

Общественный контроль за деятельностью полиции в России: возможности и реальные практики

*Карастелев В.,
эксперт Московской Хельсинкской группы,
аспирант НИУ «Высшая школа экономики»*

Тема общественного контроля во всех сферах жизни государства все больше становится предметом дискуссий, публикаций, проектов¹, исследований² и даже законодательных инициатив³.

Общественный контроль — это не дань моде, а жизненная необходимость для стабильного развития любой демократической страны, а опасность его устранения, как утверждает известный социолог Зигмунд Бауман, становится причиной массового уничтожения людей⁴.

¹ См., например, проект «Открытая полиция». URL: <http://www.openpolice.ru/>

² Беляева Н.Ю., Карастелев В.Е. Формы гражданского участия гражданских объединений в публичной политике // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. Книга 1 / отв. ред.: Е.Г. Ясин. М. : НИУ ВШЭ, 2012. С. 302–310.

³ Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека активно продвигает законопроект «Об общественном контроле в РФ». URL: http://www.president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/11.11.php

⁴ Ср.: «...холокост стал итогом уникального столкновения факторов, которые сами по себе были совершенно банальными и обычными; и что вину за такое столкновение в значительной степени следует возложить на освободившееся от общественного контроля политическое государство с его монополией на средства насилия и его дерзкой инженерией, завершивших демонтаж всех неполитических ресурсов власти и институтов общественного самоуправления». Бауман З. Актуальность холокоста. М. : Изд-во «Европа», 2012. С.14.

Значительным шагом в направлении развития массовых практик общественного контроля стал вступивший в силу 18 июня 2008 г. Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Согласно закону в регионах России могут быть сформированы общественные наблюдательные комиссии (ОНК), члены которых имеют право беспрепятственно (но с предварительным уведомлением) посещать практически все закрытые учреждения в регионах — колонии, ИВС, спецприемники и т.п., а также общаться с заключенными и задержанными. Утверждать персональный состав ОНК является компетенцией Общественной палаты Российской Федерации. Принятию закона предшествовал многолетний опыт работы общественных правозащитных организаций, которые внесли значительный вклад в гуманизацию уголовно-исполнительной системы (УИС) и в улучшение ситуации в местах принудительного содержания под стражей. В большинстве регионов ОНК были достаточно оперативно сформированы, и многие из тех, кто последовательно занимался защитой прав заключенных, вошли в их состав. Влияние ОНК на ситуацию в местах принудительного содержания последовательно увеличивается, в т.ч. в деятельности полиции, находящейся в условиях трансформации.

Реформа органов внутренних дел началась в России после издания Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации». Данным и последующими указами, постановлениями Правительства Российской Федерации была намечена программа мер по увеличению бюджетных ассигнований, направляемых на дополнительное денежное стимулирование сотрудников органов внутренних дел, кадровое и тыловое развитие органов внутренних дел, обеспечение жильем сотрудников, проведение комплекса антикоррупционных мероприятий в системе МВД России, формирование научно обоснованной системы оценки деятельности органов

внутренних дел, в т.ч. на основе автоматизации системы процессов управления и внедрения современных технологий.

На первом этапе реформы основной упор был сделан на создание новой правовой основы деятельности полиции, проведение переаттестации сотрудников, формирование новой системы социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей. Как считают в ведомстве, позитивным фактором стало сохранение жесткой вертикали централизованного управления в системе МВД, принятие законодательных актов, соответствующих международным стандартам работы полиции (законы «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)⁵.

В 2011 г. с принятием Закона «О полиции» милиция была переименована в полицию. После назначения в 2012 г. министром внутренних дел В. Колокольцева появились надежды на проведение реальных реформ, концепция которых изложена в «Дорожной карте» — комплексе первоочередных мер по реформированию МВД.

Одним из пяти важнейших пунктов «Дорожной карты» является восстановление доверия общества. Поскольку эффективно бороться с преступностью без поддержки граждан невозможно, «Дорожная карта» должна предоставить дополнительные механизмы для организации эффективного взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества. Речь идет о расширении полномочий общественных советов при подразделениях МВД России, формировании экспертных советов, внедрении практики консультаций подразделений полиции с общественностью и населением по наиболее актуальным вопросам⁶.

⁵ «Дорожная карта» дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации (проект). URL: <http://www.mk.ru/upload/userfiles/%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0.doc>

⁶ Состоялось заседание Расширенной рабочей группы по реформированию органов внутренних дел России [Сайт МВД России]. URL: <http://www.mvd.>

В «Дорожной карте» предлагается разработать и принять Концепцию взаимодействия между МВД с институтами гражданского общества.

В России существуют как институциональные формы организации гражданского (общественного) контроля⁷ над полицией, так и неинституциональные⁸. Гражданский контроль регулируется международными⁹ и национальными нормами. Национальные нормы для неинституциональных форм организации гражданского контроля приведены в разделе 1 приложения 1.

На разных этапах предпринимались попытки обобщить опыт общественного контроля, который не носит пока массового и системного характера¹⁰.

В последнее время появляется все больше не только опросов общественного мнения, но и независимых исследований механизмов работы правоохранительной системы¹¹, которые становятся предметом обсуждения со стороны общественности и представителей МВД.

В целом приходится признать, что полиция все еще является репрессивным институтом, не преодолевшим наследие советского прошлого¹², и не стала полноценным институтом, руководствующимся

ru/news/show_114533 (дата обращения: 11.10.2012).

⁷ В данном документе «гражданский» и «общественный» являются синонимами.

⁸ Институциональные в отличие от неинституциональных форм организации общественного контроля не требуют специальных полномочий.

⁹ Международные нормы отражены в документах ООН, Совета Европы и ОБСЕ и имеют рекомендательную силу для властей Российской Федерации.

¹⁰ Бабушкин А. Карманная книжка общественного инспектора [Сайт комитета «За гражданские права»]. URL: <http://www.zagr.org/infodown/karmannaya-knizhka-obshestvennogo-inspektora.pdf>; Его же. Наставление по проверке соблюдения прав человека в учреждениях и органах внутренних дел. Там же. URL: <http://www.zagr.org/593.html>

¹¹ Результаты исследования, представленные в ноябре 2012 года. URL: <http://enforce.spb.ru/home/novosti/5814-issledovanie-mekhanizmov-raboty-rossijskoj-pravookhranitelnoj-sistemy>

¹² Доклад российских НКО о соблюдении Российской Федерацией КПП в 2006–2012 годах см. на сайте общества «Мемориал». URL: <http://www.memo.ru/uploads/files/871.pdf>

принципом верховенства права и нацеленным на защиту прав и свобод человека.

Другие постсоветские страны также сталкиваются с трудностями при реформировании органов охраны порядка, а также недостаточностью усилий со стороны общественности по контролю за их деятельностью.

1. Неинституциональные формы организации гражданского контроля

Несмотря на трудности, в России есть примеры осуществления неинституциональных форм организации гражданского контроля как гражданами, так и общественными и некоммерческими организациями.

С начала 1993 г. регулярно делались доклады Рабочей группы по произвольным задержаниям¹³.

В 2009 г. в 17 субъектах РФ проводилась акция «Неделя посещений отделений милиции»¹⁴ — проект независимой ассоциации общественных организаций Altus¹⁵ с целью оценить уровень предоставляемых гражданам правоохранительных услуг. Основной задачей исследования была разработка рекомендаций по повышению качества правоохранительных услуг, а также улучшение взаимоотношений граждан и милиции в целом. В течение недели небольшие группы (по три-пять человек) в 16 странах посещали местные отделения органов охраны правопорядка с целью оценки их деятельности с помощью специальной анкеты. Анкета включает в себя 20 вопросов, классифицированных по пяти категориям:

- ориентация на оказание помощи гражданам;
- материально-технические условия;
- взаимоотношения с гражданами;
- подотчетность обществу;
- условия содержания задержанных.

¹³ См.: Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. М. : Демос, 2005. 416 с.

¹⁴ В Рязани началась «Неделя посещений отделений милиции» [Сайт МВД России]. URL: http://contrast.mvd.ru/news/show_8511 (дата обращения: 27.10.2009).

¹⁵ URL: <http://www.altus.org>

Неделя посещений отделений милиции предоставила гражданам возможность более близкого знакомства с правоохранительными органами. В свою очередь, правоохранительные органы, анализируя полученные данные и сопоставляя свою деятельность с деятельностью других отделений в регионе и в других странах, получили возможность повысить уровень предоставляемых обществу услуг.

Волонтеры проверили наличие в отделении доступной информации о типичных преступлениях, карты с отмеченными опасными участками в районе, информации о способах обжалования незаконных действий сотрудника, возможности идентификации сотрудников (например, по нашивкам с именем и фамилией, жетонам с персональным номером). Условия содержания задержанных также вошли в реестр инспектирования. Их оценили на предмет безопасности задержанных, наличия возможности идентификации задержанных, оценили условия для посещения адвокатом и родственниками. Особый пункт — оценка условий содержания с точки зрения санитарных норм (чистота, вентиляция, наличие туалета, душа).

Представляет интерес опыт мониторинга этнически избирательного подхода милиции в московском метро, проведенного организацией «ЮРИКС»¹⁶, а также проведение общественных расследований преступлений сотрудников МВД, которые ведет фонд «Общественный вердикт», правозащитная ассоциация «АГОРА», Комитет против пыток и др.

С 2012 г. действует Объединенная группа общественного наблюдения (ОГОН), которая ведет мониторинг действий полиции во время массовых публичных акций, в основном в Москве.

В ноябре 2012 г. были подведены итоги¹⁷ общероссийской кампании общественного контроля по выполнению Федерального зако-

¹⁶ Этнически избирательный подход в действиях милиции в московском метро. М. : Новая юстиция, 2006. 80 с.

¹⁷ Описание акции взято из доклада. URL: <http://www.transparency.org.ru/reforma-politcii/doklad-obshchestvennyi-kontrol-vypolneniia-zakona-o-politcii>

на «О полиции». С 22 сентября по 22 октября организаторы¹⁸ провели общероссийский мониторинг соблюдения п. 5 ст. 25 ФЗ «О полиции», который гласит: *«На форменной одежде сотрудника полиции, несущего службу в общественных местах, размещается нагрудный знак, позволяющий идентифицировать сотрудника полиции»*. В результате выяснилось, что требования закона соблюдаются не в полном объеме. Однако нельзя не отметить готовность территориальных управлений внутренних дел исправить ситуацию. Если накануне первого Дня посещения полиции некоторые управления высказывались против подобной формы контроля, то впоследствии число противников акции практически сошло на нет. Более того, в некоторых регионах отмечалось благожелательное отношение к такой форме контроля. Особо следует отметить Москву и Воронеж, где проверки осуществлялись при поддержке руководства территориальных управлений. Проведение мониторинга в формате «Дня проверки документов» можно признать успешным опытом. Положительные результаты достигнуты в подавляющем большинстве субъектов РФ. Закон стал исполняться. Однако в законодательстве остается ряд пробелов, которые позволяют полицейским или служащим внутренних войск, несущим службу в общественном месте, в определенных ситуациях оставаться анонимными. Внесение изменений в законодательную базу, а также введение нагрудного знака с Ф.И.О. сотрудника органов правопорядка позволит повысить уровень доверия к полиции и ее подотчетность гражданам.

2. Институциональные формы организации гражданского контроля

2.1. Общественная палата Российской Федерации и региональные общественные палаты

В п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» говорится: *«Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с федеральными органами*

¹⁸ Международное Молодежное правозащитное движение и центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси интернейшнл — Р».

государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания».

Пункт 4 ст. 2 гласит: *«Осуществления в соответствии с настоящим Федеральным законом общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации».*

Из статьи 2 Кодекса этики членов Общественной палаты Российской Федерации: *«Члены Общественной палаты участвуют в формировании гражданского общества и согласовании общественно значимых интересов путем осуществления объективного и беспристрастного общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, выдвижения и поддержки гражданских инициатив, проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов, привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики».*

2.2. Общественный совет при МВД России и общественные советы при его территориальных органах

Положение¹⁹ об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027) содержит следующие положения, имеющие отношение к теме:

¹⁹ См. на сайте МВД России. URL: http://www.mvd.ru/mvd/sovets/regulations/show_98291

«4. Основными задачами Общественного совета являются:

а) привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие в реализации государственной политики в сфере противодействия преступности;

б) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел;

в) участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел;

г) анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел;

д) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам деятельности органов внутренних дел;

е) осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

5. Общественный совет для выполнения возложенных на него задач имеет право:

а) запрашивать и получать в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, информацию о деятельности органов внутренних дел, если это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-разыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций;

б) заслушивать в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, информацию должностных лиц Министерства

внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов о деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

в) вносить руководству Министерства внутренних дел Российской Федерации предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел;

г) создавать по вопросам, отнесенным к компетенции Общественного совета, комиссии и рабочие группы, в состав которых могут входить по согласованию с руководителями соответствующих органов внутренних дел сотрудники органов внутренних дел, а также государственные гражданские и муниципальные служащие, представители общественных объединений и организаций;

д) принимать участие в порядке, определяемом Министром внутренних дел Российской Федерации, в работе аттестационных комиссий органов внутренних дел и конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел;

е) оказывать содействие сотрудникам органов внутренних дел в защите их прав и законных интересов».

2.3. Общественные наблюдательные комиссии (ОНК)

В 2008 г. был принят Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Таким образом, Россия стала страной, которая в соответствии с международными стандартами законодательно закрепила за обществом (в лице Общественной палаты Российской Федерации) функцию по формированию общественного контроля в области прав человека в местах принудительного содержания. Оставим в стороне вопрос, насколько Общественная палата Российской Федерации представляет общество и признаем, что правозащитное сообщество в течение многих лет прилагало усилия к принятию этого закона.

Существенными документами являются:

— Положение «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов МВД РФ членами общественных

наблюдательных комиссий» (в ред. приказа МВД России от 30 декабря 2011 г. № 1343);

— Положение законодательства о содержании задержанных полицией, размещаемых в дежурных частях (КПЗ).

3. Примеры кампаний общественного контроля за деятельностью полиции²⁰

3.1. Предыстория. «Кампания 5П»

В ходе общественного обсуждения законопроекта «О полиции» в 2010 г. силами НКО была организована кампания за принятие пяти поправок, которые могли бы защитить гражданина от бытового произвола со стороны будущих полицейских и поднять доверие общества к полиции:

1) обязательным элементом форменной одежды должна стать нашивка или бэйдж с фотографией, именем и фамилией, а также должностью сотрудника полиции и названием отделения, в котором он служит;

2) милиционеры должны быть обязаны составлять протоколы об административном правонарушении на месте правонарушения (как это делают сотрудники ГИБДД), прибегая к доставлению в отделение или задержанию лишь в исключительных, строго оговоренных случаях;

3) сотруднику полиции должно быть запрещено препятствовать аудио- или видеозаписи при общении с гражданином;

4) у гражданина должно быть право на самостоятельный телефонный звонок при задержании;

5) должна существовать единая федеральная круглосуточная горячая линия по приему жалоб на действия сотрудников полиции.

По результатам обсуждения эти предложения набрали подавляющее большинство голосов.

²⁰ Данный раздел написан на основе материалов: «Пять простых поправок о полиции». URL: <http://police2010.ru/>; «День проверки отделений». Итоги и рекомендации. URL: <http://ogonwatch.org/node/51>

23 сентября 2010 г. президент Д. Медведев на совещании, посвященном итогам общественного обсуждения закона «О полиции», поддержал часть наших предложений. В результате два ключевых пункта попали в итоговый текст закона:

- **право на звонок** (п. 7 ст. 14);
- **нагрудный знак** (п. 5 ст. 25).

В то же время было анонсировано введение бейджа с фамилией для постовых полицейских.

Также президент поддержал идею создания горячей линии: *«Нужен общедоступный телефон, чтобы люди могли сообщать в вышестоящие инстанции о бездействии полиции или о том, что не принимается мер, которые необходимо принять, или о нарушении их прав со стороны самих сотрудников полиции. Поэтому я поручаю Правительству и, естественно, МВД и Минкомсвязи проработать вопрос о создании единого колл-центра, звонок в который из любой точки России был бы бесплатным».*

Шагом на пути к созданию горячей линии стал приказ МВД России от 22 августа 2012 г. № 808 «О создании системы «горячей линии МВД России».

3.2. Пример кампании по общественному контролю за деятельностью полиции

Акция «Месяц проверки документов» стала органичным продолжением «Кампании 5П» и заключалась в мониторинге наличия нагрудных знаков у полицейских, которые наиболее часто вступают в контакт с гражданами (дежурные части и ППС). Кроме того, проверялась готовность полиции оказывать сервисные функции и обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан.

В течение месяца, с 22 сентября по 22 октября, проводился общероссийский мониторинг соблюдения п. 5 ст. 25 ФЗ «О полиции». 14 июня министр В. Колокольцев поручил обеспечить нагрудными знаками всех сотрудников полиции до 31 июля. Организаторы мониторинга придерживаются точки зрения, что анонимность полицейских способствует превышению ими служебных полномочий.

В то время как ношение нагрудного знака позволяет гражданину идентифицировать полицейского, повышает доверие к полиции, позволяет предотвратить коррупцию.

В мониторинге участвовали журналисты, представители правозащитных организаций, но больше всего было обычных граждан. В общей сложности в кампании приняли участие около 150 человек из более чем 30 городов России. Общественный контроль полиции предусмотрен п. 1 ст. 50 ФЗ «О полиции».

29 сентября в 22 городах, включая Москву, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Волгоград, Новосибирск, Воронеж, Сочи, Сыктывкар, Мурманск, Томск, был проведен День проверки документов (ДПД), организованный Молодежным правозащитным движением и организацией «Трансперенси интернейшнл — Р». Действующие нормы (п. 5 ст. 5 ФЗ «О полиции», п. 228 Устава ППС) обязывают сотрудника полиции в случае обращения к нему гражданина *«назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса»*. Как показал мониторинг, в нескольких регионах нагрудные знаки были выданы полицейским незадолго до 29 сентября. Тем не менее участники мониторинга встретили более 50 сотрудников полиции без нагрудных знаков. В ряде случаев полицейские отказывались представляться, прятали знаки в нагрудных карманах, незаконно требовали у проверяющих предъявлять документы и даже пытались убежать. Всего было проверено около 300 полицейских.

20 октября в девяти городах был проведен еще один ДПД. Некоторые города, в частности Тверь и Иркутск, отказались от участия в акции, т.к. за единичными исключениями все полицейские уже получили нагрудные знаки. В Челябинске в этот день, по словам участников мониторинга, полицейские отсутствовали в принципе. В Комсомольске-на-Амуре за четыре часа проведения мониторинга не было найдено ни одного сотрудника полиции и ни одной патрульной машины. Аналогичная ситуация была в г. Качканаре Свердловской

области. В Липецке, Уфе, Саранске и Астрахани не было выявлено ни одного нарушения. Незначительные нарушения были зафиксированы в Москве и Новосибирске — в общей сложности у троих полицейских не оказалось нагрудных знаков.

Мы попросили организаторов из разных субъектов РФ заполнить анкету об итогах мониторинга. В конечную выборку попали 14 городов: Сочи, Калуга, Мурманск, Кандалакша (Мурманская область), Саратов, Москва, Новосибирск, Железногорск (Курская область), Киров, Томск, Волгоград, Петрозаводск, Сыктывкар и Белгород. В мониторинге в этих городах приняли участие 97 человек, было проверено 211 полицейских.

Статистика и тенденции

Наличие /отсутствие нагрудных знаков и использование нагрудных знаков старого образца

Из 211 сотрудников полиции все требования закона были соблюдены у 174 полицейских (82,5%). По крайней мере в трех городах (Саратов, Томск и Петрозаводск) все сотрудники полиции, замеченные на улице, были с нагрудными знаками. Участники мониторинга встретили трех полицейских с нагрудными знаками старого образца и 34 сотрудника без нагрудных знаков (17,5%).

Причины отсутствия нагрудных знаков

В восьми городах в местное управление МВД были отправлены уведомительные письма о проведении мониторинга. УМВД по Кировской области и УМВД по Волгоградской области опубликовали пресс-релизы о выдаче нагрудных знаков в день проведения мониторинга.

Ответы полицейских, записанные участниками мониторинга, позволяют выделить основные причины отсутствия нагрудных знаков:

«Руководство не выдало», «еще делается» и т.д. — наиболее популярное объяснение. В шести из 11 городов, где были обнаружены полицейские без нагрудного знака, полицейские чаще всего ссылались на эту причину. В Сыктывкаре без нагрудного знака нес службу в общественном месте сотрудник изолятора временного содержания.

«Не нужен», «на нас не распространяется закон», «стажеры» и т.д. — второй по популярности ответ. В Железногорске мониторинг проводился во время городского праздника, и для охраны правопорядка были привлечены разные подразделения МВД, например межрайонный регистрационно-экзаменационный отдел ГИБДД. Один из сотрудников заявил, что ФЗ «О полиции» и устав ППС на него не распространяются. Кроме того, в разных городах службу по охране общественного порядка несли стажеры, военнослужащие внутренних войск и дружинники. При этом участники мониторинга в Сочи отмечают, что представители добровольных народных дружин в казачьей форме, пользуясь анонимностью, «отличаются хамским поведением».

«Знак тяжелый», «крепление неудобное, отрывает пуговицу левого нагрудного кармана», «не продуман» и т.д. — полицейские прячут нагрудный знак в карман, укрывая либо идентификационный номер, либо полностью весь знак. В Калуге и Белгороде таковых было обнаружено четыре. После сделанного замечания полицейские надели знаки.

Коммуникация с полицейскими при обращении граждан

В шести городах полицейские представлялись сами или по просьбе граждан. В целом респонденты отмечали вежливость сотрудников, однако случались и напряженные ситуации. 13 полицейских отказались общаться, вели себя некорректно, запрещали фото- и видеосъемку, необоснованно проверяли документы у участников мониторинга или даже убегали от контроля. Анонимные полицейские вели себя более настороженно и некорректно, чаще отказываясь представиться и избегая съемки.

Возможность фото- и видеофиксации при общении с сотрудниками полиции и наличие полиции на улицах городов России

С прочими препятствиями участники общественного контроля сталкивались значительно реже, однако нельзя их не упомянуть.

Во-первых, в нескольких городах полицейские препятствовали фото- и видеофиксации. Особенно акцентирует на этом внимание организатор мониторинга в Волгограде: *«Часто препятствовали. Просто отворачивались, убеждали, что их снимать запрещено без согласования*

с пресс-службой. Очевидно, какие-то их внутренние инструкции противоречат федеральным законам». Кировские участники ДПД заявили: «Неизвестный человек в желтой куртке снимал нас на камеру мобильного телефона, впоследствии убежал».

Во-вторых, неожиданностью стало то, что на улицах городов трудно было найти сотрудников полиции. С подобными сложностями столкнулись участники в Саратове, Москве, Томске и Комсомольске-на-Амуре. В Томске, по утверждению участников ДПД, массовое мероприятие (праздничную ярмарку) не охранял ни один полицейский.

Заключение

Проведение мониторинга в формате Дня проверки документов можно признать успешным опытом реализации общественного контроля за соблюдением норм ФЗ «О полиции». В основном достигнуты положительные результаты, и в подавляющем большинстве проверенных субъектов РФ требования закона начали исполняться. Однако пробелы в законодательстве позволяют полицейским или военнослужащим внутренних войск, несущим службу в общественном месте, оставаться анонимными. Ликвидация этих пробелов, а также введение нагрудного знака с Ф.И.О. патрульного позволят повысить уровень доверия к полиции и ее подотчетность гражданам.

Рекомендации

В срочном порядке обеспечить нагрудными знаками всех сотрудников полиции. В последние месяцы благодаря позитивному отклику МВД России на требования общественности нагрудные знаки появились у полицейских в Москве, Санкт-Петербурге и большинстве остальных регионов страны. Однако в ряде регионов сотрудники полиции все еще не обеспечены нагрудными знаками нового образца либо пренебрегают их ношением.

Обнародовать дату, когда сотрудники полиции получат нагрудные знаки с Ф.И.О. Наилучшим средством идентификации полицейского может быть только бейдж с фотографией, Ф.И.О. и данными подразделения. Предыдущий министр, Р. Нургалиев, в течение нескольких лет обещал «в ближайшее время» ввести такие бейджи. В частности,

в ответе МВД России²¹ говорится, что издание соответствующего нормативно-правового акта запланировано на 2012 г.

Ввести идентификацию на бронжилетах, плащах и иных средствах защиты, закрывающих нагрудный знак. В последнее время благодаря позиции ГУМВД России по г. Москве сотрудники полиции, в частности подразделений ОМОН, начали носить нагрудные знаки поверх бронжилетов. В то же время в регионах большинство полицейских бронжилетами закрывают нагрудный знак, прикрепленный к форменной одежде. Необходимо ввести дополнительную идентификацию на бронжилетах, плащах или иных средствах защиты или разработать правила, предусматривающие ношение нагрудных знаков поверх бронжилетов и иных средств защиты.

Ввести идентификацию для военнослужащих внутренних войск, принимающих участие в охране общественного порядка. Они несут патрульно-постовую службу, осуществляют целый ряд обязанностей по поддержанию порядка в общественных местах, а следовательно, также должны иметь средства идентификации.

Ввести четкое наказание за отсутствие нагрудного знака или за его сокрытие. Когда полицейские снимают нагрудный знак или прячут его в карман, они открыто демонстрируют пренебрежение к закону. Данное нарушение должно иметь четкие последствия, вплоть до увольнения. Мы считаем, что ведомственные правила в соответствии с требованиями закона должны запрещать нести службу в общественном месте без нагрудного знака²².

Срочные меры

Обозначить отделения полиции на всех картах и схемах, размещаемых в общественных местах, а также снабдить соответствующими указателями и дорожными знаками остановки общественного транспорта и проезжие части, чтобы граждане могли быстро найти к ним кратчайший путь.

²¹ URL: http://www.transparency.org.ru/images/stories/police_fio.pdf

²² Аналогичные рекомендации содержатся в обращении к министру внутренних дел, под которым поставили подписи более тысячи граждан.

Произвести инвентаризацию и включить в текущие расходы средства для оборудования пандусами входов в отделения полиции.

Гражданским активистам без предварительного объявления следует вновь посетить те отделения полиции, где были выявлены недостатки, и проверить, устранены ли они.

Обеспечить регулярное и более масштабное проведение гражданского мониторинга полиции.

Провести оценку укомплектованности личного состава ППС, особенно сержантами.