



CO-POL (2002) 5
European Code of Police Ethics
(Rec (2001) 10)
Russian version.

ЕВРОПЕЙСКИЙ КОДЕКС ПОЛИЦЕЙСКОЙ ЭТИКИ

**Рекомендация Rec.(2001)10
Принята Комитетом министров
Совета Европы
19 сентября 2001 года**

**и
Изложение мотивов**

Генеральный директорат I – Юридические вопросы

СОВЕТ ЕВРОПЫ

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ

Рекомендация Rec (2001)10
Комитета министров государствам – членам
по Европейскому кодексу полицейской этики

*(принята Комитетом министров
19 сентября 2001 года
на 765-м заседании Представителей министров)*

Комитет министров, в соответствии со статьей 15.b Устава Совета Европы,

Напоминая, что целью Совета Европы является осуществление более тесного союза между его членами ;

Помня, что одной из целей Совета Европы является также содействие верховенству права, которое является основой для любой по-настоящему демократической системы ;

Считая, что система уголовной юстиции играет определяющую роль в защите верховенства права и что полиция должна играть в этой системе важнейшую роль ;

Сознавая необходимость для всех государств-членов эффективно бороться с преступностью как в национальном, так и в международном масштабе ;

Считая, что действия полиции в значительной степени ведутся в тесном контакте с населением и что их эффективность зависит от поддержки населения ;

Признавая, что большинство полицейских служб Европы – наряду с обеспечением соблюдения закона – играют определенную социальную роль и оказывают определенные услуги в рамках общества ;

Будучи убеждены, что доверие населения к полиции тесно связано с позицией и поведением полиции по отношению к этому населению и в особенности с соблюдением полицией человеческого достоинства и основных свобод и прав человека в том виде, в каком они, в частности, закреплены в Европейской конвенции о правах человека ;

Принимая во внимание принципы, сформулированные в Кодексе поведения Организации Объединенных Наций для лиц, ответственных за применение законов, и резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы по Декларации о полиции ;

Помня о принципах и нормах, изложенных в законах о полиции – с точки зрения уголовного, гражданского и публичного права, а также прав человека – в том виде, в каком они были приняты Комитетом министров, а также содержатся в решениях и постановлениях Европейского суда по правам человека и в принципах, принятых Комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания ;

Признавая разнообразие полицейских структур, а также средств организации деятельности полиции в Европе ;

Принимая во внимание необходимость определить единые европейские направления и принципы в области общих целей, функционирования и ответственности полиции для обеспечения безопасности и соблюдения прав человека в демократических обществах, регулируемых принципом верховенства права,

Рекомендует правительствам государств-членов руководствоваться в их внутреннем законодательстве и практике, а также в их кодексах поведения для полиции принципами, изложенными в Европейском кодексе полицейской этики, приведенном в приложении к настоящей рекомендации, с целью обеспечения постепенного введения их в практику и возможно более широкого их распространения.

Приложение к Рекомендации Rec(2001)10

Определение сферы применения

Этот кодекс применяется к традиционным подразделениям и службам государственной полиции или к иным разрешенным и/или контролируемым публичными властями органам, главной целью которых является обеспечение поддержания закона и порядка в гражданском обществе и которым государство разрешает для достижения этой цели использовать силу и/или специальные полномочия.

I. Цели полиции

1. Основными целями полиции в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства права, являются:
 - обеспечение общественного спокойствия, соблюдения закона и порядка в обществе;
 - защита и соблюдение основных прав и свобод человека в том виде, в котором они закреплены, в частности, в Европейской конвенции о правах человека;
 - предупреждение преступности и борьба с ней;
 - выявление преступности;
 - оказание помощи и услуг населению.

II. Правовые основы полиции

2. Полиция является государственным органом, который должен учреждаться законом.
3. Полицейские операции всегда должны проводиться в соответствии с внутренним законодательством страны и с теми международными нормами, с которыми страна согласилась.
4. Регулирующее полицию законодательство должно быть доступным для граждан и достаточно ясным и конкретным; при необходимости оно должно дополняться иными нормативными актами – также ясными и доступными для граждан.
5. Сотрудники полиции подпадают под действие тех же законов, что и обычные граждане; исключения из этого принципа могут быть оправданы только тогда, когда они направлены на обеспечение нормальной деятельности полиции в демократическом обществе.

III. Полиция и система уголовной юстиции

6. Необходимо установить четкое различие между ролью полиции и прокуратуры, судебной системы и пенитенциарной системы; полиция не должна иметь никаких контрольных полномочий над этими органами.

7. Полиция должна строго соблюдать принцип независимости и беспристрастности судей; в частности, полиция не должна ни выдвигать возражений против законно вынесенных решений или постановлений судов, ни препятствовать их исполнению.
8. Полиция в принципе не должна выполнять судебных функций. Любое делегирование судебных полномочий полиции должно быть ограниченным и предусмотренным законом. Всегда должна существовать возможность опротестовать в суде любое действие, решение или бездействие полиции в отношении прав граждан.
9. Необходимо обеспечивать надлежащее функциональное сотрудничество между полицией и прокуратурой. В тех странах, где полиция подчинена прокуратуре или следственным судьям, она должна получать четкие инструкции относительно приоритетов в области уголовных расследований и проведения этих расследований. Полиция должна информировать следственных судей или прокуратуру о том, как осуществляются их инструкции и, в частности, должна регулярно отчитываться о ходе расследования уголовных дел.
10. Полиция должна с уважением относиться к роли адвокатов защиты в уголовном судопроизводстве, а при необходимости – содействовать реальному осуществлению права на юридическую помощь, особенно в отношении лишенных свободы лиц.
11. Полиция не должна подменять собой сотрудников пенитенциарных учреждений за исключением случаев, когда необходимо принятие срочных мер.

IV. Организация структур полиции

A. Общие положения

12. Полиция должна быть организована так, чтобы ее сотрудники пользовались уважением населения как профессионалы, на которых возложено обеспечение исполнения закона, и как лица, оказывающие услуги.
13. Полиция должна осуществлять свои полицейские функции в гражданском обществе, действуя под ответственным руководством гражданских властей.
14. Полиция и сотрудники полиции, работающие в форме, как правило, должны быть легко узнаваемыми.
15. Полиция должна пользоваться достаточной оперативной независимостью по отношению к другим государственным органам при исполнении возлагаемых на нее задач, за которые она несет полную ответственность.
16. Сотрудники полиции на всех должностных уровнях должны лично отвечать за свои действия, бездействия или за отдаваемые подчиненным приказы.
17. Организация полиции должна включать четко определенную субординацию. Во всех случаях должно быть возможным установление начальника, ответственного в последней инстанции за действия или бездействия сотрудника полиции.

18. Организация полиции должна быть направлена на развитие нормальных отношений с населением, а при необходимости – на реальное сотрудничество с другими организациями, органами местного самоуправления, неправительственными организациями и другими представителями населения, включая этнические меньшинства.
19. Службы полиции должны быть готовы предоставлять населению объективную информацию о своей деятельности, не разглашая при этом конфиденциальных сведений. Должны быть выработаны основные направления по регулированию отношений со средствами массовой информации.
20. Организация полицейских служб должна предусматривать эффективные меры для обеспечения неподкупности сотрудников полиции и соответствующего их поведения при исполнении ими своих обязанностей – в особенности, в отношении соблюдения основных прав и свобод человека, закрепленных, в частности, в Европейской конвенции о правах человека.
21. На всех уровнях полицейских служб должны действовать эффективные меры по предотвращению коррупции и борьбе с ней.

В. Квалификация, набор и обеспечение заинтересованности сотрудников полиции

22. Сотрудники полиции, независимо от их уровня на момент поступления на работу в полицию, должны набираться на основе их компетентности и профессионального опыта, которые должны быть сориентированы на цели полиции.
23. Сотрудники полиции должны быть в состоянии проявлять рассудительность, открытость, зрелость, чувство справедливости, коммуникативные способности, а при необходимости – руководящие и организационные качества. Кроме того, они должны хорошо разбираться в социальных, культурных и общинных проблемах.
24. Лица, признанные виновными в тяжких правонарушениях, не должны осуществлять полицейских функций.
25. Процедуры приема на службу должны быть основаны на объективных и недискриминационных критериях, прием должен осуществляться после необходимой проверки кандидатур. Кроме того, следует применять политику набора мужчин и женщин, представляющих различные составляющие общества, в том числе этнические меньшинства, так как конечной целью является такой состав сотрудников полиции, который отражает то общество, на службе которого они находятся.

С. Подготовка сотрудников полиции

26. Подготовка сотрудников полиции, которая должна строиться на основополагающих принципах – демократии, верховенстве права и защите прав человека, должна разрабатываться в соответствии с целями полиции.
27. Общая подготовка сотрудников должна быть максимально открытой для общества.

28. Желательно, чтобы за первоначальной общей подготовкой следователи регулярные периоды повышения квалификации, а при необходимости – специальная подготовки и обучение руководящей и управленческой деятельности.
29. Практическая подготовка относительно применения силы и допустимых его пределов с точки зрения принципов, установленных в области прав человека – в частности, в Европейской конвенции о правах человека и в соответствующей правоприменительной практике, должна быть составной частью профессиональной подготовки полицейских на всех уровнях.
30. В профессиональную подготовку полицейских должна входить и необходимость борьбы с расизмом и ксенофобией.

D. Права сотрудников полиции

31. Как правило, сотрудники полиции должны пользоваться теми же гражданскими и политическими правами, что и остальные граждане. Ограничения этих прав возможны лишь в тех случаях, когда они необходимы для осуществления функций полиции в демократическом обществе в соответствии с законом и с Европейской конвенцией о правах человека.
32. Сотрудники полиции как государственные служащие должны пользоваться максимально широким набором социальных и экономических прав. В частности, они должны иметь право создавать представительные органы или участвовать в них, право получать соответствующее вознаграждение, право на социальную защиту и на специфические меры по охране здоровья и безопасности с учетом специфики работы полиции.
33. Любые дисциплинарные меры в отношении сотрудника полиции должны подлежать контролю со стороны независимого органа или суда.
34. Государственная власть должна поддерживать сотрудников полиции в случае необоснованных обвинений против них в связи с исполнением ими их функций.

V. Руководящие принципы деятельности/операций полиции

A. Руководящие принципы деятельности/операций полиции: общие принципы

35. Полиция должна при проведении всех своих операций уважать право любого человека на жизнь.
36. Полиция не должна ни при каких обстоятельствах осуществлять, поощрять или допускать никаких пыток, никаких случаев бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания.
37. Полиция может применять силу только в случаях абсолютной необходимости и только для достижения законных целей.

38. Полиция должна систематически проверять законность планируемых ей операций.
39. Сотрудники полиции должны выполнять приказы, законно отдаваемые их начальниками, но обязаны воздерживаться от выполнения тех из них, которые явно являются незаконными, и докладывать о них, не опасаясь в подобных случаях никаких санкций.
40. Полиция должна выполнять свои задачи справедливо, руководствуясь, в частности, принципами беспристрастности и недискриминационного подхода.
41. Полиция не должна нарушать прав каждого человека на уважение его частной жизни, за исключением случаев абсолютной необходимости и только для достижения законных целей.
42. Сбор, хранение и использование полицией данных личного свойства должны соответствовать международным принципам защиты данных и, в частности, ограничиваться тем, что необходимо для достижения законных, справедливых и конкретных целей.
43. При выполнении своих функций полиция всегда должна помнить об основных правах каждого человека – таких, как свобода мысли, совести, религии, выражения мнения, мирных собраний, передвижения, и праве на уважение своей собственности.
44. Сотрудники полиции должны действовать честно и уважительно по отношению к населению, особо учитывая ситуацию лиц, относящихся к наиболее уязвимым группам.
45. Сотрудники полиции при проведении своих операций, как правило, должны иметь возможность доказать свою принадлежность к составу полиции и свой профессиональный статус.
46. Сотрудники полиции должны бороться с любыми проявлениями коррупции в полиции. Они должны информировать своих начальников и другие компетентные органы о любых случаях коррупции в полиции.

В. Руководящие принципы деятельности/операций полиции: особые ситуации

1. Полицейское расследование

47. Полицейское расследование должно быть основано как минимум на разумных подозрениях о том, что совершено или будет совершено правонарушение.
48. Полиция должна соблюдать принцип, согласно которому любое лицо, обвиняемое в уголовном правонарушении, должно считаться невиновным до тех пор, пока оно не будет призвано виновным судом, и пользоваться некоторыми правами – в частности, правом быть проинформированным в кратчайшие сроки о выдвигаемом против него обвинении, и готовить свою защиту – как лично, так и с помощью адвоката по своему выбору.

49. Полицейские расследования должны быть объективными и справедливыми. В них должны учитываться специфические потребности таких лиц, как дети, подростки, женщины, члены меньшинств – в том числе этнических меньшинств, или уязвимые люди, и они должны быть соответствующим образом адаптированы к ситуации.
50. С учетом изложенных в статье 48 настоящего документа принципов следует установить основные направления проведения допросов в полиции. В частности, следует удостовериться, что эти допросы производятся на справедливой основе, то есть допрашиваемые проинформированы о причинах допроса и о других относящихся к делу фактах. Содержание полицейских допросов должно систематически записываться и храниться.
51. Полиция должна осознавать специфические потребности свидетелей и соблюдать некоторые правила, относящиеся к защите свидетелей и помощи им в течение расследования, особенно при наличии риска запугивания свидетелей.
52. Полиция должна обеспечивать жертвам преступности необходимую им поддержку, помощь и информацию без какой бы то ни было дискриминации.
53. Полиция должна обеспечивать устный или письменный перевод в течение всего полицейского расследования.

1. Арест/задержание полицией

54. Срок лишения свободы должен быть максимально ограниченным, и при задержании должны учитываться достоинство, уязвимость и личные потребности каждого лишаемого свободы лица. Данные по каждому задержанию должны заноситься в специальный реестр.
55. Полиция должна в максимально короткий срок по национальному законодательству информировать любое лишаемое свободы лицо о причинах его задержания и о любых выдвигаемых против него обвинениях; она должна также незамедлительно информировать любое лишаемое свободы лицо о процедуре, применимой к его делу.
56. Полиция должна гарантировать безопасность содержащихся под стражей лиц, следить за состоянием их здоровья, обеспечивать им удовлетворительные гигиенические условия и соответствующее питание. Камеры для содержания под стражей в полиции должны быть разумного размера, иметь соответствующие освещение и вентиляцию и быть оборудованы так, чтобы давать возможность для отдыха.
57. Задержанные полицией лица должны иметь право на то, чтобы об их задержании было сообщено третьему лицу по их выбору, на доступ к адвокату и на медицинский осмотр – по возможности, врачом по их выбору.
58. Полиция по мере возможности должна содержать отдельно тех, кто задержан по подозрению в совершении уголовного правонарушения и тех, кто задержан по другим причинам. Как правило, следует отделять мужчин от женщин, а также совершеннолетних задержанных от несовершеннолетних.

VI. Ответственность полиции и контроль за ней

59. Полиция должна отвечать перед государством, гражданами и их представителями. Она должна быть объектом эффективного внешнего контроля.
60. Контроль государства над полицией должен быть распределен между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.
61. Органы государственной власти должны разработать эффективные и беспристрастные процедуры обжалования действий полиции.
62. Следует поощрять создание механизмов ответственности, основанных на контактах и взаимопонимании между населением и полицией.
63. В государствах-членах должны быть выработаны деонтологические кодексы полиции, а соответствующие органы должны следить за их соблюдением.

VII. Исследования и сотрудничество в международном масштабе.

64. Государства-члены должны содействовать работе по исследованиям о полиции, независимо от того, проводятся ли они самой полицией или внешними институтами.
65. Следует развивать международное сотрудничество по вопросам полицейской этики и тем ее аспектам, которые связаны с правами человека.
66. Средства для развития изложенных в настоящей рекомендации принципов и их применение должны быть предметом пристального внимания со стороны Совета Европы.

ИЗЛОЖЕНИЕ МОТИВОВ

Рекомендация Rec (2001)10

Комитета министров государствам – членам по Европейскому кодексу полицейской этики

I. Введение

I.1. Кодексы этики полиции

Значительная часть того, что написано о полиции, заключается в описаниях ее реагирования на различные ситуации. Существует тенденция не рассматривать – разве что в назидательном ключе – вопрос о том, как полицейские *должны* действовать, что подразумевало бы ясное формулирование ценностей и норм, ожидаемых от полиции в современном демократическом обществе. Положения «Европейского кодекса полицейской этики» как раз и закладывают основы таких рамок действий полиции, и документ этот как нельзя более своевременен. В настоящее время многие европейские страны реорганизуют свои полицейские системы с целью развития и укрепления демократических ценностей. Они также стремятся к обеспечению единых норм для действий полиции, которые применялись бы, невзирая на национальные границы – как для того, чтобы оправдать ожидания европейцев, которые становятся все более мобильными и поэтому рассчитывают на единообразное справедливое и предсказуемое обращение с ними со стороны полиции, так и для того, чтобы повышать потенциал сотрудничества и, следовательно, эффективность в борьбе с международной преступностью. Положения кодекса также направлены на достижение поставленной Советом Европы цели – достижения большего единства между его членами.

Достаточно на мгновение задуматься над ролью полиции в демократическом государстве, чтобы убедиться в целесообразности разработки кодекса этики для полиции. Граждане демократических стран создавали свои государства с целью гарантировать себе максимальную свободу при соблюдении законности. Аналогичным образом, системы уголовной юстиции развивались с целью обеспечения свободы и безопасности граждан. В демократических обществах, основанных на принципах законности, полиция выполняет традиционные функции – это профилактика преступности, борьба с ней, выявление ее, сохранение общественного спокойствия, обеспечение соблюдения закона и общественного порядка и защита основных прав граждан. Кроме того, в этих обществах полиция обеспечивает различные услуги социального характера, которые подкрепляют другие ее действия. Для успешного выполнения этих задач она имеет значительные возможности проявления инициативы. В демократических государствах полиция способствует поддержанию ценностей демократии, и сама исповедует эти цели. В целом общественность принимает и даже одобряет осуществление полицией законных полномочий до тех пор, пока считается, что полиция выполняет свои задачи приемлемыми с этической точки зрения способами и ради достойных демократических ценностей. Отвечающая этим условиям полиция абсолютно вправе ожидать от общественности доверия и поддержки в выполнении этих функций. Именно на такой концепции осуществления полицией своих функций в демократических странах основано видение этой проблемы со стороны Совета Европы.

Хотя принятие кодекса полицейской этики является лишь первым этапом любого процесса, направленного на создание единых норм в области полиции, при отсутствии этого кодекса у подобного процесса мало шансов на успех. Закладывая основы этических норм, кодекс полицейской деонтологии способен облегчить определение этических проблем, дать лучшее их понимание, более глубокий их анализ и облегчить принятие решений. Кроме того, он заставляет задуматься над теми ценностями, которые защищает полиция как институт, и об их адекватном использовании. Такие основополагающие для полиции понятия, как «честность», «беспристрастность», «скромность» и «профессионализм» могут только выиграть от того, что на них будут постоянно ссылаться, что они будут иметь одинаковое значение и, следовательно, их повсюду будут понимать одинаково, и принятие такого кодекса будет этому способствовать. Кроме того, кодекс может помочь сформулировать некоторые индивидуальные нормы поведения, основанные на чувстве гордости от принадлежности к полицейской организации. Этот аспект особо важен для молодых новобранцев, которым предстоит сразу познакомиться с основными ценностями, определяющими и регулируемыми их работу. И это упоминание о новобранцах заставляет вспомнить о важности кодексов для профессиональной подготовки полицейских. В отсутствие объективных ссылок на нормы и ценности вдвойне сложна задача тех, кто осуществляет эту профессиональную подготовку. Источник и авторитет норм должны быть разъяснены и обоснованы, при этом не исключено, что они могут восприниматься как нечто локальное либо исходящее лично от преподавателя. Добавим, что принятие кодекса полицейской деонтологии положительно скажется на всех уровнях профессиональной подготовки.

Как уже упоминалось выше, деятельность полицейских служб значительно усиливается, если она пользуется поддержкой общественности и тесно сотрудничает с ней. Для общественности крайне важно, чтобы полиция ответственно подходила к осуществлению тех задач, для исполнения которых она наделена значительной властью и правом инициативы, что фактически дает ей монополию на законное осуществление принуждения. Именно поэтому общественности нужны гарантии. Принятие кодекса полицейской этики, сопровождаемое широкой рекламой, может способствовать усилению доверия общественности и укреплению ее отношений и сотрудничества с полицией благодаря четкому определению норм, конечных целей и тех ценностей, которые присущи полиции. Эти же нормы, четко выделяя объем и сферу применения услуг, оказываемых полицией, помогают защитить ее от неоправданных, мелочных, навязчивых претензий и, главное, - ограничить риск нарушений в системе полиции.

Этический кодекс может к тому же стать средством регулирования на уровне внутренней организации полиции. Это – одна из замечательных черт «Европейского кодекса полицейской этики». Определяя нормы, ценности и минимальные этические рамки, он может осуществлять функцию регулирования по меньшей мере четырьмя способами: через постоянный контроль над качественным уровнем сотрудников полиции (в том числе гражданских); через облегчение осуществления командования, управления и надзора; через повышение ответственности руководящего состава всей организации; через установление норм для урегулирования внутренних конфликтов деликатного характера.

Что касается возможности его влияния на практическую деятельность полиции, то кодекс полицейской этики рекомендует оптимальную практику для сил поддержания порядка и представляет собой специализированный вариант принципов повседневного поведения на основе здравого смысла. Однако термин «этика» может иметь различные значения, при этом наиболее привычным является значение, определенное Аристотелем. По его мнению, это – критическая дисциплина, предметом которой являются повседневное поведение и этические убеждения. Это не тот смысл, в котором это слово употреблено в названии документа – «Европейский кодекс полицейской этики». Современные общества и полиция в них организуются по двойному принципу: разделение труда и сотрудничество. Люди заняты в многочисленных специализированных видах деятельности. Если их повседневная жизнь основана на неких общих правилах поведения, то при осуществлении профессиональной деятельности или иных функций им нужны более специализированные знания и ориентиры. Это объясняется тем, что их работа связана с особыми аспектами поведения людей, при которых выявляются этические дилеммы, с которыми они постоянно сталкиваются и которые они обязательно должны разрешать в силу специфики их профессии. Это относится, в частности, к работающим в области публичных услуг, где общественность доверяет свое благосостояние профессионалам. В таком контексте слово «этика» отсылает к тому комплексу ценностей, принципов и требований, который и позволяет регулировать осуществление той или иной профессиональной деятельности. Важно отметить, что в этом значении слово «этика» представляет собой попытку отразить повседневную этику в виде потребностей и дилемм любой публичной организации. Именно в этом смысле и употреблено слово «этика» в «Европейском кодексе полицейской этики».

Предмет деятельности полиции – обеспечение соблюдения принципов правового государства – включает две различных, но взаимосвязанных обязанности: обеспечивать применение законов, которое государство приняло в законном порядке - обеспечивая общее состояние общественного спокойствия, и строго ограничиваться теми полномочиями, которыми наделена полиция - воздерживаясь от каких бы то ни было актов произвола и соблюдая личные права и свободы граждан.

Соблюдение принципов правового государства подразумевает не только защиту того, что уже сделано, но – причем это главное – и заботу о том, как надо действовать. При осуществлении своих функций полиция должна соблюдать субъективное право, включая права и свободы человека, и не совершать произвольных или противоправных действий. Это является основополагающим для правового государства и, следовательно, для значимости и для предмета деятельности полиции в условиях демократии.

Правовое государство прежде всего предполагает, что те, кто творят, толкуют и применяют закон, должны подчиняться этому закону. Другими словами, полиция должна подчиняться законам, применение которых она обеспечивает. Именно по этому признаку можно узнать полицию по-настоящему демократического государства: она подчиняется тому самому закону, который она защищает. Роль полиции в защите и сохранении верховенства права столь важна, что, наблюдая за поведением полиции в демократическом государстве, можно судить об уровне демократии в нем.

Европейский кодекс полицейской этики должен дать совокупность принципов и направлений для определения целей полиции, функционирования полиции и контроля над ней в демократических обществах, где соблюдается правовое государство, и в значительной степени это происходит под влиянием Европейской конвенции о правах человека. В кодексе сформулированы конкретные рекомендации и определяются потребности полиции и соответствующие меры для того, чтобы позволять ей успешно справляться с ее трудной и деликатной задачей - профилактикой и выявлением преступности и поддержанием законности и порядка в демократическом гражданском обществе. Несмотря на то, что рекомендация в первую очередь адресована правительствам, руководящие принципы сформулированы так, чтобы ими могли руководствоваться и те, кто занимается вопросами полиции на более конкретном уровне.

I.2 История возникновения «Европейского кодекса полицейской этики»

Проблемами полиции Совет Европы стал интересоваться уже давно. Действительно, полиция играет настолько важную роль в том, что касается защиты основных ценностей Совета Европы (плюралистическая демократия, правовое государство и права человека), что Совет Европы совершенно естественно становится форумом, наиболее приспособленным для обсуждения роли полиции в демократическом обществе.

Европейский суд по правам человека создал обширную практику в этой области. Кроме того, Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП) выработал важные для полиции руководящие принципы. Европейская социальная хартия и практика ее применения содержат важные принципы, касающиеся социальных и экономических прав сотрудников полиции. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРП) также создала в сфере своей компетенции принципы, предназначенные для полиции. Кроме того, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) приняла документы о конституционных аспектах полиции. Группе государств против коррупции (ГРЕКО) поручено оценивать административные институты государств, в том числе полицию, с точки зрения коррупции.

Полиция должна также отвечать ожиданиям местных и региональных органов власти – в том числе, в плане преступности в городах. Полиция и межэтнические отношения – это еще один требующий внимания аспект данной проблемы. Кроме того, Совет Европы развивал деятельность по привлечению внимания полиции к тому аспекту ее деятельности, который связан с правами человека. Некоторые мероприятия позволили практикам от полиции, специалистам в области прав человека, представителям государств и неправительственных организаций вместе вникнуть в проблематику прав человека в профессиональном контексте – контексте деятельности полиции. Среди конкретных результатов этой работы можно назвать профессиональную подготовку сотрудников полиции в области прав человека и целый ряд документов, в том числе учебников по всему, что касается полиции и прав человека. Эти мероприятия позволили национальным службам полиции лучше понять необходимость более глубокого осознания прав человека на всех уровнях полиции.

Принятая в 1979 году Парламентской Ассамблеей Совета Европы *«Декларация о полиции»* ознаменовала первую попытку установления этических норм для полиции. Во многих государствах-членах она стала руководством при поиске ответов на вопрос о выборе той или иной политики в этой области. Разделяя точку зрения Ассамблеи насчет необходимости применения в демократических обществах особо строгих этических норм для полиции, Комитет министров не оказал Декларации массовой поддержки, и Декларация не привела к принятию специального правового инструмента Совета Европы.

Традиционная межправительственная нормативная деятельность Совета Европы, проводимая под руководством Комитета министров, сосредоточилась на полиции в следующих аспектах: политика в области уголовной юстиции, уголовного права и криминологии (уголовный процесс, профилактика преступности, защита жертв и свидетелей, преступность среди несовершеннолетних, задержание граждан полицией, организованная преступность, коррупция, прокуратура и т.д.), а также в области публичного права (неприкосновенность личности и защита данных и т.д.). В этих рамках были выработаны относящиеся к полиции правовые инструменты – конвенции и рекомендации.

Начиная с 1989 года, Центральная и Восточная Европа переживала потрясения, заставившие Совет Европы значительно активизировать свою деятельность в отношении полиции. В рамках программ, предназначенных для поддержания правовых реформ, а также реформирования государственной администрации, включая полицию, было проведено значительное число мероприятий (семинаров, занятий по профессиональной подготовке и обмену опытом в правовой области) по таким темам, как «роль полиции в демократическом обществе», «полицейская этика» и «полиция и правовое государство».

Именно в этом контексте реформирования полиции вновь встал вопрос о необходимости создания общеевропейских нормативных рамок для полиции. Комитет министров создал в связи с этим *Экспертный комитет по полицейской этике и проблемам, связанным с осуществлением функций полиции (РС-РО)* под руководством Европейского комитета по проблемам преступности (CDPC).

Мандат Комитета РС-РО был принят Комитетом CDPC на его 47-м пленарном заседании в 1998 году и подтвержден Комитетом министров на 641-м заседании Уполномоченных представителей в сентябре 1998 года.

Этот мандат сформулирован следующим образом:

«Полиция играет важную роль в системе уголовной юстиции. К полиции применяется мало международных договоров по сравнению с другими профессиональными объединениями, относящимися к этой системе. Ряд европейских государств в настоящее время реорганизуют свою полицию, причем эта реорганизация является немаловажной частью процесса, предназначенного для развития и укрепления демократических идей и ценностей в обществе. Таким образом, деонтология стала важным вопросом в различных государствах – членах Совета Европы.»

Экспертному комитету придется осуществить исследование по деонтологии полиции в широком смысле этого слова с учетом таких вопросов, как:

- *роль полиции в демократическом обществе и ее место в системе уголовной юстиции;*
- *задачи полиции в правовом государстве – профилактика преступности, выявление правонарушений и т.д.;*
- *контроль над полицией.*

Экспертный комитет должен, в частности, изучить те аспекты деонтологии полиции, которые относятся к некоторым ежедневно возникающим в работе полиции ситуациям, например, при допросах подозреваемых или при иных следственных действиях в рамках уголовного судопроизводства, - применение силы, дискреционные полномочия полиции и т.д. Должны быть также рассмотрены деонтологические аспекты управленческой деятельности в полиции в целом и их включение в программы профессиональной подготовки. В этом отношении следует учитывать различия, существующие между деонтологическими кодексами, кодексами профессионального поведения и дисциплинарными кодексами. При осуществлении этой задачи Комитету придется руководствоваться Европейской конвенцией о правах человека и Европейской конвенцией о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, а также Резолюцией 690 (1979) Парламентской Ассамблеи, относящейся к Декларации о полиции. Он должен также учитывать работу Экспертного комитета по партнерству в профилактике преступности (РС-РА), а также других соответствующих акций Совета Европы.

Эта работа должна привести к составлению доклада и/или рекомендации по деонтологии полиции, которая могла бы послужить системой ориентиров для государств-членов, собирающихся произвести реформирование полиции или выработать национальные кодексы деонтологии полиции.»

Комитет состоял из экспертов, делегированных от следующих стран: Австрии, Бельгии, Хорватии, Кипра, Чешской республики, Дании, Франции, Греции, Италии, Литвы, Молдовы, Польши, Португалии, Румынии, Словении, Испании, «бывшей югославской республики Македония», Турции и Великобритании. В него входили эксперты от министерств внутренних дел, министерств юстиции, от полиции, прокуратуры и от судебных властей. Председателем Комитета был заместитель директора датской полиции г-н Карстер Петерсен (Karsten Petersen). Для помощи Комитету были назначены два научных эксперта – г-н Амадеу Реказенс и Брюне (Amadeu Recasens i Brunet) (Директор Школы полиции в Каталонии и профессор Барселонского университета в Испании) и г-н Нил Ричардс (Neil Richards, Директор программы повышения квалификации начальников полиции, National Police Training, Bramshill, UK). Функции секретариата были возложены на Генеральный директорат Совета Европы по правовым вопросам.

Европейская комиссия, О.И.С.Р.-Интерпол, Ассоциация европейских школ полиции (The Association of European Police Colleges - АЕРС) и Международный центр исследований и изучения социологических, уголовных и пенитенциарных проблем (Intercenter) имели при Комитете статус наблюдателей. Ассоциация по предотвращению пыток (АРТ), Европейский совет профсоюзов полиции (CESP), Европейская система женщин в полиции (The European Network of Police Women - ENP), Европейская федерация

сотрудников публичных служб (EUROFEDOP), Международная федерация высших должностных лиц полиции (FIFSP), Международная ассоциация полиции (AIP) и Международный союз профсоюзов полиции (UISP) давали свои консультации в ходе завершающего этапа работы.

Комитет в своей работе руководствовался юридическими документами (конвенциями и рекомендациями Совета Европы и других международных организаций), а также принципами, установленными Европейским судом по правам человека и другими упоминавшимися выше органами Совета Европы. Комитет поводит слушания с представителями Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП) и Европейского комитета по социальным правам. Кроме того, Комитет постоянно был в курсе относящихся к полиции проектов и мероприятий, проводившихся различными Генеральными дирекциями Совета Европы. Итоги работы Комитета были представлены на утверждение 12-го Коллоквиума по криминологии, организованного Советом Европы в ноябре 1999 года по теме «полномочия и ответственность полиции в демократическом обществе», а также в июне 2000 года - на Конференции на высшем уровне, в которой участвовали министры внутренней дел европейских стран.

В период с декабря 1998 года по март 2001 года Комитет провел шесть пленарных заседаний и три заседания рабочих групп. По просьбе Парламентской Ассамблеи Комитет министров дал согласие на то, чтобы ей был передан для заключения предварительный проект рекомендации. Заключение Ассамблеи было учтено Комитетом на его шестом заседании.

Окончательный вариант текста проекта рекомендации по «Европейскому кодексу полицейской этики» и прилагающегося к нему пояснительного доклада был принят на шестом заседании Комитета в марте 2001 года и представлен на утверждение и дальнейшую передачу в Комитет министров на 50-ю пленарную сессию Европейского комитета по проблемам преступности (CDPC) в июне 2001 года. В ходе заседания Уполномоченных представителей министров 2001 года, Комитет министров принял Рекомендацию и разрешил публикацию относящегося к ней изложения мотивов.

II. Преамбула рекомендации

Комитет министров, в соответствии со статьей 15.b Устава Совета Европы,

Напоминая, что целью Совета Европы является осуществление более тесного союза между его членами ;

Помня, что одной из целей Совета Европы является также содействие верховенству права, которое является основой для любой по-настоящему демократической системы ;

Считая, что система уголовной юстиции играет определяющую роль в защите верховенства права и что полиция должна играть в этой системе важнейшую роль ;

Сознавая необходимость для всех государств-членов эффективно бороться с преступностью как в национальном, так и в международном масштабе ;

Считая, что действия полиции в значительной степени ведутся в тесном контакте с населением и что их эффективность зависит от поддержки населения ;

Признавая, что большинство полицейских служб Европы – наряду с обеспечением соблюдения закона – играют определенную социальную роль и оказывают определенные услуги в рамках общества ;

Будучи убеждены, что доверие населения к полиции тесно связано с позицией и поведением полиции по отношению к этому населению и в особенности с соблюдением полицией человеческого достоинства и основных свобод и прав человека в том виде, в каком они, в частности, закреплены в Европейской конвенции о правах человека ;

Принимая во внимание принципы, сформулированные в Кодексе поведения Организации Объединенных Наций для лиц, ответственных за применение законов, и резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы по Декларации о полиции ;

Помня о принципах и нормах, изложенных в законах о полиции – с точки зрения уголовного, гражданского и публичного права, а также прав человека – в том виде, в каком они были приняты Комитетом министров, а также содержатся в решениях и постановлениях Европейского суда по правам человека и в принципах, принятых Комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания ;

Признавая разнообразие полицейских структур, а также средств организации деятельности полиции в Европе ;

Принимая во внимание необходимость определить единые европейские направления и принципы в области общих целей, функционирования и ответственности полиции для обеспечения безопасности и соблюдения прав человека в демократических обществах, регулируемых принципом верховенства права,

Рекомендует правительствам государств-членов руководствоваться в их внутреннем законодательстве и практике, а также в их кодексах поведения для полиции принципами, изложенными в Европейском кодексе полицейской этики, приведенном в приложении к настоящей рекомендации, с целью обеспечения постепенного введения их в практику и возможно более широкого их распространения.

III. Комментарии к преамбуле

С самого своего создания Совет Европы работает над установлением и распространением общих принципов в законодательстве, практике и системах всех государств-членов. Система уголовной юстиции была одним из приоритетных направлений в этом плане, учитывая, что борьба с преступностью требует прямого и конкретного применения принципов, на которых зиждется существование Совета Европы и которые он обязан защищать по самой своей природе, а именно: верховенства права, демократии и прав человека.

Кроме того, эффективность мер по борьбе с преступностью в значительной степени зависит от достижения их единообразия в рамках согласованной и последовательной единой европейской политики. Это условие становится все более императивным в связи с наличием таких явлений, как организованная преступность и коррупция, которые часто имеют международное измерение, перед лицом которого национальные системы могут оказаться недостаточными.

По традиции, разработка общих норм, применимых к таким репрессивным органам, как полиция, развивалась иначе, чем, например, судебный аспект уголовной юстиции или применение наказаний. Однако, недавно принятая Рекомендация Rec (2000) 19 Совета Европы о роли Прокуратуры в системе уголовной юстиции, а также настоящая рекомендация отражают появление новой тенденции в этой области. Кроме того, признание полиции как составляющей в системе уголовной юстиции – что означает сближение юстиции и сферы внутренних дел – способно стать прочной основой для более активной гармонизации применимых к полиции норм.

В современной Европе, где границы между государствами стираются, неизбежно приходится рассматривать полицию и ее полномочия в международной перспективе. Проблема в значительной мере состоит в эффективности полиции в ее борьбе с теми формами преступности, которые все чаще осуществляются, невзирая на государственные границы - например, с организованной преступностью и коррупцией. Однако этой перспективой проблемы не ограничиваются. В демократическом обществе полномочия полиции ограничены соображениями допустимости тех или действий с точки зрения основных прав и свобод человека в том виде, в каком они изложены в Европейской конвенции о правах человека. Поэтому следует находить необходимое равновесие между этими интересами, и именно здесь вступает в игру международная полицейская этика.

Связь между полицией и общественностью является ключевым элементом в любой демократической стране. В обществах этого типа полиция отвечает не только перед государством, но и перед населением, и ее эффективность в значительной степени обусловлена поддержкой со стороны населения. В этом плане социальная функция полиции и миссия выполнения публичной службы важны и для ее репрессивной функции.

Европейская конвенция о правах человека и правоприменительная практика на ее основе послужили основой для разработки настоящей Рекомендации, в которой к тому же учтены принципы Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП). На эту работу в соответствующих ее частях оказали также влияние общие идеи и принципы Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП), а также Европейская социальная хартия и правоприменительная практика на ее основе. Другие международные документы, особенно те из них, которые относятся к полиции, например, Кодекс поведения Организации Объединенных Наций для лиц, ответственных за применение законов и Резолюция 690 (1979) Парламентской Ассамблеи Совета Европы по Декларации о полиции не просто тщательно изучались, но и стали ценными источниками при разработке настоящей Рекомендации.

Кроме того, следует назвать ряд других документов Совета Европы, которые устанавливают направления деятельности в некоторых областях, относящихся к настоящей Рекомендации и которые были очень внимательно изучены :

- Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств (STE № 157) ;
- Резолюция (78) 62 по преступности среди несовершеннолетних и социальных преобразованиях ;
- Рекомендация R (79) 17 по защите детей от жестокого обращения ;
- Рекомендация R (80) 11 по содержанию подсудимых в местах лишения свободы ;
- Рекомендация R (83) 7 по участию общественности в политике по борьбе с преступностью ;
- Рекомендация R (85) 4 по насилию в семье ;
- Рекомендация R (85) 11 по статусу потерпевшего в рамках уголовного права и уголовного процесса ;
- Рекомендация R (87) 15 по регламентированию использования данных личного характера в деятельности полиции ;
- Рекомендация R (87) 19 по организации профилактики преступности ;
- Рекомендация R (88) 6 по социальному реагированию на противоправное поведение молодежи из семей мигрантов ;
- Рекомендация R (96) 8 по политике в области борьбы с преступностью в меняющейся Европе ;
- Рекомендация R (97) 13 по запугиванию свидетелей и правам защиты ;
- Рекомендация R (97) 24 по двадцати руководящим принципам борьбы с коррупцией ;
- Рекомендация R (99) 19 по посредничеству в уголовной сфере ;
- Рекомендация R (2000) 10 по кодексам поведения для государственных служащих ;
- Рекомендация R (2000) 19 по роли прокуратуры в системе уголовной юстиции ;
- Рекомендация R (2000) 20 по роли раннего психосоциального вмешательства в предупреждении противоправного поведения ;
- Рекомендация R (2000) 21 о о свободе осуществлении адвокатской деятельности ;
- Общеполитические рекомендации ЕКРИ – Европейской комиссии против расизма и нетерпимости.

Следует упомянуть, что принимались во внимание и некоторые другие документы (конвенции, учебники и т.д.), разработанные в Совете Европы и относящиеся к таким связанным с полицией вопросам, как « полиция и права человека », « этика полиции », СМИ, расизм и нетерпимость, равенство и меньшинства.

Настоящая Рекомендация составлялась, исходя из того, что существуют значительные различия между государствами в отношении того, как в них полиция выполняет свои задачи. Это особенно четко видно на уровне как уставов и организации сил/служб, так и методов их деятельности. Одновременно выявляются черты сходства – в частности, в отношении целей полиции и тех проблем, с которыми ей приходится сталкиваться в рамках своей повседневной деятельности. Для учета этого аспекта Рекомендация состоит из основных принципов, считающихся жизненно важными в странах с устоявшейся демократией как для эффективности полиции, так и для принятия ее роли общественностью.

Создание общих норм пришлось на нужный момент. По всей Европе ведется реформирование полиции, и особенно – в странах с самой молодой демократией, причем эти реформы вписываются в общий процесс, главной целью которого является упрочение таких демократических принципов, как верховенство права и защита прав человека в государственной администрации.

Этот комплекс руководящих принципов может стать ориентиром и руководством для реформирования полицейских систем. Однако ясно, что государствам-членам должна быть оставлена определенная свобода выбора, особенно учитывая различия в их прошлом и неравномерность в уровне их развития. Настоящая Рекомендация представляет собой основу для дальнейших усилий в отношении полиции, а Совет Европы относит эту проблему к числу своих приоритетов.

Определение сферы применения

Этот кодекс применяется к традиционным подразделениям и службам государственной полиции или к иным разрешенным и/или контролируемым публичными властями органам, главной целью которых является обеспечение поддержания закона и порядка в гражданском обществе и которым государство разрешает для достижения этой цели использовать силу и/или специальные полномочия.

Комментарий

Определение сферы применения Кодекса уже на первых строках Рекомендации направлено на установление степени его применимости. Предлагаемое определение является очень широким для того, чтобы Кодекс мог использоваться максимально большим числом разных полицейских систем и чтобы учитывать огромное разнообразие существующих в Европе полицейских систем, и особенно – различия в уровнях развития и в организационных структурах. Выбранное для этого параграфа определение позволяет применять Кодекс к « традиционным » подразделениям или службам полиции во всех государствах – членах (следует отметить, что это определение нельзя смешивать с целями полиции, изложенными в статье первой Кодекса).

По изложенным выше соображениям в определении сферы применения Кодекса содержатся лишь основные характеристики тех задач, которые возлагаются на все существующие в Европе полицейские органы, а именно, возможность применять силу для обеспечения общественного порядка в гражданском обществе – эта задача включает в себя, как правило, поддержание порядка и профилактику и выявление преступности. Это определение в качестве наименьшего общего знаменателя для применимости Кодекса освобождает разработчиков от необходимости детально прописывать все различные типы осуществления функций полиции. Так, настоящий Кодекс применяется ко всем органам, обязанным выполнять эти задачи в гражданском обществе. Кодекс подлежит применению вне зависимости от организационного типа полиции – централизованной либо работающей на муниципальном уровне, опирающейся на военные или на гражданские структуры, называемой службами или силами, ответственной перед центральной властью, региональными или местными властями либо перед более широким кругом лиц.

Хотя разработчики намеревались дать Кодексу максимальную значимость, некоторые типы служб полиции изымаются из его ведения. Ссылка на *традиционную* полицию должна восприниматься как противопоставление ее «специальным» формам полиции, которые преследуют иные цели, нежели поддержание порядка в гражданском обществе. Среди тех форм полиции, которые исключаются из сферы применения настоящего Кодекса, можно назвать военную полицию при выполнении ею своих военных функций и специальные службы, а также «пенитенциарную» полицию, которая в тех странах, где она существует, осуществляет свои функции только в пенитенциарных заведениях.

Важно отметить, что Рекомендация не применяется к частным службам безопасности.

I. Цели полиции

1. Основными целями полиции в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства права, являются:

- *обеспечение общественного спокойствия, соблюдения закона и порядка в обществе;*
- *защита и соблюдение основных прав и свобод человека в том виде, в котором они закреплены, в частности, в Европейской конвенции о правах человека;*
- *предупреждение преступности и борьба с ней;*
- *выявление преступности;*
- *оказание помощи и услуг населению.*

Комментарий

В этой статье изложены важнейшие цели полиции в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства права.

Обеспечение поддержания *спокойствия* в обществе и *соблюдения закона* традиционно являются общими целями полиции, ее главной ответственностью, часто называемой задачей «общественного порядка». Это очень широкое понятие включает в себя целый ряд мероприятий, проводимых полицией, среди которых можно назвать охрану и обеспечение безопасности лиц (как физических, так и юридических) и имущества (как частного, так и общественного) и применение закона в отношениях между государством и частными лицами и в отношениях между людьми.

Соблюдение основных прав и свобод человека в том виде, в котором они закреплены в Европейской конвенции о правах человека в качестве задачи полиции, возможно, является главной отличительной чертой полиции, стоящей на службе общества, где правит закон. Эта задача подразумевает не только отдельную обязанность по защите этих прав, но и наличие пределов для действий полиции при выполнении других ее задач.

Формулировка «в частности, в Европейской конвенции о правах человека» была выбрана для того, чтобы дать конкретную ссылку на особый правовой инструмент, не отрицая при этом важности других документов, относящихся к правам человека.

Функция *предупреждения преступности* по-разному рассматривается в разных государствах-членах, но в большинстве случаев она считается относящейся к общей ответственности государства. Предупреждение преступности часто подразделяется на *социальную профилактику* и на *ситуационную профилактику*, причем обе эти формы относятся к ведению полиции.

Как это следует из Рекомендации № R (83) 7 Совета Европы об участии общественности в политике по борьбе с преступностью, для того, чтобы предупреждение преступности было эффективным, требуется участие всего сообщества, общества в целом. Уже несколько лет часто говорится о «партнерстве» в области предупреждения преступности, и это показывает, что речь идет не о такой задаче, которой должна заниматься только полиция. В этой области следует координировать усилия полиции и других органов, а также населения. Хотя в большинстве государств-членов ответственность за политику в области профилактики правонарушений не возлагается напрямую на полицию, полиция тем не менее остается одним из главных ответственных за нее, а в демократическом обществе, где главным является принцип верховенства права, это требует определенных гарантий от любых злоупотреблений по отношению к отдельным гражданам.

Выявление преступности во всех государствах является одной из главных классических задач полиции. Даже если выявление преступности часто представляет собой лишь относительно небольшую часть всего комплекса задач полиции, оно тем не менее является одним из важнейших элементов ее деятельности. Население многого ожидает от полиции в этом плане. Кроме того, эффективность этого выявления сама по себе имеет профилактическое значение и, следовательно, является необходимой для развития доверия населения к уголовной юстиции.

Выявление преступности организуется в государствах по-разному. В некоторых из них оно входит в компетенцию общей полиции, а в других возлагается на специальные силы полиции – например, на криминальную полицию. Кроме того, независимость полиции от органов судебного преследования (прокуратуры) имеет разные уровни в разных государствах. При этом проблемы, с которыми полиция сталкивается в своей деятельности по выявлению преступности, одинаковы во всей Европе. В настоящем Кодексе не ставится под сомнение центральная роль борьбы с преступностью среди других задач полиции, но подчеркивается необходимость по мере возможности сочетать эффективность полиции с соблюдением основных прав личности, что становится особенно деликатной задачей при борьбе с преступностью. Принцип «презумпции невиновности» и сопряженные с ним гарантии, несомненно, приобретают большое значение для лиц, подозреваемых в совершении правонарушений. Кроме того, соблюдение личных прав граждан при выявлении преступности распространяется и на права других заинтересованных лиц – потерпевших, свидетелей, - перед которыми полиция также несет ответственность. Гарантии в области выявления преступности рассматриваются ниже в Главе V.2.

Помощь населению является еще одним аспектом деятельности большинства органов полиции, но эта функция в разных странах является более или менее развитой. Включение в задачи полиции функции *услуг* несколько отличается от этого в том смысле, что она изменяет роль полиции, которая перестает быть «силой», которую в обществе нужно использовать, и становится в этом случае органом оказания «услуг» обществу. Последние несколько лет в Европе прослеживается четкая тенденция полнее интегрировать полицию в гражданское общество и приближать ее к населению. Эта цель в ряде государств-членов достигается с помощью развития «полиции по месту жительства». Одним из главных средств для достижения этой цели является наделение полиции статусом органа публичной службы, а не просто органа, отвечающего за применение закона. Если мы не хотим, чтобы это преобразование осталось исключительно лингвистическим фактором, то раздел «услуг» следует ввести в список задач современной демократической полиции. Как правило, оказываемая полицией помощь касается конкретных ситуаций, в которых она должна быть обязана вмешиваться - например, когда нужно оказать помощь любому находящемуся в опасности человеку или помогать людям связаться с другими государственными или социальными службами, при этом аспект «услуг» в деятельности полиции остается расплывчатым и трудно поддается определению. Его нельзя смешивать с некоторыми возлагаемыми на полицию административными задачами (например, выдачей паспортов). Как правило, функция полиции как органа публичной службы связана с ее ролью органа, к которому может обращаться население, и доступность полиции является в этом отношении одним из самых важных и основных элементов. Функция услуг со стороны полиции больше связана с духом миссии полиции по отношению к населению, чем с наделением ее широкими функциями по оказанию услуг в дополнение к ее традиционным задачам. Ясно, что полиция не может брать на себя слишком большую ответственность в области оказания услуг населению. Следовательно, государства-члены должны выработать основные направления, применимые к функциям полиции в этой области и к тому, как их полиция выполняет эти функции.

II. Правовые основы полиции

- 2. Полиция является государственным органом, который должен учреждаться законом.*
- 3. Полицейские операции всегда должны проводиться в соответствии с внутренним законодательством страны и с теми международными нормами, с которыми страна согласилась.*
- 4. Регулирующее полицию законодательство должно быть доступным для граждан и достаточно ясным и конкретным; при необходимости оно должно дополняться иными нормативными актами – также ясными и доступными для граждан.*
- 5. Сотрудники полиции подпадают под действие тех же законов, что и обычные граждане; исключения из этого принципа могут быть оправданы только тогда, когда они направлены на обеспечение нормальной деятельности полиции в демократическом обществе.*

Комментарий

Этот раздел устанавливает для полиции как института и для ее действий правовые рамки, соответствующие принципу верховенства права. В нем также содержатся некоторые основополагающие правовые нормы, некоторые из которых выведены из Европейской конвенции о правах человека и из правоприменительной практики на ее основе. В статьях 2-5 вновь излагаются некоторые принципы, служащие основой для понятия верховенства права применительно к полиции.

В статье 2 подчеркивается, что полиция как институт является органом государственной власти. Иными словами, органы государственной власти и, в последней инстанции, само государство не могут уклоняться от ответственности в области задач полиции, а институт, призванный обеспечивать соблюдение правил порядка, не может быть преобразован в частный орган. В то же время отдельные функции/полномочия полиции могут быть делегированы некоторым частным структурам.

Кроме того, статья 2 постановляет, что полицейские органы должны учреждаться законом. Это означает, что полиция основана на Конституции и на обычном законодательстве; однако это не исключает детальных регламентов в документах регламентарного характера - например, в декретах исполнительной власти, при условии, что эти декреты или инструкции принимаются на основании делегирования полномочий в соответствии с Конституцией и законом.

В статье 3 излагаются принципы, которыми в любых обстоятельствах следует руководствоваться при проведении полицейских операций; эти операции должны соответствовать как внутреннему законодательству, так и действующим международным нормам. Среди международных норм особое значение имеют Европейская конвенция о правах человека и смежные с ней правовые инструменты.

В статье 4 определены два общих дополнительных принципа, связанных с «понятием верховенства права», на которое в своих решениях по ряду дел ссылался Европейский суд по правам человека. Чтобы иметь возможность защищать свои права от власти полиции, гражданин должен иметь возможность ознакомиться с применимыми к ситуации правовыми нормами. Это предполагает, в первую очередь, что нормативные акты должны быть доступны для общественности, а во вторую очередь, что норма – и законодательная, и содержащаяся в иных нормативных актах – должна быть сформулирована достаточно конкретно. Эти два императивных условия необходимы для того, чтобы гражданин мог предвидеть последствия, с которыми может быть сопряжен тот или иной регламентарный (исходящий от исполнительной власти) акт. Конечно, последствия никогда нельзя предусмотреть с абсолютной точностью; более того, законы и другие нормативные акты должны изменяться при изменении ситуаций. Именно поэтому Рекомендация не заходит дальше, чем это делает Европейский суд по правам человека, и говорит о «достаточно ясном законодательстве». Следует установить равновесие между степенью конкретности нормативного акта о полиции и его гибкостью, независимо от того, идет ли речь о регламентировании организации полиции или способа осуществления ее операций. Невозможно переоценить значение этих принципов в случаях осуществления публичной власти по отношению к частным лицам. Именно поэтому они и изложены в Рекомендации.

Один из важнейших принципов правового государства, содержащийся в статье 5, гласит, что закон применяется одинаково ко всем гражданам, включая и тех, кто, как сотрудники полиции, сами отвечают за его применение. Исключения из этого принципа возможны лишь тогда, когда они необходимы для нормального выполнения полицией своих задач.

Эта статья означает также, что за исключением некоторых особых случаев сотрудники полиции подчиняются общему праву, а также обычным юридическим процедурам и санкциям. Внутренние санкции дисциплинарного характера не относятся к сфере применения этой статьи. Европейский суд по правам человека создал свою правоприменительную практику в отношении различия между дисциплинарными и уголовными вопросами. Не приветствуются случаи, когда государство относит к разряду дисциплинарных такие вопросы, которые, согласно международному праву, должны быть отнесены к уголовным, и таким образом не соблюдает процессуальные гарантии, предусмотренные статьей 6 Европейской конвенции о правах человека.

III. Полиция и система уголовной юстиции

6. Необходимо установить четкое различие между ролью полиции и прокуратуры, судебной системы и пенитенциарной системы; полиция не должна иметь никаких контрольных полномочий над этими органами.

Комментарий

Как указано в преамбуле, полиция является одним из четырех элементов системы уголовной юстиции (полиция, прокуратура, суды и пенитенциарная система). Даже если в этой модели уголовной системы каждый элемент считается независимым, обычно существует широкое признание того, что эта система должна содержать определенное число корректирующих механизмов, чтобы и система, и каждый из ее элементов функционировали в соответствии с законом и эффективно. В любом случае эта модель системы уголовной юстиции, согласно которой каждое дело переходит от одного элемента к другому и в соответствии с процессом уголовной юстиции, требует, чтобы эти элементы до определенной степени были независимыми и автономными по отношению один к другому. Представляется, что такая система должна обеспечивать гарантии участникам разбирательств.

В этой статье подчеркивается, что важно разделять роль полиции и роль остальных элементов системы уголовной юстиции. Полиция, которая является «первым звеном цепи», не должна иметь никаких контрольных полномочий по отношению к другим органам этой системы.

7. Полиция должна строго соблюдать принцип независимости и беспристрастности судей; в частности, полиция не должна ни выдвигать возражений против законно вынесенных решений или постановлений судов, ни препятствовать их исполнению.

Комментарий

Эта статья касается целостности системы уголовной юстиции. Независимость и беспристрастность судебной власти представляют собой один из краеугольных камней в обществе, где правит принцип верховенства закона. Как элемент уголовной системы, полиция неизбежно тесно связана с судебной властью и никогда не должна действовать так, чтобы нанести ущерб или чтобы создалось впечатление нанесения ущерба беспристрастности судебной власти. Кроме того, судебная власть должна с уважением относиться к полиции как к отдельному профессиональному органу и не вмешиваться в ее профессиональную организацию.

Полиция подчиняется судебной власти в том, что касается судебных решений, которые она обязана строго соблюдать, а часто – исполнять, если они вынесены на законном основании. Законность определяется через ссылки на внутреннее законодательство, а также на международное право (в отношении прав человека) (см. также статью 3).

Вторая часть этой статьи в принципе должна подразумевать, что полиция обязана соблюдать все судебные решения и постановления и даже делать все необходимое для обеспечения их исполнения. Однако редакция статьи оставляет для полиции возможность не играть роль «слепого исполнителя» в таких ситуациях, когда очевидно не были соблюдены императивные требования правосудия в демократическом обществе, регулируемом законом. Из статей 3 и 37 вытекает, что полиция всегда должна проверять законность своих действий.

Эта статья не наносит ущерба правам и свободам сотрудников полиции как граждан.

8. *Полиция в принципе не должны выполнять судебных функций. Любое делегирование судебных полномочий полиции должно быть ограниченным и предусмотренным законом. Всегда должна существовать возможность опротестовать в суде любое действие, решение или бездействие полиции в отношении прав граждан.*

Комментарий

В порядке исключения из главного правила о строгом разделении полномочий между исполнительной и судебной властями, в некоторых ситуациях полиция может быть облечена судебными полномочиями. В Рекомендации уточняется, что полиция не должна иметь возможности осуществлять судебные полномочия иначе, чем в ограниченном объеме, то есть, как правило, только в случае незначительных правонарушений (факты просты, лицо, их совершившее, признается в содеянном, а санкции ограничены и часто стандартизированы). Крайне важно, чтобы решения, принятые полицией в рамках делегирования ей судебных полномочий, всегда могли быть обжалованы в суде и чтобы правонарушитель об этом знал. Это положение продиктовано статьей 6 Европейской конвенции о правах человека, которая гласит, что любое лицо имеет право на то, чтобы справедливое разбирательство его дела судом. В настоящей статье предусматривается возможность оспаривать в суде любое решение полиции.

9. Необходимо обеспечивать надлежащее функциональное сотрудничество между полицией и прокуратурой. В тех странах, где полиция подчинена прокуратуре или следственным судьям, она должна получать четкие инструкции относительно приоритетов в области уголовных расследований и проведения этих расследований. Полиция должна информировать следственных судей или прокуратуру о том, как осуществляются их инструкции и, в частности, должна регулярно отчитываться о ходе расследования уголовных дел.

Комментарий

В этой статье содержится напоминание о принципах, изложенных в Рекомендации Rec (2000) 19 Совета Европы о роли прокуратуры в системе уголовной юстиции, в которой говорится об отношениях между прокуратурой и полицией. Учитывая, что в странах Европы применяются разные системы, эта Рекомендация устанавливает различие между теми государствами-членами, где полиция не зависит от прокуратуры, и теми, где она подчинена ей. Если абстрагироваться от действующей системы, то эта Рекомендация наделяет прокуратуру двойной миссией общего характера по отношению к полиции, а именно – проверять законность полицейских расследований и убеждаться в соблюдении прав человека. Кроме того, в ней подчеркивается необходимость надлежащего и эффективного сотрудничества между прокуратурой и полицией.

В странах, где полиция подчинена прокуратуре, согласно параграфу 22 Рекомендации «Государство принимает любые меры для того, чтобы прокуратура могла:

- a. давать полезные инструкции службам полиции для реального применения приоритетов в области уголовной политики - в частности, в отношении раскрытия дел, способа получения доказательств, сроков расследований, информировании прокуратуры и т.д.;
- b. в случае наличия нескольких служб - обращаться с поручением о проведении расследования к той службе полиции, которую она сочтет компетентной;
- c. производить необходимую оценку и контроль соблюдения своих инструкций и закона;
- d. при необходимости, налагать санкции или обеспечивать наложение санкций за возможные нарушения».

В статье 9 настоящей Рекомендации отражены вышеприведенные нормы о полиции и ее отношениях с прокуратурой. Государства должны следить за тем, чтобы существовало надлежащее функциональное сотрудничество между полицией и прокуратурой именно в отношении полиции. В частности, они должны принимать меры для того, чтобы полиция получала от прокуратуры ясные и четкие инструкции. Эти меры могли бы иметь форму директив, принимаемых законодательным путем или в виде актов исполнительной власти, и сопровождаться профессиональной подготовкой - возможно, даже общей для полиции и прокуратуры и т.д. Кроме того, сотрудничество требует, чтобы полиция информировала вышестоящие органы о достижениях в области осуществления избранной политики и, в частности, о продвижении по каждому делу. Обязательство по отчету перед прокуратурой/следственным судьей следовало бы по возможности подробно регламентировать, и для него также требуется специальная профессиональная подготовка.

10. *Полиция должна с уважением относиться к роли адвокатов защиты в уголовном судопроизводстве, а при необходимости – содействовать реальному осуществлению права на юридическую помощь, особенно в отношении лишенных свободы лиц.*

Комментарий

Одним из основных принципов в обществе, соблюдающем принцип верховенства права, является обеспечение равного для всех доступа к праву и правосудию. Обычно это также подразумевает гарантию реальной правовой помощи любому лицу, чьи права и интересы находятся под угрозой, см. Рекомендацию Rec (2000) 21 о свободе осуществления адвокатской деятельности. Кроме того, статья 6 Европейской конвенции о правах человека специально предусматривает, что любое лицо, обвиняемое в совершении уголовного преступления, имеет право защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника (см. также статью 47 настоящей рекомендации).

В статье 10 подчеркивается, что полиция должна уважать роль адвокатов как защитников в уголовном процессе. Это подразумевает, помимо прочего, что полиция не должна безосновательно вмешиваться в их работу и не должна подвергать их никакой форме запугивания или преследования. Более того, полиция не должна ассоциировать адвокатов с их подзащитными. Содействие полиции при осуществлении права правонарушителей на помощь адвоката особенно необходимо, когда они задержаны полицией.

11. *Полиция не должна подменять собой сотрудников пенитенциарных учреждений за исключением случаев, когда необходимо принятие срочных мер.*

Комментарий

Эта статья, дополняющая статью 6, была включена для того, чтобы подчеркнуть различие между функциями полиции, которой во исполнение ее судебных полномочий приходится заниматься предваряющими судебное разбирательство процессуальными мерами, и функциями, связанными с обращением с правонарушителями, признанными виновными и отбывающими наказание. Из норм Совета Европы, применяемых к администрации тюрем и управлением пенитенциарными и пробационными учреждениями – такими как Европейские пенитенциарные правила (Rec. № R (87) 3) и Рекомендация по персоналу, отвечающему за применение санкций и мер (Rec. № R (97) 12) - ясно следует, что сотрудники службы пробации и персонал пенитенциарных учреждений осуществляют функции, в корне отличные от функций полиции – в частности, в отношении выявления преступности. Следовательно, квалификация, процедуры набора и профессиональная подготовка очень отличаются друг от друга. В настоящей статье выявляется важный принцип, касающийся разделения полномочий внутри системы уголовной юстиции до и после вынесения приговоров, однако не исключается возможность обращения к полиции в особо срочных ситуациях.

(В некоторых странах персонал пенитенциарных учреждений называется «пенитенциарной полицией». Как указывалось в комментарии к «Определению сферы применения Кодекса», Рекомендация не применяется в отношении этой категории сотрудников).

IV. Организация структур полиции

IV.1. Общие положения

12. Полиция должна быть организована так, чтобы ее сотрудники пользовались уважением населения как профессионалы, на которых возложено обеспечение исполнения закона, и как лица, оказывающие услуги.

Комментарий

Эта статья юридически закрепляет принцип, важнейший для определения любой полицейской организации в демократическом обществе, где правит принцип верховенства закона. В обществе такого типа согласие населения («пользовались уважением населения») является лучшей гарантией успешной работы полиции. Поэтому для полиции крайне важно установить взаимопонимание и сотрудничество с населением. Это относится к большинству функций, которые выполняет полиция.

Организацию услуг следует структурировать так, чтобы развивать доверие между полицией и населением. Важным элементом в этом плане является достижение высокого профессионального уровня у сотрудников полиции. Можно также подумать о превращении этого института в доступный орган публичной службы. Таким образом, население может рассматривать полицию как службу, находящуюся в его распоряжении, а не навязываемую ему силовую структуру.

13. Полиция должна осуществлять свои полицейские функции в гражданском обществе, действуя под ответственным руководством гражданских властей.

Комментарий

Следует напомнить, что к сфере применения настоящего кодекса относятся только те функции полиции, которые осуществляются в гражданском обществе. Судебная функция полиции, когда полиция является элементом системы уголовной юстиции, ее функция гаранта общественного порядка, а также функция публичной службы, направленная на интегрирование полиции в гражданское общество, являются теми элементами, которые отличают их от военных функций и задач. Более того, правовая основа полиции и те функции, которые она призвана осуществлять в гражданском обществе, где доминирует принцип верховенства права и где все сосредоточено на уважении гражданских и политических прав граждан, также отличается от правовой базы военных структур. Можно найти некоторые сходные черты между функциями и задачами полиции и вооруженных сил, но описанные выше особенности полиции настолько важны в правовом государстве, что их следует всячески подчеркивать. Организационные рамки – это один из способов, которые следует применять для этой цели. Полицейская служба, с уважением относящаяся к гражданским ценностям, имеет все шансы для того, чтобы оптимальным образом заниматься профессиональной полицейской деятельностью, отвечающей потребностям гражданского общества.

Организационная структура полиции – как гражданская, так и военная – различается в разных странах Европы. В Западной и Северной Европе полиция является главным образом гражданской. В ряде стран Центральной и Восточной Европы полиция организована по военной структуре, а в южной части европейского континента существуют либо – в некоторых странах - сосуществуют обе модели.

Тенденция к тому, чтобы поставить полицию на службу общества, появилась в ряде государств-членов. Организационная реформа часто является составной частью этого процесса. В Центральной и Восточной Европе эта реформа вписывается в более общий процесс перехода к демократической системе, к правовому государству. Однако эта тенденция наблюдается также и в некоторых частях Европы с прочными демократическими традициями.

При современном состоянии дел, с уважением относясь к истории и традициям государств-членов, настоящая статья всего лишь подчеркивает, что осуществление задач полиции в гражданском обществе – как гражданскими, так и военными службами – должно находиться в ведении гражданских властей.

14. Полиция и сотрудники полиции, работающие в форме, как правило, должны быть легко узнаваемыми.

Комментарий

В этой статье излагается принцип, имеющий ключевое значение для традиционной полиции в демократическом обществе, где доминирует право; люди должны иметь возможность легко узнавать полицейские посты и полицейских в форме. Это относится и к используемому полицией оборудованию (автомобили и т.д.). В этой статье указывается, что за исключением особых причин - например, связанных с необходимостью должным образом выполнять функции полиции, полиция должна носить легко распознаваемые знаки, отличающие ее от других органов. Это является составной частью общего требования открытости и прозрачности полиции, но служит также и для облегчения доступа к полиции в срочных случаях (см. также статью 44).

15. Полиция должна пользоваться достаточной оперативной независимостью по отношению к другим государственным органам при исполнении возлагаемых на нее задач, за которые она несет полную ответственность.

Комментарий

Полиция относится к ведению исполнительной власти. Она не может быть полностью независимой от исполнительной власти, получая от нее инструкции. Однако при исполнении возлагаемых на нее задач полиция должна соблюдать закон, а кроме того, полиция имеет право на значительную инициативу. При исполнении этих полномочий полиция не должна получать никаких инструкций политического характера. Оперативной независимостью должен пользоваться весь институт в целом. Она является важным аспектом верховенства права постольку, поскольку она направлена на обеспечение проведения полицейских операций в соответствии с законом; когда необходимо дать толкование закону, толкование должно быть беспристрастным и

профессиональным. Оперативная независимость требует, чтобы полиция полностью отвечала за свои действия и бездействия (см. также раздел VI).

16. Сотрудники полиции на всех должностных уровнях должны лично отвечать за свои действия, бездействия или за отдаваемые подчиненным приказы.

Комментарий

В обществе, регулируемом принципом верховенства права, закон должен применяться ко всем в равной степени. В конкретном выражении это значит, что сотрудники полиции, на равных основаниях с другими гражданами, должны лично отвечать за свои действия. Более того, начальники должны нести полную ответственность за отдаваемые ими своим подчиненным приказы на основании той власти, которой они наделены.

17. Организация полиции должна включать четко определенную субординацию. Во всех случаях должно быть возможным установление начальника, ответственного в последней инстанции за действия или бездействия сотрудника полиции.

Комментарий

Эта статья, дополняющая статью 14, касается ответственности за приказы, отдаваемые внутри полиции. Тот факт, что все сотрудники полиции несут ответственность за свои действия, не препятствует ответственности и начальников за те или иные отданные ими приказы. Начальник может считаться ответственным одновременно с «исполнителем» либо отдельно от него, если последний «добросовестно» исполнил приказ (см. также статью 38). *Субординация* позволяет эффективно определять лицо, несущее ответственность в последней инстанции за то или иное действие полиции.

18. Организация полиции должна быть направлена на развитие нормальных отношений с населением, а при необходимости – на реальное сотрудничество с другими организациями, органами местного самоуправления, неправительственными организациями и другими представителями населения, включая этнические меньшинства.

Комментарий

Эта статья рекомендует государствам организовывать свою полицию в перспективе ее интегрирования в общество. Эффективность работы полиции только выиграет от установления устойчивых связей на разных уровнях с другими государственными органами и особенно – между полицией и общественностью, которая часто бывает представлена общественными организациями или организациями неправительственного типа.

В Рекомендации не разрешается вопрос о том, как конкретизировать этот принцип. Европа предлагает несколько моделей сотрудничества между полицией и другими организациями и более тесных связей между полицией и населением. Децентрализация в организации полиции обычно считается важным средством для достижения этого. Однако этот аспект часто бывает тесно связан с уровнем развития местной демократии в той или иной стране. «Полиция на службе у сообщества» (community policing) – это идея, которая зародилась в Великобритании; речь шла о приобщении всего сообщества к

участию в профилактике преступности, но также и к ее выявлению. Этой моделью воспользовались многие европейские страны.

Преступность в крупных городах Европы является примером явления, имеющего множественные проявления, часто связанного с такими проблемами, как бедность, расизм, преступность среди несовершеннолетних - явления, с которыми нельзя эффективно бороться одними только полицейскими средствами, но которое требует мер, в которых участвуют разные силы.

19. Службы полиции должны быть готовы предоставлять населению объективную информацию о своей деятельности, не разглашая при этом конфиденциальных сведений. Должны быть выработаны основные направления по регулированию отношений со средствами массовой информации.

Комментарий

Полиция должна быть максимально прозрачной для общественности организацией. Она должна быть готова предоставлять информацию о своей деятельности, если она хочет завоевать доверие населения. В то же время полиция обязана соблюдать конфиденциальность некоторых сведений по ряду соображений: неприкосновенность личности, уголовное расследование, принцип презумпции невиновности, соображения безопасности и т.д. Конечно, хотя в большинстве государств такие ситуации вполне достаточно регламентированы, у полиции всегда будет определенная свобода выбора для достижения равновесия между этими двумя категориями интересов. Кроме того, контакты между полицией и СМИ могут оказаться сложными, и полиция не всегда может быть к ним достаточно готовой. Поэтому ей рекомендуется выработать директивы, предназначенные для регулирования ее отношений со СМИ. Следует напомнить, что в некоторых государствах-членах отношения со СМИ возлагаются на специальные отвечающие за это службы. В принципе, эти отношения всегда должны основываться на объективности.

20. Организация полицейских служб должна предусматривать эффективные меры для обеспечения неподкупности сотрудников полиции и соответствующего их поведения при исполнении ими своих обязанностей – в особенности, в отношении соблюдения основных прав и свобод человека, закрепленных, в частности, в Европейской конвенции о правах человека.

Комментарий

Эта статья направлена на развитие у сотрудников полиции определенной культуры, основанной на осознании ими своей ответственности за защиту основных прав и свобод человека и позволяющую им обеспечивать свой профессионализм с помощью внутренних мер гласности. Для достижения этого существуют различные средства. Стиль руководства и управления, несомненно, играет важную роль в создании собственного «этоса» для этого профессионального корпуса, защищающего права личности и принцип недискриминационного подхода как внутри самой организации, так и в ее взаимоотношениях с общественностью. Можно также ввести открытые контакты между сотрудниками (горизонтальные и вертикальные контакты), установить нормы (деонтологические кодексы) и осуществлять постоянный контроль. Ясно, что набор в

полицию и профессиональная подготовка играют в этом плане важнейшую роль (вопрос о «прозрачности» и ответственности рассматривается в главе VI).

21. *На всех уровнях полицейских служб должны действовать эффективные меры по предотвращению коррупции и борьбе с ней.*

Комментарий

Не существует единого международного определения коррупции. Содержание этого понятия бывает разным в разных странах. Уголовная конвенция о коррупции, принятая Советом Европы в 1999 году, не дает единообразного определения коррупции; однако в ней сделана попытка выработать общие нормы, применимые к некоторым правонарушениям, относящимся к этой категории (активная и пассивная коррупция).

Термин «коррупция в полиции» охватывает очень разные действия – подкуп, подделку или уничтожение доказательств, фаворитизм и кумовство. Общим во всех этих действиях является то, что они в обязательном порядке подразумевают злоупотребление полномочиями, связанными с полицейскими функциями. Кроме того, обычно очень широко признается, что коррупция должна рассматриваться как постоянная угроза для честности полиции и ее нормального функционирования в законных рамках во всех государствах – членах.

В настоящей статье содержится напоминание государствам – членам о том, насколько важно принятие ими эффективных внутренних мер по борьбе с коррупцией в своей полиции. В этом плане следовало бы принять максимально точное определение действий, который можно квалифицировать как коррупцию, изучать причины коррупции внутри полиции и создавать организационные структуры и контрольные механизмы для борьбы с этим явлением.

Следует подчеркнуть, что коррупция лишь недавно стала одним из приоритетных направлений международной деятельности. Государства – члены стали считать, что она представляет настоящую угрозу для демократии, верховенства права и защиты прав человека, и это заставило Совет Европы, являющийся главным европейским институтом, защищающим эти права, выработать ряд инструментов для борьбы с коррупцией: Резолюция (97) 24 по 20 основным принципам борьбы с коррупцией и Рекомендации о статусе должностных лиц в Европе (№ (2000) 6) и о кодексах поведения для государственных служащих (№ R (2000) 10), которые все применимы к полиции, а также Уголовную конвенцию по коррупции (STE № 173) и Гражданскую конвенцию по коррупции (STE № 174), принятую в 1999 году. Кроме того, в 1998 году была создана Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) для отслеживания этих связанных с коррупцией проблем в государствах – членах. Кроме того, Совет Европы осуществляет и другие программы, общей целью которых является борьба с коррупцией, в частности, в рядах полиции, и в которых могут участвовать государства – члены.

IV.2. Квалификация, набор и обеспечение заинтересованности сотрудников полиции

22. *Сотрудники полиции, независимо от их уровня на момент поступления на работу в полицию, должны набираться на основе их компетентности и профессионального опыта, которые должны быть сориентированы на цели полиции.*

Комментарий

Процесс отбора кандидатов на должности в полиции должен основываться не только на объективных критериях. В этой статье речь идет о личной квалификации, которая может быть поделена на две категории, а именно – компетентность и опыт. К первой категории относятся личные способности и возможности кандидата, некоторые из которых описаны в статье 23. Вторая категория – личный опыт – охватывает одновременно общее образование, профессиональную подготовку и жизненный опыт – в том числе уже приобретенный профессиональный. Эти личные качества должны соответствовать целям полиции – см. Статью 1. Одни и те же основные принципы должны применяться ко всем званиям, даже если требуемая компетентность может быть различной. Следует избегать назначения служащих полиции по политическим мотивам, особенно если речь идет об оперативниках.

23. Сотрудники полиции должны быть в состоянии проявлять рассудительность, открытость, зрелость, чувство справедливости, коммуникативные способности, а при необходимости – руководящие и организационные качества. Кроме того, они должны хорошо разбираться в социальных, культурных и общинных проблемах.

Комментарий

Приводимые здесь примеры личной компетентности важны для оперативных сотрудников служб полиции в демократическом обществе. Этот перечень не является исчерпывающим. В конечном счете, речь идет о том, чтобы можно было рассчитывать на таких сотрудников полиции, которые хорошо знают общество, на службе которого они стоят и поведение которых соответствует их задачам и целям полиции в целом.

24. Лица, признанные виновными в тяжких правонарушениях, не должны осуществлять полицейских функций.

Комментарий

Эта статья определяет минимальную норму в отношении принимаемых или уже принятых на работу в полиции новых сотрудников. Однако сами государства-члены должны установить «уровень терпимости», с которым надо подходить к правонарушениям, не входящим в категорию тяжких. Кроме того, требование наличия судебного решения тоже должно толковаться как минимальная норма, что не препятствует тому, что новобранцы и сотрудники могут быть сочтены неспособными занимать должность в полиции или исполнять функции подобного рода, если в отношении них существуют сильные подозрения в совершении противоправных действий.

25. Процедуры приема на службу должны быть основаны на объективных и недискриминационных критериях, и прием должен осуществляться после необходимой проверки кандидатур. Кроме того, следует применять политику набора мужчин и женщин, представляющих различные составляющие общества, в том числе этнические меньшинства, так как конечной целью является такой состав сотрудников полиции, который отражает то общество, на службе которого они находятся.

Комментарий

Чтобы процедуры набора в полицию были максимально конструктивными для полиции, они должны проводиться на объективной и недискриминационной основе. В статье 22 и комментарии к ней описаны некоторые из средств для достижения этого. Принцип недискриминационного подхода к набору подкреплен также Европейской конвенцией о правах человека и Протоколом № 12 к ней, а также Европейской социальной хартией. Правоприменительная практика по этим двум Конвенциям обычно строится на следующих основаниях: половая принадлежность, политические взгляды, вероисповедание, раса, национальное и этническое происхождение.

Упоминание о «проверке кандидатур» подчеркивает, что орган, занимающийся набором, должен предпринимать *ex officio* инициативы по активному «поиску» для выяснения фактов из прошлого кандидатов. Это требование труднее соблюдать в тех странах, где государственная администрация и, в частности, система уголовной юстиции недостаточна развита и/или в странах, пострадавших от катастроф или войн, по сравнению со странами, где государственные реестры и, в частности, судебные картотеки постоянно обновляются и легко доступны.

Очевидно, что женщины представлены в полиции недостаточно во всех государствах - членах, и особенно на высших руководящих должностях и званиях. То же обычно наблюдается и в отношении представительства меньшинств, включая этнические меньшинства во всех государствах – членах.

Можно предположить, что отношения между общественностью и полицией улучшатся, если полиция будет отражать разнообразие общества. Это может повысить эффективность полиции и усилить ее поддержку со стороны населения. Следовательно, в этом направлении требуется приложение усилий.

Вторая фраза в статье означает, что политика набора должна быть нацелена на достижение правильного представительства в полиции всего общества. Эту политику следует разъяснять общественности и проводить в разумном темпе, соблюдая при этом принципы, изложенные в статье 22.

IV.3 Подготовка сотрудников полиции

26. *Подготовка сотрудников полиции, которая должна строиться на основополагающих принципах – демократии, верховенстве права и защите прав человека, должна разрабатываться в соответствии с целями полиции.*

Комментарий

Полиция, играющая важнейшую роль в защите общества, на службу которому она поставлена, должна в принципе разделять те же основополагающие ценности, что и само демократическое государство. Поэтому крайне важно пропагандировать в полиции демократические ценности, и профессиональная подготовка является одним из важнейших средств для того, чтобы прививать эти ценности каждому из ее сотрудников. Поэтому в настоящей статье содержится требование строить профессиональную

подготовку полиции на основе главных ценностей всех государств – членов Совета Европы.

Те аспекты работы полиции, которые касаются прав человека, а также этические аспекты этой работы должны по возможности представляться в контексте конкретных проблем, чтобы ощутимо представить эти основные принципы в их связи с повседневной работой. Государства – члены уделяют большое внимание профессиональной подготовке в области прав человека, но еще многое предстоит сделать по развитию этого аспекта подготовки полиции – в частности, в плане разработки методик и учебных материалов. Совет Европы очень активно работает в этой области, и экспертами уже разработаны несколько справочников, содержащих практические указания насчет прав человека в профессиональной подготовке полиции.

27. Общая подготовка сотрудников должна быть максимально открытой для общества.

Комментарий

Принцип открытости и прозрачности полицейских служб тоже должен находить свое отражение в профессиональной подготовке ее членов. Любая служба полиции, в отношении которой считается, что она выполняет свои задачи при поддержке населения, должна следить за тем, чтобы подготовка ее сотрудников осуществлялась в максимальном приближении к социальным реалиям – как в материальном плане (место и оборудование), так и в интеллектуальном аспекте подготовки.

При некоторых формах профессиональной подготовки может оказаться необходимым проводить ее в закрытых и изолированных местах. Однако общая подготовка сотрудников полиции должна по мере возможности осуществляться в «нормальных» условиях. К тому же открытость почти неизбежно подразумевает, что, помимо подготовки внутренней, все чаще будет предлагаться внешняя подготовка, в которой наряду с полицией будут участвовать другие институты.

Открытость полиции для общества способствует и динамичности профессиональной подготовки. В частности, при активных видах подготовки, основанных на анализировании проблем, эффективность таких занятий требует верного воспроизведения конкретных социальных ситуаций.

28. Желательно, чтобы за первоначальной общей подготовкой следователи регулярные периоды повышения квалификации, а при необходимости – специальная подготовка и обучение руководящей и управленческой деятельности.

Комментарий

В этой статье сформулирован принцип, по которому сотрудники полиции должны, как правило, получать на первых порах общую профессиональную подготовку, за которой при необходимости следует более специализированная подготовка. Эта система позволит располагать сотрудниками, которые привыкли к одним и тем же основным ценностям для осуществления ими полицейских функций и которые способны выполнять многие виды задач. Выбор политики в пользу первоначальной подготовки более общего типа для сотрудников полиции не означает, что этим сотрудникам не

понадобится и более специализированная подготовка в зависимости от тех задач и тех специальных участков, за которые они будут отвечать согласно их должности или званию. Эта статья также означает, что важно дополнять первоначальную подготовку регулярными курсами повышения квалификации.

Подготовка сотрудников полиции тесно связана с системой набора в полицию. В некоторых государствах эти сотрудники, как правило, набираются на низшие звания (модель Великобритании), в то время как в других персонал младшего звания и командный состав могут набираться по двум различным процедурам (континентальная Европа). При этом при наборе в последнюю из этих категорий часто требуется диплом о высшем образовании. Изложенные в этой статье принципы применяются к обоим типам систем.

29. Практическая подготовка относительно применения силы и допустимых его пределов с точки зрения принципов, установленных в области прав человека – в частности, в Европейской конвенции о правах человека и в соответствующей правоприменительной практике, должна быть составной частью профессиональной подготовки полицейских на всех уровнях.

Комментарий

Конкретные аспекты применения полицией силы, особенно в отношении лиц или групп лиц, принимают столь важное значение для полиции в обществе, живущем по закону, что это значение подчеркивается в отдельной статье. Практическая подготовка должна быть максимально приближена к реальности.

30. В профессиональную подготовку полицейских должна входить и необходимость борьбы с расизмом и ксенофобией.

Комментарий

Эта статья привлекает внимание к проблеме расизма и ксенофобии, которая актуальна во многих странах Европы и является важным фактором нестабильности в городах. При подготовке сотрудников полиции следует всякий раз бороться с любыми проявлениями расизма и ксенофобии в полиции, а также подчеркивать важность эффективных действий полиции в борьбе с преступлениями, основанными на расовой ненависти и направленными против этнических меньшинств.

IV.4 Права сотрудников полиции

31. Как правило, сотрудники полиции должны пользоваться теми же гражданскими и политическими правами, что и остальные граждане. Ограничения этих прав возможны лишь в тех случаях, когда они необходимы для осуществления функций полиции в демократическом обществе в соответствии с законом и с Европейской конвенцией о правах человека.

Комментарий

Статьи настоящего раздела основываются на общем принципе, по которому полиция в демократическом обществе должна в максимальной степени пользоваться теми же правами, что и остальные граждане. Это – важный элемент правового государства и интеграции полиции в общество, на службу которому она поставлена.

Права (гражданские и политические), гарантируемые Европейской конвенцией о правах человека в государствах – членах, в полной мере применяются ко всем гражданам, в том числе и сотрудникам полиции. Некоторые из этих прав носят «абсолютный» характер, в то время как другие при некоторых обстоятельствах могут подвергаться ограничениям. В этом плане следует сослаться на обширную практику Европейского суда по правам человека.

В настоящей статье подчеркивается, что государства – члены не должны лишать сотрудников своей полиции никаких из их гражданских и политических прав, если только для этого не существует законных причин, напрямую связанных с необходимостью обеспечения нормального выполнения задач полиции в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства права.

32. Сотрудники полиции как государственные служащие должны пользоваться максимально широким набором социальных и экономических прав. В частности, они должны иметь право создавать представительные органы или участвовать в них, право получать соответствующее вознаграждение, право на социальную защиту и на специфические меры по охране здоровья и безопасности с учетом специфики работы полиции.

Комментарий

Эта статья касается социальных и экономических прав, гарантируемых Европейской социальной хартией – правовым инструментом, дополняющим в этом отношении Европейскую конвенцию о правах человека.

Сотрудники полиции в ряде государств – членов имеют статус государственных служащих. Поскольку они имеют его не во всех странах, указывается, что эти сотрудники должны по мере возможности пользоваться теми социальными и экономическими правами, которые признаются за государственным служащими. Эти права могут ограничиваться по причинам, связанным с особенностями работы полиции. В статье называются некоторые важнейшие социальные и экономические права, при этом перечень не является исчерпывающим.

Европейская социальная хартия (статья 5) дает специфическое толкование права *вступать в профсоюзы* в отношении полиции, оставляя в этом плане определенную свободу выбора государствам. Однако в соответствии с правоприменительной практикой на основании этой Хартии, даже если нельзя предоставлять полиции неограниченное право вступать в профсоюзы, нельзя также, не нарушая при этом Хартии, запрещать работающим в полиции государственным служащим создавать собственные представительные организации. Внутреннее законодательство может предусматривать организации, состоящие только из сотрудников полиции, как это принято в некоторых государствах – членах. При этом полный запрет права на

забастовку для полиции не противоречит Хартии и связанной с ней правоприменительной практике, и настоящая Рекомендация не идет дальше этого.

Право на *соответствующее вознаграждение* и на *социальную защиту*, а также на *специфические меры по охране здоровья и безопасности* подчеркнуты в Рекомендации для того, чтобы учитывать особенности работы в полиции. Например, это могут быть непредсказуемые задачи, с которыми сотрудникам полиции иногда приходится сталкиваться ежедневно, это могут быть те риски и опасности, с которыми сопряжена их работа, это может быть ненормированное рабочее время. Кроме того, признание этих прав необходимо для привлечения кандидатов. Этот аспект крайне важен с учетом необходимости набирать и удерживать очень квалифицированных сотрудников полиции. Кроме того, привлекательный уровень вознаграждения может более успешно удерживать этих сотрудников от некоторых нежелательных действий – например, связанных с коррупцией.

33. *Любые дисциплинарные меры в отношении сотрудника полиции должны подлежать контролю со стороны независимого органа или суда.*

Комментарий

Как правило, принимаемые в отношении сотрудников полиции дисциплинарные санкции принимаются только ею самой и часто бывают легкими. Однако может случиться, что они оказываются суровыми, и иногда бывает трудно разграничить уголовный и дисциплинарный аспекты по делу. Более того, уголовные процедуры и санкции могут сопровождаться дисциплинарными мерами.

Возможность опротестовывать дисциплинарное решение в независимом органе, желательно в суде, имеет два положительных момента: с одной стороны, она представляет собой гарантию для сотрудников полиции от произвола; с другой стороны, она приводит к открытости полиции в сторону общества (прозрачность), тем более что слушания дела и объявление судебных решений обычно являются открытыми.

Еще один аспект этого вопроса – более «законнический» - заключается в следующем: если дисциплинарные меры подлежат контролю со стороны суда, то право на справедливое разбирательство, закрепленное в статье 6 Европейской конвенции о правах человека, которое иногда применяется к дисциплинарным делам, всегда будет гарантировано.

34. *Государственная власть должна поддерживать сотрудников полиции в случае необоснованных обвинений против них в связи с исполнением ими их функций.*

Комментарий

Сотрудники полиции в силу своих особых функций и их тесных контактов с населением иногда подвергаются обвинениям со стороны населения в связи с их профессиональным поведением. Если эти обвинения оказываются безосновательными (в результате расследования/беспристрастных процедур), то эти сотрудники должны иметь возможность пользоваться поддержкой своего руководства – в частности, в плане персональной помощи (Системы подачи жалоб рассматриваются в главе VI). Эта статья

не исключает, что поддержка сотрудникам полиции может оказаться необходимой и в других ситуациях – например, при внутренних разбирательствах дел сотрудников.

V. Руководящие принципы деятельности/операций полиции

Комментарий

Эта часть рекомендации в значительной степени касается руководящих принципов, применяемых к исполнению сотрудниками полиции своих каждодневных задач. В ходе подготовительной работы в разговорах об этой части документа иногда упоминалось о «внутренней этике» в противопоставлении ее «общей этике полиции», которая соответствует разделам об общей роли полиции в демократическом обществе, ее месте в системе уголовной юстиции, организации ее структур и т.д.

Руководящие принципы разделены на две части, первая из которых касается общих принципов осуществления роли полиции в демократическом обществе – принципов, которые применимы почти ко всем ситуациям, а вторая посвящена принципам, применимым к специфическим ситуациям, сопряженным с трудностями в этическом плане и в плане прав человека во всех государствах – членах.

V.1 Руководящие принципы деятельности/вмешательства полиции: общие принципы

35. Полиция должна при проведении всех своих операций уважать право любого человека на жизнь.

Комментарий

Эта статья, основанная на статье 2 Европейской конвенции о правах человека, подразумевает, что полиция и случаи ее вмешательства не могут намеренно лишать человека жизни. Если совместить статью 2 Европейской конвенции о правах человека и Протокол № 6 к той же Конвенции, касающийся отмены смертной казни, то следует также исключить использование полиции для исполнения смертных приговоров.

Кроме того, вмешательство полиции может повлечь смерть из-за применения силы, что необязательно противоречит обязанности уважать право на жизнь при наличии определенных условий.

Статья 2 Европейской конвенции прав человека, запрещающая намеренное причинение смерти, требует, чтобы право каждого человека на жизнь было защищено законом. Второй пункт статьи 2 гласит:

«Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:

- а) для защиты любого лица от противоправного насилия;
- б) для осуществления законного ареста или предотвращения побега лица, задержанного на законных основаниях;
- в) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.»

Европейский суд по правам человека (см., например, «дело McCann», Европейский суд по правам человека, серия А, № 324-А) пришел к выводу, что эти исключения относятся в основном к тем ситуациям, когда позволительно применять силу, что может привести к непреднамеренному лишению жизни. Применение силы должно быть абсолютно необходимым для осуществления одной из целей, названных в подпунктах *a*, *b* и *c*. Под «абсолютно необходимым» следует понимать, по мнению Европейского суда по правам человека, что сила должна быть строго соразмерной осуществлению названных целей (*a*, *b* и *c*).

Подготовка сотрудников полиции в этом вопросе крайне важна.

36. *Полиция не должна ни при каких обстоятельствах осуществлять, поощрять или допускать никаких пыток, никаких случаев бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания.*

Комментарий

Предусмотренное этой статьей запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания основано на статье 3 Европейской конвенции о правах человека. Европейский суд по правам человека ясно и систематически заявлял, что в статье 3 Европейской конвенции закреплена одна из основополагающих ценностей всех демократических обществ и что это запрет является абсолютным. Это означает, что ни при каких обстоятельствах не допускается, чтобы полиция осуществляла, поощряла или допускала любые формы пыток по каким бы то ни было причинам. Использование слова «допускать» подразумевает, что полиция даже обязана сделать все от нее зависящее, чтобы не допустить подобного обращения; впрочем, это обязательство вытекает из общих целей полиции (см. статьи 1 и 38).

Помимо того, что пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание являются тяжким нарушением человеческого достоинства и представляют собой нарушение прав человека, эти меры – если они используются для получения признаний или сведений того же порядка – могут и даже должны приводить к тому, что у лиц, подвергаемых пыткам или аналогичным методам, вырываются ложные сведения. Поэтому не может быть никаких рациональных аргументов для оправдания использования подобных методов в государстве, регулируемом принципом верховенства права.

Ясно, что физические и нравственные страдания также подпадают под этот запрет. Для более подробного анализа таких типов поведения, которые могут быть квалифицированы как случаи пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, следует сослаться на правоприменительную практику Европейского суда по правам человека, а также на принципы, выработанные Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП). Деятельность этих органов представляет для полиции обширный источник ориентиров, которые должны регулировать деятельность полиции и использоваться при подготовке сотрудников полиции.

Само собой разумеется, что служба полиции, которая прибегает к пыткам или к бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, не имеет ни малейшего шанса завоевать уважение или доверие населения.

37. *Полиция может применять силу только в случаях абсолютной необходимости и только для достижения законных целей.*

Комментарий

Эта статья напоминает о правоприменительной практике Европейского суда по правам человека по статье 2 Европейской конвенции о правах человека (см. комментарий к статье 34). Однако следует отметить, что настоящая статья применима ко всем типам ситуаций, в которых полиции разрешается применять силу.

Основополагающий принцип заключается в том, что все полицейские операции, в том числе применение силы, должны иметь под собой законную основу (статья 3). Произвольное применение силы неприемлемо в любом случае. Более того, в настоящей статье указывается, что применение полицией силы всегда должно рассматриваться как исключительная мера и что в случаях, когда это применение становится необходимым, применение силы не должно выходить за пределы того, что является абсолютно необходимым. Иными словами, применение силы должно быть соразмерным законной цели, которую необходимо достичь таким образом. Поэтому необходимо находить справедливое равновесие между применением силы и той ситуацией, в которой оно осуществляется. В конкретном выражении это означает, например, что физическую силу можно применять только тогда, когда это абсолютно необходимо, что оружие можно применять только в случае абсолютной необходимости и что если применение смертоносного оружия сочтено необходимым, то это применение должно быть ограничено пределами строгой необходимости; необходимо производить предупредительные выстрелы, прежде чем стрелять на поражение, причем нельзя наносить более тяжелых ранений, чем это строго необходимо и т.д.

Внутреннее законодательство и иные нормативные акты должны, как правило, содержать положения о применении силы, основанные на принципах *необходимости* и *соразмерности*. Однако определять конкретное поведение в той или иной ситуации труднее, так как применение силы при соблюдении вышеизложенных принципов налагает на полицию тяжелое бремя и проявляет необходимость для сотрудников полиции не только быть в надлежащей физической форме и хорошо оснащенными, но и обладать немалыми знаниями в области психологии. Невозможно переоценить важность набора и подготовки в этом отношении, см. также статьи 23 и 29.

38. *Полиция должна систематически проверять законность планируемых ей операций.*

Комментарий

Крайне важно, чтобы в обществе, где правит принцип верховенства закона, полиция проводила лишь законные операции. Из статьи 3 следует, что законность ее операций оценивается не только с точки зрения внутреннего законодательства, но и с точки зрения международных норм в области прав человека.

На основании настоящей статьи полиция обязана в силу собственных полномочий проверять законность своих операций до и во время их поведения. Этот принцип применяется к полиции, а также к лицам, являющимся ее сотрудниками. Важно создать систему контроля и оценки, важна и подготовка, чтобы такая проверка стала систематической.

39. *Сотрудники полиции должны выполнять приказы, законно отдаваемые их начальниками, но обязаны воздерживаться от выполнения тех из них, которые явно являются незаконными, и докладывать о них, не опасаясь в подобных случаях никаких санкций.*

Комментарий

Учитывая, что в соответствии со статьей 16 сотрудники полиции должны нести личную ответственность за свои действия, они должны иметь возможность отказаться выполнять приказы, являющиеся незаконными (противоречащими закону). Формулировка «явно являются незаконными» была выбрана для того, чтобы избежать риска неподчинения в тех случаях, когда законность приказа не является прямо очевидной.

Не посягая на необходимую иерархическую субординацию в службах полиции, настоящая статья главным образом направлена на то, чтобы не допускать ситуаций, когда эти структуры могут «покрывать» индивидуальную ответственность в случаях незаконных действий и явных нарушений прав человека. «Оперативная независимость» полиции по отношению к другим государственным органам (статья 15) действует в том же направлении. Обязанность действовать определенным образом в отношении незаконных приказов должна сопровождаться обязанностью докладывать о них. Доклад о незаконных приказах не должен влечь за собой негативных последствий или санкций для соответствующих сотрудников.

40. *Полиция должна выполнять свои задачи справедливо, руководствуясь, в частности, принципами беспристрастности и недискриминационного подхода.*

Комментарий

Требование справедливости соответствует общему и неограничительному принципу, который включает в себя, помимо прочего, принцип беспристрастности и недискриминационного подхода. Полиция действует справедливо, когда она полностью уважает позиции и права каждого человека, с которым она имеет дело при осуществлении ею своих задач. Стремлением к справедливости должны быть проникнуты все аспекты работы полиции, но особое значение оно приобретает в ее отношениях с общественностью.

Беспристрастность заставляет полицию, например, вести себя порядочно и не принимать ничью сторону в споре, по которому ведется расследование. В случае правонарушений полиция не должна высказываться по вопросу о виновности (см. также статью 47). Более того, беспристрастность требует, чтобы сотрудники полиции воздерживались от любых не связанных с полицией видов деятельности, которые могли

бы им помешать выполнять свои задачи полностью беспристрастно или создавать у общественности впечатление об этом.

Общий принцип недискриминационного подхода и равенства является основополагающим фактором международного права в области прав человека. После принятия Протокола № 12 к Европейской конвенции о правах человека этот правовой инструмент содержит теперь общий запрет на дискриминацию. Сфера защиты от дискриминации распространяется сейчас на права, гарантируемые Европейской конвенцией о правах человека, на личные права, гарантируемые непосредственно внутренним законодательством или через обязательства государственных властей, и на акты, принимаемые властями во исполнение их дискреционных полномочий либо на любые другие акты, принимаемые подобными органами, в том числе полицией.

В настоящей статье не перечисляются конкретные мотивы для дискриминации. Однако в этом нет намерения отступить от не являющегося исчерпывающим списка, содержащегося в Европейской конвенции о правах человека. В частности, мотивами дискриминации могут быть пол, раса, цвет кожи, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, принадлежность к этническим меньшинствам, имущественное положение, физическая или умственная отсталость, половая ориентация или возраст.

Наконец, следует отметить, что в некоторых случаях неравенство в обращении, совершаемое с определенной целью и поддающееся разумному объяснению, может в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека и не составлять акта дискриминации.

41. *Полиция не должна нарушать прав каждого человека на уважение его частной жизни, за исключением случаев абсолютной необходимости и только для достижения законных целей.*

Комментарий

Право каждого на «уважение его частной жизни» распространяется на права, гарантированные статьей 8 Европейской конвенции о правах человека: уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции. На низшем уровне, полицейские операции, включая и возможные посягательства на уважение частной жизни, должны быть всегда юридически обоснованными (статья 3). Недопустимо любое произвольное посягательство. Более того, как указывается в настоящей статье, любое посягательство на частную сферу всегда должно рассматриваться как исключительная мера, которая даже в тех случаях, когда она оправданна, не должна выходить за пределы абсолютной необходимости.

42. *Сбор, хранение и использование полицией данных личного свойства должны соответствовать международным принципам защиты данных и, в частности, ограничиваться тем, что необходимо для достижения законных, справедливых и конкретных целей.*

Комментарий

Использование новых информационных технологий в огромной степени облегчает проведение полицией операций против различных видов преступности. В частности, регистрация и анализ личных данных позволяют полиции производить проверку достоверности фактов с помощью различных доказательств и обновлять таким образом системы, существование которых оставалось бы в тени без подобных возможностей. Однако нерегламентированное использование личных данных может представлять собой нарушение прав соответствующих лиц на уважение их частной жизни. Чтобы избежать каких бы то ни было злоупотреблений при сборе, хранении и использовании личных данных, эта деятельность полиции должна быть подчинена принципам, регулирующим защиту данных. В этом плане изложенные в настоящей статье принципы должны рассматриваться в свете Рекомендации R (87) 15 Совета Европы о регламентировании использования данных личного характера в секторе полиции.

43. При выполнении своих функций полиция всегда должна помнить об основных правах каждого человека – таких, как свобода мысли, совести, религии, выражения мнения, мирных собраний, передвижения, и праве на уважение своей собственности.

Комментарий

Изложенные в настоящей статье права соответствуют правам, гарантируемым Европейской конвенцией о правах человека (статьи 9, 10 и 11 Конвенции, статья первая Протокола № 1 и статья 2 Протокола 4 к этой же Конвенции), соблюдение которых крайне важно для нормального функционирования открытого демократического общества, но о которых не говорится больше нигде в Рекомендации.

Полиция играет важнейшую роль в защите этих прав, без которых демократия была бы лишь лишенным содержания понятием, - либо напрямую, охраняя демократическую организацию, либо косвенным образом, через ту общую ответственность за сохранение правового государства, которая возлагается на полицию.

44. Сотрудники полиции должны действовать честно и уважительно по отношению к населению, особо учитывая ситуацию лиц, относящихся к наиболее уязвимым группам.

Комментарий

Население во многом судит о службе полиции на основании того, как действуют ее сотрудники. Поэтому корректное поведение со стороны каждого государственного служащего из полиции приобретает огромную важность для доверия к полиции. Чтобы завоевать уважение со стороны населения, недостаточно действовать в соответствии с законом. Необходимо к тому же применять закон достойно и с уважением к населению, проявлять при применении закона «здравый смысл» и никогда не забывать о понятии «публичная служба», которое является необходимым измерением в работе полиции. Сотрудники полиции действуют достойно и уважительно к населению, если они проявляют себя как профессионалы, действуют беспристрастно, честно, сознательно, справедливо, проявляют политический нейтралитет и вежливость. Кроме того, полиция должна по-настоящему сознавать, что население состоит из отдельных людей, имеющих

собственные нужды и требования. Особое внимание полиции должно быть обращено на уязвимые группы.

45. Сотрудники полиции, как правило, при проведении операций должны иметь возможность доказать свою принадлежность к составу полиции и свой профессиональный статус.

Комментарий

Эта статья тесно связана со статьей 14 и отражает две главные цели. Прежде всего, оперативный состав полиции всегда должен быть в состоянии доказать свою принадлежность к полиции. Далее, члены оперативного состава должны быть также в состоянии индивидуально представляться как члены полиции («профессиональный статус»). Это предписание о том, чтобы полицейские сообщали о своем профессиональном статусе до, во время или после вмешательства полиции тесно связано с персональной ответственностью полиции за свои действия или бездействия (ст.16). При отсутствии возможности идентифицировать конкретного полицейского личная ответственность становится, с точки зрения общественности, пустыми словами. Ясно, что при применении этой нормы необходимо в каждом конкретном случае обеспечивать равновесие между интересами общественности и безопасностью сотрудников полиции. Следует подчеркнуть, что идентификация кого-либо из сотрудников полиции не обязательно предполагает разглашение его имени.

46. Сотрудники полиции должны бороться с любыми проявлениями коррупции в полиции. Они должны информировать своих начальников и другие компетентные органы о любых случаях коррупции в полиции.

Комментарий

Настоящая статья, касающаяся поведения полиции, дополняет статью 21, в которой говорится об организационных структурах для борьбы с коррупцией. Она налагает на сотрудников полиции обязательство воздерживаться от каких бы то ни было связанных с коррупцией действий лично и не допускать их со стороны коллег. Государственные служащие в полиции особо обязаны исполнять свою миссию в соответствии с законом, честно и беспристрастно, а также не допускать, чтобы их частные интересы сталкивались с их профессиональными обязанностями. Для этого они должны проявлять внимание к любой коллизии (или возможности коллизии) интересов и делать все возможное, чтобы не допускать таких ситуаций. Они должны сообщать своим начальникам и другим компетентным органам о всех ставших им известными случаях коррупции в рядах полиции.

Следует отметить, что Рекомендация R (2000) 10 Совета Европы о кодексах поведения государственных служащих (разработана «Многодисциплинарной группой по коррупции ГМС») применима к полиции и ее сотрудникам.

V.2. Руководящие принципы деятельности/операций полиции: особые ситуации

V.2.1.Полицейское расследование

47. Полицейское расследование должно быть основано как минимум на разумных подозрениях о том, что совершено или будет совершено правонарушение.

Комментарий

Чтобы не допускать произвольно производимых расследований, необходимо, чтобы расследование открывалось при наличии некоторых минимальных условий. Необходимо наличие по меньшей мере разумного (и законного) подозрения в правонарушении, подкрепленного некоторыми объективными критериями.

48. Полиция должна соблюдать принцип, согласно которому любое лицо, обвиняемое в уголовном правонарушении, должно считаться невиновным до тех пор, пока оно не будет призвано виновным судом, и пользоваться некоторыми правами – в частности, правом быть проинформированным в кратчайшие сроки о выдвигаемом против него обвинении, и готовить свою защиту – как лично, так и с помощью адвоката по своему выбору.

Комментарий

Предусмотренный статьей 6 Европейской конвенции о правах человека принцип презумпции невиновности является одним из важнейших прав личности в уголовном судопроизводстве. Полиция, которая часто является «первым звеном цепи» в этом процессе, несет особую ответственность, так как она должна объективно расследовать дело, и даже в тех случаях, когда собранные против соответствующего лица доказательства кажутся очень серьезными, она должна соблюдать презумпцию невиновности. Эта проблема еще более усложняется, когда речь идет об отношениях между полицией и общественностью и особенно - со средствами массовой информации (см. также статью 19).

Также очень важно, чтобы полиция помнила перечень других минимальных прав лиц, обвиняемых в совершении уголовного правонарушения, которые тоже содержатся в статье 6 Европейской конвенции о правах человека. Действительно, эти права должны быть обеспечены с самого начала уголовного процесса, то есть часто еще во время полицейского расследования.

49. Полицейские расследования должны быть объективными и справедливыми. В них должны учитываться специфические потребности таких лиц, как дети, подростки, женщины, члены меньшинств, в том числе этнических меньшинств, или уязвимые люди, и они должны быть соответствующим образом адаптированы к ситуации.

Комментарий

Полиция всегда должна выполнять свои задачи, и особенно проводить свои расследования, объективно и справедливо. Требование объективности подразумевает, что полиция проводит расследование беспристрастно, то есть она должна строить расследование на *всех* относящихся к делу фактах, обстоятельствах и элементах – как в

подтверждение, так и в опровержение ее подозрений. Объективность является также критерием справедливости, который в свою очередь подразумевает, что ведение расследования, включая применяемые при этом методы, должно создавать благоприятную атмосферу для «справедливого» разбирательства, где будут соблюдаться основные права человека.

Императивное требование справедливости, предъявляемое к полицейским расследованиям, также означает, что необходимо учитывать право лица в полной мере участвовать в процедуре расследования. Так, например, сама эта процедура должна быть адаптирована к физическим и интеллектуальным возможностям и к культурным различиям соответствующих лиц. Это особенно относится к расследованиям, проводимым по делам детей, подростков, женщин и лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе этническим. Именно через эти меры можно будет гарантировать «справедливое осуществление полицейских функций», которое лежит в самой основе «справедливого разбирательства».

50. *С учетом изложенных в статье 48 настоящего документа принципов следует установить основные направления проведения допросов в полиции. В частности, следует удостовериться, что эти допросы производятся на справедливой основе, то есть допрашиваемые проинформированы о причинах допроса и о других относящихся к делу фактах. Содержание полицейских допросов должно систематически записываться и храниться.*

Комментарий

Источником этой статьи, которая применяется к полицейским допросам в целом, является декларация Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания в связи с допросами в ходе задержания полицией, содержащаяся в его 2-м общем докладе (1992):

«...Комитет считает, что необходимо существование двух ясных норм или директив о том, как должны проводиться полицейские допросы. Эти нормы должны касаться, помимо прочего, следующих вопросов: информирование задержанного лица о личности (имя и/или номер) присутствующих на допросе; максимальная разрешенная продолжительность допросов; периоды отдыха между отдельными допросами и паузы в ходе одного допроса; помещения, в которых могут проводиться допросы; вопрос о том, можно ли требовать от допрашиваемого, чтобы он стоял во время допроса; допрос лиц, находящихся под действием наркотиков, в состоянии опьянения и т.д. Следует требовать систематической записи времени начала и окончания допроса, просьб, сделанных допрашиваемым во время допроса и сведений о лицах, присутствующих при каждом допросе.

Комитет добавляет, что электронная запись полицейских допросов является очередной полезной гарантией от жестокого обращения с задержанными (помимо того, что она содержит важные преимущества для полиции).»

Настоящая статья должна применяться ко всем полицейским допросам, а не только при содержании под стражей.

51. *Полиция должна осознавать специфические потребности свидетелей и соблюдать некоторые правила, относящиеся к защите свидетелей и помощи им в течение расследования, особенно при наличии риска запугивания свидетелей.*

Комментарий

Полиция должна действовать грамотно на первых этапах расследования, особенно при контактах с лицами, замешанными в правонарушении. Важно обеспечить свидетелям соответствующую защиту для гарантии их безопасности – к тому же от этого условия зависят их показания и, следовательно, результат расследования. Если свидетели опасаются последствий, к которым может привести дача ими показаний, то технология расследования должна быть достаточно гибкой, чтобы учитывать это обстоятельство. Особенно остро встает проблема запугивания свидетелей в ситуациях, связанных с терроризмом, организованной преступностью, правонарушениях, связанных с наркотиками и случаями насилия в семье. Еще труднее работать со свидетелями, которые одновременно являются и потерпевшими по данному делу.

Настоящая статья показывает, насколько важно, чтобы полиция осознавала особые потребности свидетелей в разных ситуациях и чтобы она обеспечивала их защиту. Это предполагает не только специальную подготовку сотрудников полиции, но и директивы по конкретным методам работы полиции со свидетелями. В этом отношении следует сослаться на уже проделанную Советом Европы значительную работу в отношении защиты свидетелей и жертв (Рекомендация № R (85) 4 о насилии в семьях, № R (85) 11 о статусе жертвы в рамках уголовного права и уголовного судопроизводства, № R (87) 21 о помощи жертвам и предупреждении преследования жертв, № R (91) 11 о сексуальной эксплуатации, порнографии, проституции, а также торговле детьми и молодыми людьми, № R (96) 8 об уголовной политике в трансформирующейся Европе и № R (97) 13 о запугивании свидетелей и правах защиты).

52. *Полиция должна обеспечивать жертвам преступности необходимую им поддержку, помощь и информацию без какой бы то ни было дискриминации.*

Комментарий

В настоящей статье воспроизводятся задачи полиции по оказанию помощи и предоставлению информации жертвам преступности в том виде, в каком они были сформулированы в Рекомендации № R (85) 11 о статусе жертвы в рамках уголовного права и уголовного судопроизводства. Кроме того, эта статья налагает на полицию обязательство обеспечивать жертвам поддержку, в которой они нуждаются, а это предполагает, что сотрудники полиции должны обладать волей и средствами для обеспечения этой поддержки либо напрямую, либо посредством других структур и организаций.

53. *Полиция должна обеспечивать устный или письменный перевод в течение всего полицейского расследования.*

Комментарий

Настоящая статья дополняет статью 5.2 Европейской конвенции о правах человека, которая гарантирует всем арестованным немедленное сообщение на понятном им языке причины их ареста и любые предъявленные им обвинения.

V.2.2 Арест/задержание полицией

54. Срок лишения свободы должен быть максимально ограниченным, и при задержании должны приниматься во внимание достоинство, уязвимость и личные потребности каждого лишаемого свободы лица. Административные задержания должны систематически регистрироваться в специальном реестре.

Комментарий

Лишение свободы должно рассматриваться как чрезвычайная мера, к которой прибегают лишь в случае абсолютной необходимости и которая должна быть ограничена во времени. Как и в случае всех остальных полицейских операций, эта мера всегда должна находиться в рамках законности. В статье делается упор на то, что при любом аресте / задержании необходимо в полной мере принимать во внимание интересы задержанных.

В соответствии с Декларацией Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания в его 2-м общем докладе (1992), данные в отношении каждого арестованного/задержанного должны заноситься в специальный реестр.

«Комитет считает, что основные гарантии, предоставляемые лицам, находящимся под стражей, должны быть усилены (а работа служащих полиции, весьма вероятно, будет этим облегчена), если будет создан единый и полный реестр для каждого содержащегося в заключении лица, в который будут заноситься все аспекты его ареста и принятые в соответствии с ними меры (дата лишения свободы и причина этой меры; момент информирования его о его правах; признаки ранений, психических заболеваний и т.д.; дата информирования кого-либо из близких родственников/консульства и адвоката, дата их визита; момент, когда задержанного накормили; даты допросов; дата перевода или освобождения и т.д.). В некоторых случаях (например, по поводу личных вещей, зачитывания прав, момента, когда данное лицо сослалось на них или отказалось от них) необходимо получить подпись заключенного либо, в случае отсутствия подписи, объяснить причины отсутствия. Кроме того, адвокат взятого под стражу лица должен иметь возможность ознакомиться с этим реестром ареста».

55. Полиция должна в максимально короткий срок по национальному законодательству информировать любое лишаемое свободы лицо о причинах его задержания и о любых выдвигаемых против него обвинениях; она должна также незамедлительно информировать любое лишаемое свободы лицо о процедуре, применимой к его делу.

Комментарий

В настоящей статье обращается внимание на гарантируемое статьей 5.2 Европейской конвенции о правах человека право на то, что «каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.» и на декларацию Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, содержащуюся в его 2-м общем докладе (1992), согласно которой лица, «подвергнутые аресту, должны быть официально проинформированы о всех своих правах» (включая права, предусмотренные в статье 56). Настоящая статья добавляет, что лишённые свободы лица должны быть проинформированы о процедуре, которая будет применена к их делу. Фраза «максимально.....по национальному законодательству» употреблена с учетом того, что эта информация иногда сообщается иными органами власти, чем полиция – например, прокуратурой.

56. Полиция должна гарантировать безопасность содержащихся под стражей лиц, следить за состоянием их здоровья, обеспечивать им удовлетворительные гигиенические условия и соответствующее питание. Камеры для содержания под стражей в полиции должны быть разумного размера, иметь соответствующее освещение и вентиляцию и быть оборудованы так, чтобы давать возможность для отдыха.

Комментарий

На основании настоящей статьи полиция несет полную ответственность за те материальные условия, в которых живут задержанные, находящиеся в помещении полиции. Это означает, что полиция обязана активно следить за безопасностью содержащихся в ней под стражей лиц. Она несет полную ответственность за защиту заключенных от любой как внешней, так и внутренней опасности, включая то зло, которое заключенные способны причинить сами себе. Например, следует изолировать опасных заключенных. Кроме того, полиция должна по максимальной мере возможности предотвращать любой ущерб для здоровья задержанных – как душевного, так и физического, а при необходимости – обеспечивать медицинские услуги. Это может также выражаться в необходимости выполнять инструкции врачей или других компетентных медицинских работников. Полиция должна также обеспечивать надлежащие условия гигиены, включая условия в санитарных узлах, и предоставлять задержанным надлежащее питание.

Камеры в полиции должны быть разумного размера с точки зрения числа помещаемых в них лиц. Кроме того, в них должно быть «соответствующее освещение», при этом электрическое освещение должно по возможности дополняться дневным светом. Под «соответствующей вентиляцией» следует понимать установку, обеспечивающую обновление воздуха при нужной температуре. Достаточные средства для отдыха (кровати, стулья) должны быть обеспечены для всех задержанных (здесь необходима отсылка к дополнительным нормам, установленным Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания).

57. Задержанные полицией лица должны иметь право на то, чтобы об их задержании было сообщено третьему лицу по их выбору, на доступ к адвокату и на медицинский осмотр – по возможности, врачом по их выбору.

Комментарий

Настоящая статья основана на трех правах лиц, заключенных под стражу полицией, которые были определены Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания.

«Комитет придает особое значение трем правам лиц, находящихся в заключении по задержанию: праву на то, чтобы о задержании было сообщено третьему лицу по их выбору (члену семьи, другу, консульству); праву на доступ к адвокату и праву требовать медицинского осмотра (помимо любого медицинского осмотра, проведенного вызванным полицией врачом). По мнению Комитета, эти права являются тремя основными гарантиями от возможного жестокого обращения с задержанными, и эти гарантии должны применяться с самого начала лишения свободы, независимо от того, как оно может быть квалифицировано в соответствующей правовой системе (задержание, арест и т.д.)» (2-й общий доклад Комитета, 1992).

58. Полиция по мере возможности должна содержать отдельно тех, кто задержан по подозрению в совершении уголовного правонарушения и тех, кто задержан по другим причинам. Как правило, следует отделять мужчин от женщин, а также совершеннолетних задержанных от несовершеннолетних.

Комментарий

Из уважения к достоинству и физической неприкосновенности задержанных полиция должна по мере возможности не помещать лиц, подозреваемых в совершении правонарушений, в одно помещение с остальными категориями задержанных (например). Это правило соответствует принципам, установленным Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Другие мотивы отдельного содержания связаны с половой принадлежностью и с возрастом, при этом во внимание могут приниматься и соображения индивидуальных потребностей, а также приличий.

VI. Ответственность полиции и контроль за ней

59. Полиция должна отвечать перед государством, гражданами и их представителями. Она должна быть объектом эффективного внешнего контроля.

Комментарий

Полиция должна отвечать (через центральные, региональные или местные органы) перед государством, которое определяет ее полномочия и задачи. Так, все государства-члены создали у себя органы надзора за полицией. Тем не менее, в открытом демократическом обществе осуществляемый государством контроль над полицией должен дополняться возможностью полиции отчитываться в своих действиях перед

населением, то есть гражданами и их представителями. Ответственность полиции по отношению к населению имеет важнейшее значение для отношений между ними.

Существует несколько средств добиться того, чтобы полиция отвечала перед общественностью. Это может быть прямой ответственностью либо ответственностью через посредство представительных органов. Однако, как правило, открытость и «прозрачность» полиции являются необходимыми условиями для эффективности любой системы ответственности/контроля. Процедуры обжалования, диалог и сотрудничество как средства повышения ответственности рассматриваются в статьях 59-62.

60. *Контроль государства над полицией должен быть распределен между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.*

Комментарий

Для максимально эффективного контроля над полицией полиция должна отчитываться перед различными независимыми органами демократического государства, а именно, перед законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

По упрощенной модели *законодательная* власть (Парламент) осуществляет контроль *a priori*, принимая законы, регламентирующие деятельность полиции и ее полномочия. Бывает, что законодательная власть осуществляет *контроль a posteriori* через «комиссию по судебным и внутренним делам» или через «парламентских посредников», которые могут открывать расследования – либо по собственной инициативе, либо в результате мотивированных жалоб на должностные нарушения от населения

Исполнительная власть (правительство; центральные, региональные или местные органы власти), перед которой полиция отвечает во всех государствах, осуществляет прямой контроль над полицией, поскольку та от нее зависит. Полиция получает бюджетное кредитование, размер которого устанавливается правительством (и иногда утверждается Парламентом). Кроме того, правительство принимает директивы об общих приоритетах деятельности полиции, а также подробные регламенты, регулирующие эту деятельность. Важно подчеркнуть, что полиция должна пользоваться оперативной независимостью от исполнительной власти при исполнении своих специфических функций (см. также статью 15).

На *судебную* власть (в этом контексте – на прокуратуру и на суды) возлагается постоянный контроль над тем, как полиция выполняет свои функции как элемент системы уголовного производства.

Судебная власть (в данном случае суды первой инстанции) осуществляет также контроль *a posteriori* над полицией через гражданские и уголовные дела, возбуждаемые другими государственными органами, а также гражданами.

Крайне важно следить за тем, чтобы эти три ветви власти участвовали в контроле над полицией на сбалансированной основе.

61. *Органы государственной власти должны разработать эффективные и беспристрастные процедуры обжалования действий полиции.*

Комментарий

Жалобы на полицию должны становиться предметом беспристрастного расследования. «Полиция, рассматривающая дела полиции», - это операция, которая обычно вызывает сомнения насчет ее беспристрастности. Поэтому государство должно создавать системы не просто беспристрастные, но очевидно беспристрастные, чтобы завоевать доверие общественности. В последней инстанции должно быть возможным передавать эти жалобы в суд.

62. *Следует поощрять создание механизмов ответственности, основанных на контактах и взаимопонимании между населением и полицией.*

Комментарий

В настоящей статье обращается внимание на возможности развития отношений между населением и полицией через такие механизмы, которые, приближая полицию к населению, могли бы способствовать лучшему взаимопониманию. Поэтому следует содействовать созданию механизмов, позволяющих урегулировать разногласия между населением и полицией. Можно подумать о посреднических структурах или механизмах правовой защиты, предоставляющих населению и полиции средства для урегулирования их разногласий в рамках неформальных контактов и переговоров между сторонами. Было бы предпочтительней, чтобы подобные механизмы не зависели от полиции.

Кроме того, государствам следует предусмотреть укрепление существующих структур или создание новых структур для обеспечения ответственности полиции по отношению к человеку – например, в случаях применения силы, в случаях задержания, при допросах подозреваемых полицией и при осуществлении полицией некоторых следственных мероприятий. Прозрачность таких ситуаций и контроль над ними со стороны общественности – например, доступ к полицейским камерам, являются примером благотворных мер как для населения, так и для полиции в том смысле, что они позволяют населению осуществлять определенное право надзора, содействуя при этом пробиванию бреши в необоснованных обвинениях против полиции.

63. *В государствах-членах должны быть выработаны деонтологические кодексы полиции, а соответствующие органы должны следить за их соблюдением.*

Комментарий

Государства – члены поощряются в том, чтобы разрабатывать деонтологические кодексы, основанные на ценностях, которые лежат в основе настоящей Рекомендации. Хотя бывает трудно устанавливать различие между деонтологическими кодексами и кодексами поведения, тем не менее, их следует отличать от дисциплинарных инструментов, целью которых является скорее определение того, что составляет нарушение норм профессионального поведения, и внутренних последствий такого нарушения.

Деонтологические кодексы должны подлежать контролю со стороны соответствующих органов. Государства – члены должны поручать эту задачу уже существующим органам либо создавать с этой целью новые органы. Эти органы должны быть максимально независимыми от населения и хорошо разбираться во всем, что касается полиции. «Посредник» – это пример подобного института.

VII. Исследования и сотрудничество в международном масштабе.

64. *Государства-члены должны содействовать работам по исследованиям в области полицейской этики, независимо от того, проводятся ли они самой полицией или внешними институтами.*

Комментарий

Полиция – это важный институт демократического государства, где правит принцип верховенства закона. Она является важнейшим элементом системы уголовного судопроизводства и органом, отвечающим за поддержание общественного порядка. Полиция наделяется специфическими полномочиями, но в то же время должна быть интегрированной в общество, на службу которого она поставлена, и т.д.

Настолько изменчивый орган очевидно заслуживает того, чтобы стать предметом настоящих исследований и изучения. Поэтому следует дополнить исследования, проводимые самой полицией, исследовательскими работами о полиции, осуществляемыми независимыми институтами. Установление тесных связей между профессиональной подготовкой полиции и университетами является примером подобных мер.

65. *Следует развивать международное сотрудничество по вопросам полицейской этики и теми ее аспектами, которые связаны с правами человека.*

Комментарий

Выраженные в Рекомендации ценности и принципы должны находить конкретное применение через законодательство, акты исполнительной власти и профессиональную подготовку. Кроме того, сама полиция должна разделять эти ценности. Следовательно, необходимо стимулировать международное сотрудничество между полицейскими системами европейских стран как на уровне государств, так и на уровне таких международных организаций, как ОПС – Интерпол, Европол и Серпол. Исходя из своих полномочий и своего опыта в области демократических ценностей, этики, прав человека и правового государства, Совет Европы наиболее подходит для содействия такому сотрудничеству.

66. *Средства для развития изложенных в настоящей рекомендации принципов и их применение должны быть предметом пристального внимания со стороны Совета Европы.*

Комментарий

Принятие «Европейского кодекса полицейской этики» само по себе представляет важный этап в развитии принципов Совета Европы в отношении полиции в государствах – членах. Однако важно также, чтобы применение принципов, содержащихся в этом Кодексе, активно поощрялось после его принятия.

Прежде всего, Кодекс является базовым документом, который должен быть дополнен другими правовыми инструментами Совета Европы, углубляющими некоторые конкретные вопросы.

В дальнейшем, наличие в Совете Европы межправительственной структуры могло бы стать полезной основой для отслеживания связанных с полицией вопросов в государствах – членах. Поскольку во всех государствах – членах полиция работает в тесном контакте с системами уголовного судопроизводства, а ее деятельность тесно связана с правом и поддержанием порядка, профилактикой преступности и борьбой с преступностью, деятельность по мониторингу должна рассматриваться по возможности именно в таком контексте. Навыки и опыт, накопленные в области полицейской этики, уголовной юстиции, основных прав человека и верховенства права сохранялись бы таким образом в рамках Совета Европы.

За любой дополнительной информацией обращаться:
Служба полицейского сотрудничества
Problèmes criminels
Direction Générale I – Affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex
France