** **

**Отчет по проекту**

**«Общественный контроль за полицией: международное сотрудничество»**

**Февраль 2013 года**

Как показывают отчеты правозащитных организаций за последние годы ситуация с соблюдением прав человека со стороны правоохранительных органов в странах СНГ к лучшему не меняется, при этом существующие государственные механизмы контроля не гарантируют защиту людей от неправомерных действий со стороны сотрудников полиции. Поэтому актуальным становится внедрение новых и независимых механизмов контроля со стороны гражданского общества. Часто благодаря ему – гражданскому контролю - становится возможным воздействовать на правоохранительные органы, добиваясь от них исполнения обязательств по соблюдению прав человека в своей деятельности.

Сразу необходимо отметить – не существует какого-то универсального механизма гражданского контроля над правоохранительными органами, который бы подходил ко всем ситуациям и решал проблему соблюдения прав человека со стороны правоохранителей. Мы понимаем, что такой сложный и громоздкий институт, как органы внутренних дел, требует всестороннего подхода и методов контроля. Но главным вопросом перед тем как начинать разрабатывать механизм гражданского контроля необходимо, во-первых, сформулировать задачу: “На какие именно аспекты в своей работе полиции необходимо обратить внимание?”, а во-вторых – какой именно механизм гражданского контроля приемлем для выявления данной проблемы.

Одним из таких механизмов является проведение мониторинговых кампаний “Полиция под контролем”.

**Цель** кампании - дать старт такому гражданскому контролю в странах СНГ и начать формирование международной сети мониторов деятельности полиции/милиции.

При этом работа строилась на нескольких **принципах**:

- гражданский мониторинг работы полиции – под контроль общественности, поэтому основная цель - привлечь к этой деятельности как можно более широкий круг лиц;

- применение инструментария не должно требовать специальной подготовки для мониторов, критерии должны быть понятны и легко измеримы;

- результаты мониторинга должны давать общее представление о работе полиции в указанных странах и об основных проблемах в этой сфере (особенно тех служб, которые непосредственно работают с населением).

В рамках кампании было сделано следующее:

- проведен анализ национального законодательства о полиции (милиции) стран, участвующих в мониторинге (Молдова, Россия, Украина, Таджикистан);

- сформирована сеть партнерских НГО; совместно с ними разработан единый инструментарий мониторинга (с учетом международных стандартов);

- сделан срез работы районных отделений полиции и патрульных служб в таких странах, как Молдова, Россия, Таджикистан, Украина;

- подготовлены рекомендации по результатам мониторинга.

С мониторинговыми формами можно ознакомиться онлайн:

- анкета для мониторинга отделений полиции: <http://umdpl.info/index.php?id=1360233523>;

- анкета для мониторинга полицейских патрулей: <http://umdpl.info/index.php?id=1360233976>.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*\* Здесь и далее по тексту используется общее название “полиция” независимо от того, называется ли соответствующий орган в отдельной стране “милиция” или “полиция”.*

**Количественные результаты:**

Мониторинг полиции проводился в четырех странах (Молдова, Россия, Таджикистан, Украина) по двум направлениям - патрульная служба и отделения ОВД.

Всего было посещено 250 отделений полиции, из них 108 - в Молдове, 58 - в Украине, 54 - в России и 30 - в Таджикистане. Дополнительно было проведено 14 выездов в районные отделения полиции Приднестровской Молдавской Республики.

В рамках мониторинга патрульной службы была зафиксирована работа 30 полицейских и 2 казачьих патрулей в России, 26 патрулей в Таджикистане и 12 - в Украине. В Молдове работа патрулей фиксировалась на видеорегистраторы, которыми были оборудованы 5 автомобилей мобильных групп.

**Основные проблемы, выявленные во время мониторинга районных отделений:**

Первая проблема, с которой сталкиваются граждане при необходимости обратиться в полицию - **невозможность быстро найти отделение**. Простота поиска оценивалась в этом случае по двум критериям: наличие указателей и наличие табло с надписью “Милиция” или “Полиция” на самом здании.

В Молдове с трудностями при поиске районных отделений столкнулись 43,5% мониторов, в Украине - 19%. В Таджикистане все отделения, в которых проводился мониторинг, оснащены табло, однако наблюдатели отмечают другую проблему - отсутствие указателей. Аналогичная проблема и в России - указатели есть только к каждому пятому отделению.

Другая проблема - **открытость отделений для посетителей**. В 87,1% отделений Таджикистана вообще невозможно беспрепятственно попасть из-за заборов, кодовых замков и пр. Помимо этого, в 90,4% случаев невозможно попасть в вестибюль без разрешения постового.

В других странах-участницах мониторинга ситуация с доступом немного лучше: “проблемными” остаются только 17% РОВД в Украине и 2% - в Молдове, а в вестибюль без разрешения постового нельзя попасть в 14,3% и 28; отделений соответственно.

В России ситуация следующая: в 35% случаев контрольно-пропускной пункт вообще отсутствовал, но при этом в большинстве отделов полиции (56%) при входе необходимо предъявить паспорт. Лишь в одно из ОВД в г.Выборге не пустили активиста.

При этом остается актуальной проблема с возможностью физически попасть в отделение для маломобильных групп населения. В Таджикистане, например, ни один из отделов из тех, в которых проводился мониторинг, не оборудован **пандусом**. В Молдове пандусами оборудованы лишь 5,6% территориальных отделений, в России - только треть, а в Украине - меньше половины (48%, включая случаи, когда пандус есть, но абсолютно непригоден для использования).

Один из пунктов, на который обращалось особое внимание во время мониторинга - наличие в отделениях **системы видеонаблюдения**. Установление видеокамер справедливо считается одной из действенных мер по предупреждению насилия в полиции, однако оборудование отделений до сих пор не завершено ни в одной из стран, участвующих в кампании. В частности, в Украине системы видеонаблюдения установлены в 75% отделений, в Молдове - всего лишь в 5,6% отделений (однако - в 88% комиссариатов), а в Таджикистане видеокамеры не удалось обнаружить ни в одном отделении. Что касается России, мониторы отметили, что видеокамеры есть, однако часто они предназначены только для прямой трансляции без сохранения записей, что ставит под сомнение их эффективность.

Ещё одна превентивная мера, которая далеко не всегда соблюдается в отделениях - **регистрация посетителей, задержанных и доставленных**. Несмотря на наличие специальных журналов регистрации, она осуществляется только в 43,5% отделений Молдовы (но при этом - в 93% комиссариатов), 90,3 % - Таджикистана и 76% - Украины. В территориальных отделениях России предусмотрена регистрация только тех лиц, которые были доставлены сотрудниками полиции.

Неудовлетворительным также остается оформление информационных стендов в вестибюлях и информация (вернее, её отсутствие) на них. В частности, **номера линии доверия**, по которым можно сообщить о нарушении в милиции, присутствуют только в 20% отделений Таджикистана, 65% - Украины и 78,6% - Молдовы. В России ситуация с “горячей линией” на порядок лучше - было зафиксировано всего 3 отделения, в которых такая информация отсутствует (в одном из них - по причине отсутствия самого стенда). В этих же райотделах не было обнаружено информации о руководстве отделения. Можно отметить ещё одну позитивную практику в России: наличие контактов Общественного Совета при МВД (в 70% отделений) и Общественной Наблюдательной Комиссии (57%) каждого региона.

**Правила приема, регистрации и рассмотрения заявлений граждан** также присутствуют не во всех отделениях: только в 23% случаев в Молдове (но в 62% - в комиссариатах), 22,5% - в Таджикистане, 64% - в Украине. В отделениях полиции России присутствует информация о том, что заявление можно подать через Интернет (правда, только в трети отделений). Однако само по себе наличие перечисленной информации ещё не гарантирует, что посетитель сможет ей воспользоваться - далеко не все стенды висят на удобной высоте, в хорошо освещенном месте и оснащены читабельной информацией. И хотя практически все сотрудники, находящиеся в дежурных частях отделений во время мониторинга, предоставили необходимую информацию, это не компенсирует отсутствия необходимой информации на стендах.

Гораздо лучше обстоит ситуация с информацией о **графике приема руководства** отделения: она отсутствует только в 15% отделений Молдовы, 16% - Таджикистана, в двух отделениях Украины и трех - в России из числа тех, в которых проводился мониторинг.

**Книга жалоб и предложений** - ещё один действенный способ сообщить о нарушении со стороны сотрудников полиции. Правда, не всегда доступный - такие книги были обнаружены только в 18,5% отделений Молдовы (из них - только 55% в свободном доступе), 81% - в Украине (в свободном доступе - 72% из них). В Таджикистане из всех отделений, в которых проводился мониторинг, книгами жалоб были обеспечены только 4 отделения, а в свободном доступе находилась всего одна книга. Российским законодательством такие книги в дежурных частях не предусмотрены вообще, хотя их создание было рекомендовано Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека ещё в апреле 2012 года.

Не во всех государствах-участниках мониторинга национальным законодательством предусмотрено наличие отдельной **комнаты для приема граждан**, однако её наличие очень способствовало бы исполнению полицией своих “сервисных” функций. На данный момент такими комнатами оборудованы только 85% отделений в Украине (несмотря на наличие такого требования в законодательстве), 13% - в Таджикистане, 12% - в Молдове. В России в пяти отделениях было отмечено полное отсутствие мест для ожидания гражданами приема.

 Исполнению сервисных функций (и предупреждению нарушений) также способствовала бы **возможность быстро идентифицировать сотрудников**, которая также предусмотрена не во всех странах. В частности, в Украине и Молдове обязательное требование носить бейдж с установочными данными отменено, и сейчас их носят только 17% и 43,5% сотрудников в дежурных частях соответственно. В Таджикистане в момент мониторинга бейджи были у 68% сотрудников, а в России нагрудные знаки, предусмотренные законом, имелись у всех сотрудников.

**Основные проблемы, выявленные во время мониторинга патрульных:**

 Параллельно с мониторингом отделений в Молдове, России, Таджикистане и Украине проводился мониторинг работы полицейских, патрулирующих улицы. Основная проблема, с которой столкнулись наблюдатели во всех этих странах - отсутствие на улицах патрулей, невозможность обратиться к сотрудникам в случае необходимости (особенно в небольших населенных пунктах).

Практически все патрульные (Россия и Украина 100%, Молдова - 97%) **одеты соответственно сезону и погоде**. Исключение составляет полиция Таджикистана - здесь во время мониторинга соответствующая форма была только на 31% патрульных.

Отдельным пунктом мониторинга была **экипировка** патрульных. В целом можно сделать вывод, что полицейские патрули в указанных странах экипированы удовлетворительно. Исключение составляют **аптечки** (они предусмотрены не во всех странах): их имели только 25% патрулей в Украине, 30% - в Молдове, один патруль в Таджикистане. В России индивидуальные пакеты не предусмотрены законодательством.

Соблюдение патрульными дисциплины всё ещё остается “проблемным” моментом: в России каждый второй патрульный **курит** и **отвлекается от маршрута и несения службы**, каждый третий - **ведет неслужебные разговоры**. В Украине таких патрульных соответственно 36,4% (курение), 50% (отклонение от маршрута) и 50% (неслужебные разговоры). В Таджикистане и Молдове курильщиков среди патрульных соответственно 19% и 40%; от несения службы отвлекаются 11,5% и 16%; неслужебные разговоры ведут 81% и 40%.

Сюда же можно отнести и употребление **ненормативной лексики**. С этим столкнулись наблюдатели во время общения с 30% патрульных в Молдове и с 18% патрульных в Украине.

В целом **культура общения** патрульных во всех указанных странах оставляет желать лучшего. К примеру, далеко не все сотрудники полиции считают нужным обращаться к гражданам на “Вы”, отдельные патрульные позволяют себе грубость и оскорбительные высказывания в адрес граждан, реже - угрозы и безосновательные обвинения.

При этом патрульных часто бывает невозможно идентифицировать по внешнему виду: **бейджи или жетоны** есть только у 61,5% патрульных в Таджикистане, у 93% - в России (жетоны), у 50% - в Украине. При этом часто определить, к какому подразделению относится полицейский, невозможно даже по **нашивкам** (Таджикистан - 88,5%, Россия - 79%, Украина - 66%, Молдова - 35%).

Аналогичная проблема возникает и с идентификацией **служебных автомобилей**: их принадлежность невозможно определить в 42% в Таджикистане, 37% - в Молдове и 50% - в Украине. В России наблюдатели сталкивались с автомобилями, закрепленными за другими регионами, что делало невозможным использование номера “горячей линии” и другой информации, размещенной на автомобиле.

Во время мониторинга наблюдатели также столкнулись с неадекватной реакцией полицейских на **фото- и/или видеофиксацию** их действий: препятствовать съемке создавали 88,5% сотрудников в Таджикистане, 40% - в Украине, 21% - в Молдове.

Часть полицейских в ответ на обращение наблюдателей отказывалась предоставлять **разъяснения и консультации**, что говорит о непонимании сотрудниками их функций, нежелании оказывать “сервисную” помощь населению.

Объектом мониторинга стала также процедура задержания. Первое, на что обратили внимание наблюдатели - распространенная практика **необоснованной проверки документов** на улице. Её зафиксировали во время работы каждого четвертого патруля в Таджикистане и Украине и каждого шестого - в Молдове.

Параллельно с этим фиксировались факты нарушения порядка проведения **личного досмотра** (без понятых, без составления протокола, в неположенном месте и пр.) - всего во время мониторинга было зафиксировано 6 таких случаев в Таджикистане, 10 - в Украине и столько же - в Молдове.

В целом можно отметить, что патрульные далеко **не всегда** **ограничиваются предупреждениями за мелкие правонарушения**: наблюдатели отметили, что в 94,6% всех зафиксированных задержаний в Молдове, 73% - в Таджикистане и 66% - в Украине задержание было необоснованной мерой.

Таким образом, мониторинг деятельности полиции в четырех странах в указанный период дает нам общее представление о соблюдении законности, готовности оказывать услуги населению и реагировать на правонарушения (в том числе, самих сотрудников) в органах внутренних дел.