих средств с консульством или дипломатическим представительством государства, гражданином (подданным) которого он является или которое иным образом правомочно получить такое сообщение в соответствии с международным правом, или с представителем компетентной международной организации, если задержанный является беженцем или каким-либо иным образом находится под защитой межправительственной организации.

Каковы условия в КПЗ?

Современное название КПЗ (камера предварительного заключения) – ИВС (изолятор временного содержания). Здесь бытовые условия отвечают требованиям гигиены, пожарной безопасности и санитарным нормам.

Камеры ИВС оборудуются индивидуальными нарами или кроватями, столом и скамейками по лимиту мест в камере, шкафом для хранения индивидуальных принадлежностей и продуктов, санитарным узлом с соблюдением необходимых требований приватности, краном с водопроводной водой, вешалкой для верхней одежды, полкой для туалетных принадлежностей, бачком для питьевой воды, радиодинамиком для вещания общегосударственной программы, кнопкой вызова дежурного, урной для мусора, светильниками дневного и ночного освещения закрытого типа, приточной и/или вытяжной вентиляцией, тазами для гигиенических целей и стирки одежды.

Задержанные обеспечиваются ежедневно бесплатным трехразовым горячим питанием по нормам, определяемым Правительством РФ.

Задержанные лица обеспечиваются спальным местом, постельными принадлежностями и столовыми приборами. Указанное имущество выдается бесплатно во временное пользование.

Бритвенные принадлежности (безопасные бритвы, одноразовые станки, электрические или механические бритвы выдаются не реже двух раз в неделю).

Для общего пользования в камеры в соответствии с установленными нормами и в расчете на количество задержанных выдаются мыло хозяйственное, бумага для гигиенических целей, настольные игры, издания периодической печати, предметы для уборки камеры, уборочный инвентарь для поддержания чистоты в камере.

Швейные иглы, ножницы, ножи для резки продуктов питания выдаются в кратковременное пользование с учетом личности задержанного и под контролем сотрудников ИВС. Для написания предложений, заявлений и жалоб задержанным по их просьбе выдаются письменные принадлежности (бумага, шариковая ручка).

Не реже одного раза в неделю задержанные лица имеют право помыться в душе не менее 15 минут и сменить после душа белье.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона администрация ИВС вправе оказывать некоторые дополнительные платные бытовые и медико-санитарные услуги.

Задержанные могут приобретать продукты питания, предметы первой необходимости и другие, не запрещенные к хранению и использованию в ИВС промышленные товары посредством получения посылок и передач.

Вместе с тем, 1/3 от количества всех жалоб приходится на нарушение условий содержания в ИВС. Ежегодно примерно на 30 процентов увеличивается количество арестованных, содержащихся в ИВС, что ведет к ухудшению условий содержания задержанных.

Сколько человек содержится в одной камере?

Количество человек в одной камере определяется по нормам санитарной площади в камере на одного человека, согласно Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». В Пермском крае соблюдаются международные стандарты жилых помещений для осужденных, подследственных и обвиняемых. Например, в исправительном учреждении – это 2 кв. метра на человека, в СИЗО и тюрьме – 4 кв. метра, в воспитательных колониях – 3,5 кв. метра. (См.: Гурдин В.В. Международные стандарты обращения с осужденными и уголовно-исполнительное законодательство РФ: практика и теория//Проблема исполнения уголовных наказаний – теория и практика. Пермь. 2010. С. 6). Вместе с тем, в реальной жизни нередки случаи переполнения камер. Например, в 2008 г. в Чайковском ИВС Пермского края зафиксирован случай содержания в камере площадью 10 кв. м. 22 человек, которым негде было присесть, нечем дышать, невозможно умыться и сходить в туалет.

Обеспечена ли задержанным медицинская помощь?

Медицинская помощь задержанным лицам оказывается на основании законодательства России об охране здоровья граждан и нормативных правовых актов МВД России. Подозреваемые и обвиняемые могут обращаться за медицинской помощью к медицинскому работнику, дежурному и начальнику ИВС во время ежедневного обхода камер и опроса содержащихся лиц, а в случае ухудшения состояния здоровья – к любому сотруднику ИВС, который обязан об этом немедленно доложить дежурному либо начальнику ИВС. Больные размещаются по указанию медицинского работника медицинского пункта ИВС. Лица, в отношении которых имеются подозрения на наличие инфекционных

заболеваний, размещаются в камерах, выделяемых под карантин. Данная категория больных, а так же нуждающиеся в особом медицинском уходе размещаются отдельно от других задержанных.

Больным по заключению врача разрешается принимать медикаменты в передачах, если в ИВС нет возможности обеспечить задержанных нужными лекарствами. Медикаменты должны храниться в медицинском пункте ИВС или органа внутренних дел и выдаваться в установленных дозах и количествах под подпись подозреваемых и обвиняемых. При этом могут учитываться рекомендации лечащих врачей.

Больные острыми формами инфекционных и паразитарных заболеваний подлежат обязательной госпитализации в инфекционный стационар. До решения вопроса о доставке в стационар больной не должен покидать медицинский изолятор. Общение с больным персоналом ИВС и следователей должно быть максимально ограничено.

Как она организована медицинская помощь на практике (присутствие сотрудников полиции, являются ли врачи независимыми от полиции)?

На практике не всегда врачебный осмотр осуществляет врач. При его отсутствии врачебный осмотр проводит сотрудник органов внутренних дел, получивший в установленном порядке медицинскую подготовку. В случае получения задержанным телесных повреждений его освидетельствование производится безотлагательно медицинским работником ИВС, а в случае отсутствия такового – медицинскими работниками лечебно-профилактических учреждений государственной и муниципальной системы здравоохранения. Результаты медицинского освидетельствования фиксируются и сообщаются подозреваемому или обвиняемому. По его просьбе выдается копия заключения о медицинском освидетельствовании. У подозреваемого или

обвиняемого есть право на освидетельствование независимыми работниками других медицинских учреждений. Отказ в проведении такого освидетельствования может быть обжалован прокурору или в суд.

Сохраняются ли записи о врачебных осмотрах?

Результаты врачебных осмотров подозреваемых и обвиняемых отражаются в журнале медицинских осмотров лиц, содержащихся в ИВС, и в журнале санитарного состояния ИВС. Врачебным осмотрам в обязательном порядке подлежат подозреваемые и обвиняемые при поступлении в ИВС, освобождаемые из ИВС, передаваемые конвоем для этапирования с отражением данных осмотров в медицинских журналах. Подозреваемые и обвиняемые знакомятся с записями в документах и журналах, фиксирующих результаты медицинского освидетельствования, под личную подпись. Учетные записи относятся к документам строгой отчетности и подлежат регулярной проверке со стороны надзирающих и контролирурующих инстанций.

Проводится ли медицинское освидетельствование раненых задержанных?

Правила внутреннего распорядка ИВС предусматривают составление администрацией ИВС акта о наличии телесных повреждений у задержанного, который подписывается дежурным ИВС, должностным лицом, доставившим задержанного и самим задержанным лицом. Больные, нуждающиеся по заключению медицинского работника в стационарном лечении, в ИВС не принимаются.

Администрация ИВС обязана проводить медицинское освидетельствование безотлагательно. Результаты освидетельствования заносятся в медицинскую карту и сообщаются самому пострадавшему. По каждому факту получения ранения проводится проверка.

Имеются ли помещения для консультаций задержанного со своим поверенным с глазу на глаз?

Задержанному лицу предоставляется свидание с защитником с момента фактического задержания. Свидания предоставляются наедине и конфиденциально без ограничения их числа сроком не менее 2-х часов. В помещении для консультаций задержанного с защитником создаются условия, при котором персонал ИВС видеть свидание может, а слышать – нет.

Систематически ли пересматриваются правила задержания?

Правила задержания подозреваемых в совершении преступления пересматриваются систематически. Например, 29 января 2008 г. Министр внутренних дел России в приказе № 80 приказал применять новые правила задержания. (См. раздел V, пп.260-270).

Сколько жалоб поступает в отношении задержания? Каково их содержание?

В 2008 г. из ИВС поступило 163 жалобы в отношении задержания. Из них 47 жалоб – на условия содержания задержанных, 27 на незаконное применение физической силы и специальных средств, что на 40,8 % больше, чем за аналогичный период 2007 г. 89 жалоб поступило на нарушения, допущенные следователями.

Существует ли система независимого надзора?

Независимый надзор за служебной деятельностью ИВС осуществляют сотрудники прокуратуры и офиса омбудсмана.

Ведётся ли учёт (время поступления, состояние здоровья и т.п.) задержанных?

Дежурный офицер в журнале учета делает отметку о времени поступления задержанного. При отсутствии медицинского работника состояние здоровья задержанного оценивается специально подготовленным сотрудником милиции, о чем также делается отметка в данном журнале.

Уголовные расследования

Кто отвечает за проведение уголовных расследований (проводят ли их рядовые сотрудники полиции или отдельные следственные органы)? Как готовят следователей?

В проведении уголовных расследований участвуют почти все категории сотрудников органов внутренних дел. Однако отвечают за проведение уголовных расследований отдельные следственные органы, которые руководят расследованием. Следователи получают специальную подготовку в образовательных учреждениях МВД по специальности «юриспруденция», а также в образовательных учреждениях юридического профиля, подведомственных Министерству образования и науки. В Пермском крае подготовку следователей осуществляет Пермский филиал Нижегородской академии МВД России и юридический факультет Пермского государственного университета. Здесь обучаются студенты, часть которых по договору с ГУВД после окончания юридического факультета будет работать следователями органов внутренних дел.

Кто вправе инициировать уголовное расследование?

Заявления граждан о противоправных деяниях проверяются. В случае обнаружения состава преступления материалы передаются следователю для возбуждения уголовного дела и проведения уголовного расследования.

Кто руководит проведением уголовного расследования?

Проведением уголовного расследования руководит следователь, в производстве которого находится конкретное уголовное дело.

Как действуют сотрудники на месте преступления?

На месте преступления сотрудники действуют согласно складывающейся обстановки. Однако, существуют типовые (уставные) тактические действия, которые сотрудники милиции обязаны выполнить. Первое, что они делают спокойно, уверенно, без суеты и окриков – это принимают решительные меры по пресечению преступления. Далее организуют преследование и задержание преступников. Затем оказывают помощь пострадавшим, при необходимости вызывают скорую помощь. По возможности устанавливаются свидетели и очевидцы. Обеспечивается охрана места происшествия. Об обстановке, сложившейся на месте преступления, докладывается оперативному дежурному, и далее сотрудники милиции действуют в соответствии с его указаниями. Изложенный здесь алгоритм действий сотрудников милиции на месте происшествия может меняться в зависимости от характера совершенного преступления, состава наряда и других обстоятельств.

На какой стадии лицо может быть признано подозреваемым?

Лицо может быть признано подозреваемым после доставления его в орган дознания, к следователю или прокурору и составления протокола задержания. Кроме того, статус подозреваемого может получить задержанное лицо по ст. 91 и 92 УПК РФ и лицо к которому применена мера пресечения до предъявления обвинения.

Какие следственные приёмы используются наряду с допросом подозреваемого? Каковы правовые основания их применения? Как обосновывается их применение? Что происходит в случае использовании незаконных методов ведения следствия (например, обыск жилого помещения)? Соразмерно ли используются те или иные методы?

В вопросе поднимаются две проблемы. Первая – регулятивная, а вторая охранительная. Обе проблемы описаны в процессуальном и материальном праве. Эксперту нет необходимости воспроизводить содержание главы 26 УПК РФ и охранительных статей УК РФ (285, 286, 292, 293, 299, 300, 301, 302 и 303).

Существует ли судебная экспертиза? Как готовят судебных экспертов? Являются ли они независимыми? Существует ли возможность получить альтернативное заключение?

Судебная экспертиза существует. Она регулируется главой 27 УПК РФ. Судебные эксперты имеют юридические и естественно-научные познания. Существуют процессуальные гарантии их независимости. Получить альтернативное заключение можно, но необходимо, чтобы суд признал его в качестве доказательства по делу.

Имеются ли СРП в отношении проведения допроса подозреваемого? Придаются ли огласке результаты пересмотра правил ведения допроса, инструкций, методов и практики? Какое влияние это имеет на подготовку сотрудников и разработку новых инструкций?

СРП в отношении проведения допроса подозреваемого содержит несколько правил. Подозреваемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания лежит на обвинителе. Давать показания – это право, а не обязанность подозреваемого. Следовательно, его опрос может состояться при условии, что он не отказывается давать показания и объяснения. До допроса подозреваемому лицу обеспечивают возможность связаться с защитником наедине и конфиденциально.

Как готовят сотрудников к проведению допроса подозреваемых?

Да, сотрудников готовят к проведению допроса подозреваемых, как в рамках базовой подготовки, так и индивидуально. Степень готовности проверяется соответствующими руководителями в различных формах.

Ведётся ли протокол допроса?

Ход и результаты допроса отражаются в протоколе, составляемом по правилам, предусмотренным ст. 166, 167 УПК РФ.

Проводит ли допрос один, два (или несколько) сотрудников?

По общему правилу допрос проводит один следователь.

Насколько эффективна в целом деятельность милиции по расследованию преступлений? Что способствует или мешает проведению эффективного расследования?

Деятельность милиции по расследованию преступлений скорее эффективна. Например, в течение дежурных суток в Пермском крае в среднем происходит 250-300 преступлений. 2/3 раскрываются по горячим следам и примерно 1/10 раскрываются преступления прошлых лет. Эффективному расследованию преступлений способствует дисциплина и организованность милицейских подразделений, функционирующих наподобие пожарных и военных подразделений. Проведению расследований мешает довольно много обстоятельств, но на первом месте высокий уровень коррупции в обществе и милиции, в частности.

Какова роль прокуроров, судей, адвокатов и т.п. в противодействии нарушениям со стороны милиции?

Роль прокуроров, судей и адвокатов в противодействии нарушениям со стороны милиции достаточно велика. Если выстроить определенную иерархию ролей, то на первое место следует поставить суд. Его решения приравниваются к закону и обязательны к исполнению для всех. Проблема в продолжительности судебных процессов и материальной затратности. На второе место следует поставить прокуратуру. Ее возможности позволяют вовремя и в корне пресекать нарушения со стороны милиции. Проблема заключается в излишней централизации прокурорских органов. Без приказа «сверху» прокуроры неохотно реагируют на сигналы «снизу». На третьем месте находятся адвокаты. Они могут занять даже первое место, однако все определяет сумма гонорара.

Каковы нормы доказательственного права?

Нормы доказательственного права закреплены в нескольких нормативно-правовых актах. Основной массив этих норм находится в Разделе 3 и 4 Уголовно-процессуального кодекса РФ. Процесс доказывания предназначен для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию. Нормы доказательственного права упорядочивают деятельность по установлению истины по уголовному делу, делают ее экономичной, сокращают сроки расследования, рассмотрения и разрешения дел в судах. По способу изложения нормы доказательственного права подразделяются на отсылочные и бланкетные.

Какая информация принимается в качестве доказательств?

Информация, на основе которой суд, прокурор, следователь или дознаватель в порядке, определенном УПК РФ, устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию, может приниматься в качестве доказательств.

Принимает ли суд свидетельства судебных экспертов?

Свидетельства судебных экспертов оцениваются судом в совокупности со всеми собранными и проверенными доказательствами.

Какие средства судебной экспертизы имеются в наличии?

Средства судебной экспертизы определены в Законе о судебно-экспертной деятельности, приказе Минюста России от 20.12.2002. № 347, приказе МВД России от 29.06.2005. № 511.

Вправе ли граждане подавать жалобы в отношении уголовного расследования?

Право граждан на обжалование уголовно-процессуальных действий – это принцип уголовного процесса. Глава 16 УПК РФ раскрывает порядок реализации этого права.

Как гарантировано возмещение ущерба?

Возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц гарантируется ст. 52 и 53 Конституции РФ. Механизм оценки ущерба и его компенсации прописан в Гражданском кодексе РФ и иных нормативно-правовых актах.

4. Список использованных источников

Нормативно-правовые акты

Конституция РФ.

Гражданский кодекс РФ.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ.

ФЗ от 18 апреля 1991 г. «О милиции».

ФЗ от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

ФЗ от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации».

Указ Президента России от 24 декабря 20009 года № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

Приказ МВД России № 1140 от 24 декабря 2008 «Об утверждении инструкции о порядке организации и проведения служебных проверок в органах, подразделениях и учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Приказ МВД России № 750 от 22 сентября 2006 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в системе МВД России».

Приказ МВД России № 1 от 11 января 2010 г. «О внесении изменений в Инструкцию по работе с обращениями граждан в системе МВД России».

Приказ МВД России № 900 от 16 сентября 2002 г. «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции».

Приказ МВД России № 960 от 14 декабря 2009 г. «Об утверждении Положения о денежном довольствии сотрудников органов внутренних дел».

Приказ МВД России № 950 от 22 ноября 2005 г. «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых ор-

ганов внутренних дел».

Приказ МВД России № 80 от 29 января 2008 г. «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности».

Приказ МВД России № 80 от 25 января 2010 г. «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования».

Периодические издания

Только цифры// Досье 02.

№ 7 (989) 20 февраля 2009 г. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. Краевой криминально-правовой еженедельник № 7 (989) 20 февраля 2009 г.

Перова, Светлана. Как пополнить милицейский кошелек//Щит и меч. 8.07.2010. № 25. С. 3.

Проект федерального закона «О полиции»//Российская газета. 9.08.2010. № 175. С. 3-6.

Книги, монографии, пособия

Аннеке Оссе. Принципы деятельности полиции. Амстердам. 2006.

Милиция между Россией и Чечней. М. 2007.

Проблемы исполнения уголовных наказаний – теория и практика. Сборник материалов круглого стола 22.04.2010. Пермь. 2010.

Содержание

1. Система подотчётности	3
Внутренние механизмы подотчётности: субординация органов милиции.....	3
Исполнительная власть: министерство (внутренних дел или юстиции) и его представительства или равнозначные ведомства на местах, в том числе управления по разработке политики и инспекция милиции.	18
Юридическая подотчётность	24
Вопросы, требующие внимания со стороны руководства органов милиции при проведении проверок:	26
Демократическая подотчётность (или подотчётность перед общественностью).....	30
Подотчётность перед общественностью.....	34
Независимый надзор	39
2. Внутренняя организация милиции	42
Факты и цифры	42
Эффективность	54
Способность реагировать	54
Набор и отбор	56
Подготовка сотрудников милиции	60
Заключение	73
Уязвимые группы.....	78
3. Анализ оперативных действий милиции	82
Применение силы и огнестрельного оружия.....	82
Обеспечение общественного порядка	95
Арест и содержание под стражей в милиции	97
Задержание:.....	101
Уголовные расследования	117
4. Список использованных источников	124