

**Отчет о круглом столе**

**“Гражданский контроль полиции: методики, результаты, проблемы”**

28 февраля в НИУ ВШЭ прошел круглый стол по теме “Гражданский контроль полиции: методики, результаты, проблемы”.

**Иван Ниненко** (Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики НИУ ВШЭ, “Трансперенси Интернешнл - Р”) рассказал о гражданской кампании 2010 года “5П - пять простых и понятных поправок для полиции”, целью которой было внесение поправок, направленных на большую защищенность граждан при общении с полицией в проект закона “О полиции”[[1]](#footnote-0). Из пяти предложенных гражданскими активистами поправок в принятой версии закона оказались прямо прописанными право на телефонный звонок и введение нагрудных знаков для сотрудников полиции. Закон “О полиции” вступил в силу в марте 2011 года, но спустя год нагрудных знаков у полицейских все еще не было. Тогда появилась идея провести гражданский мониторинг отсутствия нагрудных знаков. Планировалось, что по каждому из нарушителей будут отправлены запросы в Генеральную прокуратуру[[2]](#footnote-1). Гражданский мониторинг привлек внимание МВД и средств массовой информации, и ко дню, на который планировалось мероприятие, части полицейских выдали нагрудные знаки установленного образца. Оказалось, что гражданский мониторинг может быть эффективным средством для претворения норм закона в жизнь. Тем не менее, ситуация все еще далека от идеальной[[3]](#footnote-2). Центр антикоррупционных исследований и инициатив “Трансперенси Интернешнл - Р” совместно с Молодежным Правозащитным Движением (МПД) продолжит работу по повышению прозрачности работы полиции[[4]](#footnote-3).

**Дмитрий Макаров** (Молодежное Правозащитное Движение) отметил, что цели гражданских мониторингов - воплощение закона “О полиции” в жизнь и вовлечение активных людей в гражданский контроль. В законодательстве предусмотрено создание общественных советов (ОС) и общественных наблюдательных комиссий (ОНК), но необходимо развивать и иные формы общественного контроля. Отдельный вопрос - что могут делать граждане, не входящие в ОС и ОНК, для улучшения качества работы полиции, и в каких формах они могут взаимодействовать с ОС и ОНК.

**Александр Друк** (Молодежное Правозащитное Движение) рассказал об акции “День Проверки Отделений полиции”. Целью акции было содействие правоохранительным органам в повышении открытости полиции, уровня доверия граждан к полиции, уменьшение количества конфликтов между активными гражданами и полицейскими. Мониторинг прошел в 53 отделениях в 19 населенных пунктах (Белгород, Волгоград, Воронеж, Республика Марий Эл (п. Медведево, г.Йошкар-Ола), Ленинградской обл. (г.Выборг), Кирове, Москве, Московской области (г.Голицыно, г.Звенигород), Мурманске, Новороссийске, Саратове, Сочи, Тюмени, Ростовской обл. (г.Каменск-Шахтинский; г.Новочеркасск, п. Каменоломни; Белокалитвенский район, Литвиновское сельское поселение). Всего в нем приняло участие около 100 человек. МВД отнеслось к акции положительно, сотрудники полиции были вежливы, в некоторых регионах даже предоставляли транспорт для тех, кто осуществлял мониторинг, чтобы перемещаться между отделениями. Организаторы на федеральном уровне подготовили для участников инструкции, правовую базу и анкеты, региональные организаторы занимались координацией активистов в своих регионах.

В ходе мониторинга активисты проверяли простоту нахождения отделений полиции (наличие указателей и т.д.), доступность (возможность свободно войти в отделение) внутреннее информационное обеспечение отделения (наличие корректно оформленного информационного стенда, контактов горячей линии для жалоб на сотрудников полиции, правозащитных организаций и др.), вежливость сотрудников полиции и условия для посетителей отделения. Выяснилось, что только у 22% отделений есть указатели, оценка "Легко ли найти отделение полиции?" - 3,2 балла из 5 с учетом того, что активисты проводили мониторинги в тех городах, в которых сами живут. Также оказалось, что единый подход к информационным материалам, размещенным внутри отделений, отсутствует. Только в трети отделений (33%) есть информация о том, что можно подать заявление через интернет. В трети отделений (31%) отсутствовала информация о правах задержанных и обязанностях сотрудников. Контакты Общественного Совета при МВД отсутствовали в 30% отделений. Контакты Общественной Наблюдательной Комиссии (ОНК) отсутствовали в 43% отделений. Нет также единого подхода к доступу в отделения полиции: 60% отделений оборудованы контрольно-пропускными пунктами, в двух случаях проверяющих не пустили в отделения без предъявления паспорта. Проверяющие также отметили сложности с доступной и безбарьерной средой: только треть (33%) отделов полиции оборудованы пандусами. Что касается условий для посетителей, то в 35% отделений нет писчей бумаги на столах, в 39% отделений нет ручек. Свободный доступ в туалет для посетителей в большистве случае не представляется возможным.

О мониторинге были уведомлены министерства внутренних дел субъектов, в которых проводилась акция. Целью уведомления была минимизация риска возникновения конфликтов между полицейскими и гражданами. С другой стороны, если о таких акциях предупреждать полицейских заранее, то они успевают подготовиться к проверке, и результаты мониторинга получаются более позитивными, но менее объективными.

Члены ОС некоторых регионов также устроили “День Проверки Отделений полиции”, но не сообщили об этом федеральным организаторам. Организаторы узнали об этом из средств массовой информации и блогов после проведения акции. Заполненных анкет организаторы от этих ОС также не получили.

Стоит отметить, что одна разовая акция не приводит к системным изменениям, необходима система регулярного гражданского контроля. Возможно и изменение формата мониторинга - проверки в течение какого-то периода (от недели до месяца) или регулярные спонтанные проверки отдальными группами активистов по возможности.

**Иван Ниненко** отметил, что в целом информационные стенды в отделениях полиции есть, но у руководителей отделений нет понимания того, как сделать информацию на стендах действительно полезной. Например, в одном отделении полиции вместо инфостенда проверяющим предложили ознакомиться с распечатанным административным регламентом, объем которого превышает 100 страниц. Понятно, что в ситуации, когда, например, задержанный хочет ознакомиться со своими правами, такая форма изложения информации неэффективна.

**Валентин Гефтер** (Институт прав человека) выделил несколько функций общественного контроля: мониторинг и способствование конкретным положительным изменениям, работа над системными изменениями и контроль как способ повышения уровня доверия граждан к правоохранительным институтам.

ОНК применительно к полиции контролирует соблюдение прав человека в местах принудительного содержания, также ОНК может следить за применением полицейскими насилия в отношении граждан. ОС в основном являются “парадными” органами: в них входят в основном артисты, спортсмены, священники, ветераны МВД, а правозащитников, журналистов и общественных деятелей в них достаточно мало. ОС формируются руководством МВД субъекта, отсюда - низкое качество работы. ОС должны заниматься жизнью полиции - правами и интересами сотрудников полиции, коррумпированностью и прозрачностью, взаимодействием с гражданами (с целью контроля кадрового состава можно организовывать встречи граждан с руководителями местных ОВД, устраивать общественные слушания по кандидатурам на должности полицейских), вести учет мнения граждан (возможно, и через социологические опросы). В России нет института шерифа, но, поскольку этот институт зарекомендовал себя с хорошей стороны, можно перенимать пусть не всю модель, но отдельные ее положительные характеристики.

Особенность гражданского контроля заключается в том, что граждане наблюдают за тем, как полиция оказывает услуги законопослушным гражданам. Члены ОНК по большей части работают либо с гражданами, нарушившими закон, либо с жертвами полицейских. Поэтому для полноценного контроля за полицией необходимо тесное взаимодействие полиции с местными сообществами.

Также необходима единая горячая линия, работающая под началом и полиции, и общественности, контроль за принятием заявлений от населения. Необходимо собирать информацию о различных нарушениях, допускаемых должностными лицами.

Тем не менее, полицейская система еще не готова к контролю со стороны гражданского общества.

**Юлия Башинова** (ОВД-Инфо) рассказала о взаимодействии полиции и задержанных на политических и околополитических акциях с ноября 2011 года до декабря 2012 года. Основные претензии задержанных к полиции: полицейские задерживают людей без объяснения причин, полицейские не предстаавляются перед задержанием, часто задерживают журналистов (обычно выпускают из отделений полиции без составления протокола, однако это мешает журналистам выполнять свои профессиональные функции), не оказывают медицинскую помощь при необходимость (если необходимо вызвать “скорую помощь”, то препутствуют госпитализации), задерживают случайных людей, тех, кто “попадается под руку”, что ведет к необоснованности задержания, дают ложные показания обвинительного характера в ходе судебных процессов.

Одного гражданина задерживают от 1 до 4 сотрудников полиции, часто унизительным способом - например, тащат за руки и за ноги по асфальту. Часто полицейские превышают установленный срок в 3 часа для составления протокола, как следствие - применение статьи 19.3 КоАП РФ (“Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции...”) в отношении тех, для кого срок в 3 часа уже истек. Чаще всего используют статью 20.2 КоАП РФ (“Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования”). Также статью 19.3 КоАП РФ, за которую предусмотрено наказание до 15 суток административного ареста, сотрудники полиции применяют к особо активным, юридически подкованным гражданам, с целью отомстить. Раздачу агитационных материалов часто квалифицируют как мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ). Также сотрудники полиции задерживают граждан для “профилактических бесед” и написания “объяснительных”. После 6 мая появилась формулировка “проверка на причастность к беспорядкам 6 мая”. Известен также случай, когда активиста задержали “по ориентировке”, так как он якобы был похож на человека, укравшего кошелек. Тем не менее, активисту в отделении полиции начали задавать вопросы о его причастности к событиям 6 мая.

Момент отсчета 3 часов, за которые сотрудники полиции должны составить протокол или отпустить гражданина без составления протокола, начинается после доставления гражданина в отделение полиции. В автобусах для задержанных - “автозаках” - гражданам дискомфортно, зимой в “автозаках” холодно, летом - жарко. Были случаи, когда зимой сотрудники полиции открывали дверь “автозака”, чтобы задержанным было еще холоднее, а летом - включали обогреватель.

Часто в отделения полиции не пускают адвокатов (просят подождать или говорят, что человека, на которого у адвоката заполнен ордер, в отделении нет), часто не пускают защитников по доверенности, обосновывая недопуск тем, что доверенность не дает защитнику никаких прав. В отделениях полиции нет возможности для отдыха задержанных, горячего питания, нет питьевой воды. Иногда сотрудники полиции разрешают передать задержанным воду, сок, печенье, бутерброды.

Сотрудники полиции не раз пытались принудить задержанных к дактилоскопии, но юридически грамотные активисты, которые знают о возможности отказа от дактилоскопии, выручали менее грамотных. Также были попытки проведения психиатрических экспертиз и вручения повесток в военкомат молодым людям призывного возраста.

Проект ОВД-Инфо, который ведет мониторинг политических задержаний, опубликовал доклад, охватывающий политически мотивированные задержания и условия содержания граждан после таких задержаний с декабря 2011 по декабрь 2012 года[[5]](#footnote-4). Также проект ОВД-Инфо подготовил инфографику по количеству задержанных на разных акциях с ноября 2011 года по декабрь 2012 года[[6]](#footnote-5).

**Вадим Карастелев** (Московская Хельсинкская Группа) сделал презентацию доклада «Мониторинг патрульно-постовой службы». Согласно опросу Левада-центра (Москва, ноябрь-декабрь 2011 г.), 96% опрошенных считают, что чем активнее граждане помогают полиции, тем лучше она работает, и что полиция будет защищать интересы граждан только при общественном контроле. Целью данного мониторинга было повышение доверия к полиции со стороны населения, вовлечение граждан в гражданский контроль над полицией, написание руководства по международному мониторингу полиции в регионе ОБСЕ. Объекты мониторинга: готовность патрульных к охране общественного порядка, идентификация патрульных, оценка уровня их готовности выполнять «сервисные» функции, действия патрульных при задержании людей.

Об этой акции сотрудникам полиции не было известно заранее, поэтому полицейские, в отличие от акции “День Проверки Отделений полиции”, не знали, что за ними наблюдают. Акция проходила с 11 по 24 февраля 2013 г. в 8 городах (Воронеж, Йошкар-Ола, Киров, Липецк, Москва, Санкт-Петербург, Саратов, Сочи). Были получены данные о мониторинге работы 30 нарядов полиции, а также двух казачьих патрулей (Москва, Сочи).

Позитивные результаты: полицейские имеют форму по сезону (100%), достаточно экипированы (табельное оружие, рация, спецсредства), реагируют на правонарушения и носят идентификационные знаки (93%).

Очень трудно было провести мониторинг нарядов ППС на автомобилях. Хотя в Липецке гражданские активисты были приятно удивлены тем, что наряды стали ходить не только по центральным улицам, но и по дворам, чего раньше не замечалось.

Однако в каждом втором наряде ППС полицейские курят и отвлекаются от несения службы, в каждом третьем ведут неслужебные разговоры, в большинстве случаев по нашивкам на форме невозможно определить подразделение (79%), в котором служит полицейский.

В Сочи гражданский активист видел, как человек в полицейской форме взял деньги у человека, который просрочил регистрацию, было отмечено грубое отношение к иностранным гражданам, а дежурившие вместе с патрульными казаки не имели никаких идентифицирующих знаков. На вокзале в Адлере несли службу четверо полицейских без нагрудных знаков, также сотрудники полиции без нагрудных знаков были обнаружены на Киевском вокзале в Москве. На вокзале в Сочи сотрудник ППС курил, жевал жевательную резинку, надувая пузыри, при этом по мобильному телефону ему кто-то объяснял, как пользоваться банкоматом. А на станции метро Курская (кольцевая) полицейские развлекались тем, что “играли в футбол” пластмассовой пробкой.

Аналогичный мониторинг проводился одновременно за полицейскими в Молдавии, Таджикистане, Армении, Беларуси и на Украине. В марте результаты будут обобщены и будет подготовлено руководство для проведения гражданского мониторинга за полицией в регионе ОБСЕ. Проект проводится при поддержке международной инициативы по мониторингу полиции, которую координирует Ассоциация украинских мониторов соблюдения прав человека в деятельности правоохранительных органов (Ассоциация УМДПЛ).

**Дмитрий Макаров** отметил, что для изменения ситуации необходимо четко представлять, каких конкретно изменений мы добиваемся. Также нельзя останавливаться на разовой акции. Менять ситуацию можно только в ходе диалога с полицией.

В связи с этим возникают вопросы: какая полезная гражданам информация должна располагаться на информационных стендах в отделениях полиции? Какая информация должна размещаться на сайтах министерств внутренних дел субъектов РФ?

Отмечалось, что часто информационные стенды трудночитаемы (мелкий шрифт, большой объем). Полиции совместно с гражданским обществом следует разработать единый формат информационных стендов, возможно даже провести конкурс с голосованием в Интернете за наиболее информативный информационный стенд.

Необходимо создание единой горячей линии, по которой можно будет сообщить о нарушениях, совершенных полицейскими. Управление собственной безопасности МВД занимается только уголовными правонарушениями, совершенными сотрудниками полиции, гражданам непонятно, куда сообщать о других нарушения (в том числе нарушениях дисциплины).

Также нужно прояснить ситуацию с контрольно-пропускными пунктами на территориях отделений полиции. Регламентирование пропускного режима отделения полиции находится в ведении руководства конкретного отделения полиции, поэтому где-то контрольно-пропускного пункта нет совсем, а где-то на входе каждого посетителя досматривают с использованием металлодетектора. Кроме того, эти регламенты имеют гриф “Для служебного пользования”, что также не очень логично.

**Иван Чернявский** (участник “Дня Проверки Отделений полиции” в Москве) отметил также, что полицейские запрещают снимать в отделениях полиции, хотя ни в одном законе такого запрета нет.

**Иван Ниненко** рассказал, что во многих странах достаточно успешно существует следующая практика: есть часть отделения, которая полностью открыта для посетителей, там же находится дежурный, который принимает заявления, и там же располагается необходимая гражданам для получения государственных услуг информация, а есть часть, где работают другие сотрудники отделения, вход в которую ограничен с целью обеспечения безопасности. Сегодня отделения полиции напоминают крепости - тяжелые железные двери, колючая проволока на заборе, контрольно-пропускные пункты - поэтому в отделения полиции гражданам заходить скорее страшно, чем комфортно.

**Алексей Виноградов** (участник “Дня Проверки Отделений полиции” в Белгороде) отметил, что помимо отделений полиции есть еще и опорные пункты полиции, в которые доступ законопослушным гражданам закрыт. Кроме того, в Белгороде участники акции с трудом нашли одно из отделений, так как его не так давно перенесли, однако на сайте МВД информация не обновилась.

1. Подробнее о кампании: http://yhrm.org/news/network/pyat\_prostykh\_popravok\_v\_zakon\_o\_politsii [↑](#footnote-ref-0)
2. Подробнее о ходе акции: http://rusrep.ru/article/2012/04/21/dpd [↑](#footnote-ref-1)
3. О кампании “5П’“: https://askjournal.ru/item/net-anonimnym-politceiskim-5p?category\_id=248#gid=337420120611115245 [↑](#footnote-ref-2)
4. Раздел о полиции сайта “АСК-Журнал”: http://police.askjournal.ru [↑](#footnote-ref-3)
5. Ознакомиться с докладом: http://ovdinfo.org/article/chelovek-iz-avtozaka-politicheskie-zaderzhaniya-v-moskve-2012-god [↑](#footnote-ref-4)
6. Ознакомиться с инфографикой: http://reports.ovdinfo.org/2012/infographics/ [↑](#footnote-ref-5)