

Полиция

Роли и обязанности в надлежащем управлении сектором безопасности

Об этой серии

Справочные пособия по РСБ дают краткое введение в темы и концепции надлежащего управления сектором безопасности (УСБ) и реформы сектора безопасности (РСБ). Эта серия подводит итоги текущих обсуждений, объясняет ключевые термины и показывает главные узлы напряженности основываясь на изучении широкого спектра международного опыта. Справочные пособия по РСБ не продвигают определенные модели, политические программы или предложения для надлежащего управления или реформы, но они обеспечивают доступ к ресурсам, которые позволят читателям расширить свои знания по каждой теме в будущем. Справочные пособия по РСБ являются ресурсом для управления безопасностью и проведения реформ теми заинтересованными сторонами, которые стремятся не только понять, но и критически оценить текущие подходы к надлежащему УСБ и РСБ.

Об этом справочном пособии по РСБ

Это справочное пособие по РСБ посвящено роли и обязанностям полиции в надлежащем управлении сектором безопасности (УСБ). Из-за их особых полномочий и близости к населению то, как полиция выполняет свою работу, напрямую влияет на безопасность людей и сообществ на повседневной основе, а также на демократический характер самого государства. Хотя полицейские организации различаются в каждой стране, в этом справочнике по РСБ объясняется, как одни и те же принципы надлежащего УСБ и демократической работы полиции могут быть адаптированы к любому контексту.

Это справочное пособие по РСБ отвечает на следующие вопросы:

- ▶ Что такое полиция? [Стр. 2](#)
- ▶ Каковы типичные черты эффективной полицейской деятельности? [Стр. 3](#)
- ▶ Как демократический характер полицейской деятельности способствует надлежащему УСБ? [Стр. 4](#)
- ▶ Каковы типичные черты демократического гражданского контроля над полицией? [Стр. 6](#)
- ▶ Как РСБ влияет на полицию? [Стр. 9](#)

Что такое полиция?

Полиция – это государственной поставщик безопасности, основной задачей которого является защита людей и имущества посредством оказания официальной помощи, правоприменительной деятельности, контроля и предотвращения преступности, и поддержания общественного порядка. Полиция является неотъемлемой частью системы уголовного правосудия, которая связывает государственную безопасность и обеспечение правосудия через услуги более широкого сектора правосудия, включая судебные системы, исправительные учреждения и пенитенциарные учреждения, среди прочего. Для получения дополнительной информации о месте полиции в секторе правосудия см. Справочное пособие по РСБ «Сектор правосудия».

Полиция, как правило, находится на передовой в обеспечении общественной безопасности со стороны государства и, следовательно, является той структурой безопасности, с которой публика чаще всего сталкивается в своей повседневной жизни. Для выполнения своей миссии полиция обладает особыми полномочиями, которые - при определенных, очерченных законом обстоятельствах - временно позволяют полиции ограничивать осуществление основных прав, лишая людей свободы и применять силу, в том числе смертоносную. **Из-за своих полномочий и близости к населению то, как полиция выполняет свои обязанности, напрямую влияет на безопасность отдельных лиц и сообществ, а также на характер государства.**

Помимо этих общих характеристик, органы полиции в разных странах сильно различаются в зависимости от организации, внутренней структуры, задач и методов работы. Нет двух совершенно одинаковых систем национальной полиции, и каждая из них функционирует в контексте, определяемом уникальным сочетанием исторических, политических, правовых, социальных, культурных и экономических влияний. Несмотря на такое разнообразие моделей, принципы надлежащего УСБ можно адаптировать для отражения конкретного контекста и применить к каждой полицейской организации. **Применение принципов надлежащего УСБ для работы полиции – это цель реформы полиции в контексте РСБ.** Для получения дополнительной информации о РСБ, см. Справочную информацию по РСБ «Реформа сектора безопасности».

► **Полиция, правоохранительная деятельность и негосударственные субъекты** Полиция, как правило, является основным государственным органом, ответственным за борьбу с преступностью внутри государства и ее предотвращение, но полицейские никогда не были единственными действующими лицами, участвующими в правоохранительной деятельности. «Правоохранительная деятельность» имеет гораздо более широкую сферу применения, чем правоохранительные органы государства, поскольку она включает в себя все действия, которые поддерживают общий социальный порядок и правила, по которым живет общество. Это означает, что государственные правоохранительные органы, такие как полиция, являются важными участниками правоохранительной деятельности, но другие государственные и негосударственные субъекты также могут участвовать в правоохранительной деятельности. Негосударственные субъекты, играющие роль в поддержании порядка через негосударственную полицию могут включать общественные или религиозные организации, вооруженные группы, общественные группы, профессиональные ассоциации и службы коммерческой безопасности. Во многих странах участники негосударственной правоохранительной деятельности более многочисленны, лучше обучены, лучше обеспечены ресурсами и более влиятельны, чем полиция государства или правоохранительные органы. По этой причине влияние их деятельности на управление сектором безопасности также следует принимать во внимание при планировании реформ полиции и мероприятий по РСБ. Этот справочный материал посвящен роли и обязанностям государственных полицейских органов в надлежащем УСБ.

Для получения дополнительной информации о надлежащем УСБ, пожалуйста, обратитесь к справочным пособиям по РСБ «Управление сектором безопасности» и «Гендерное равенство и надлежащее управление сектором безопасности».

Каковы типичные черты эффективной полицейской деятельности?

В контексте надлежащего УСБ эффективность полиции означает, что полицейские органы и персонал уполномочены обеспечивать безопасность государства и человека в рамках демократического гражданского контроля, уважения верховенства права и прав человека.

Эффективность полиции зависит не только от собственных решений полиции, но и от организационного контекста и правовых рамок, в которых работает полиция. Например, сотрудники полиции не могут эффективно использовать свои полномочия, если организация и вертикаль, в которых они работают, коррумпированы, если законы, которые они применяют, устарели или являются дискриминационными, или если их собственная рабочая среда является враждебной и дискриминационной. По этим причинам важно признать, что и другие субъекты безопасности и правосудия несут ответственность за обеспечение эффективности и подотчетности полиции.

Обеспечение того, чтобы полиция могла эффективно работать, способствуя надлежащему УСБ, зависит от таких организационных факторов, как управление, администрация и внутренний контроль полиции; от других субъектов сектора безопасности и правосудия, таких как органы исполнительной власти, несущие общую политическую ответственность (например, министерства внутренних дел или юстиции); и от законодательного органа, определяющего правовую базу.

Независимые и общественные надзорные органы также должны играть важную роль, поскольку они проверяют эффективность, достоверность и законность предоставления государственных услуг полицией. Примерами этих органов являются, среди прочего, институты омбудсмена, независимые органы по рассмотрению жалоб на действия полиции, организации гражданского общества, предоставляющие услуги по защите интересов и поддержке, а также общественные группы.

На Рисунке 1 показаны некоторые типовые секторальные, организационные и индивидуальные характеристики эффективности полиции.

Рисунок 1. Типичные черты эффективности полиции

Снижение напряженности боевых действий:

- Законы, политика, миссия, стратегии и планы четко сформулированы, хорошо адаптированы к контексту и согласуются с верховенством права, правами человека и демократией.
- Обязанности, иерархия и механизмы межведомственного сотрудничества и коммуникации в секторах безопасности и правосудия четко определены.
- Оперативная независимость полиции защищена в рамках демократического гражданского контроля.

Полицейская организация

- Организационные структуры, политика, процессы и ресурсы адаптированы к функционалу.
- Профессиональные стандарты управления, администрирования и внутреннего контроля поддерживают предоставление полицейских услуг.
- Рабочая культура предоставления государственных услуг и равные возможности для людей любого происхождения поддерживают структурированную и дисциплинированную рабочую среду.

Сотрудники полиции

- Стратегии найма с равными возможностями выбираются с учетом соответствующего образования, опыта и способностей.
- Обучение и сопровождение на протяжении всей карьеры обеспечивают достаточный уровень знаний в общих и специализированных областях.
- Отношение и организация полиции поддерживают высокие стандарты полицейской этики, дисциплины и добросовестности в обеспечении общественной безопасности.

Как демократический характер полицейской деятельности способствует надлежащему УСБ?

Полиция способствует надлежащему УСБ, когда она выполняет свои обязанности эффективно и подотчетно в установленных пределах демократического гражданского контроля в соответствии с верховенством права и уважением прав человека. В противоположном случае, неэффективная и неподотчетная полиция представляет опасность для государства и населения из-за злоупотреблений властью, насилия, коррупции, дискриминации и некомпетентности. Полиция вносит свой вклад в неэффективное УСБ и ставит под угрозу государственную и человеческую безопасность, когда она использует свои полномочия за пределами демократического гражданского контроля, против закона или без уважения к правам человека.

С точки зрения надлежащего УСБ, эффективная и подотчетная полиция способствует общественной и личной безопасности, защите прав человека, общественному порядку и демократическому характеру государства. Поскольку полиция может оказывать такое сильное влияние на государство и общество, существуют определенные характеристики, которые связаны с полицейской деятельностью в контексте демократии, и эти характеристики называются демократической полицейской деятельностью (см. Рисунок 2).

Но демократическую полицейскую деятельность часто понимают неправильно.

- *Демократическая деятельность полиции не означает, что полиция играет активную роль в политике:* она означает, что полиция не играет роли в политике, потому что она остается нейтральной и беспристрастной при осуществлении своих полномочий в рамках законных правовых рамок.
- *Демократическая деятельность полиции не означает, что сотрудники полиции не имеют политических прав:* как частные лица, сотрудники полиции пользуются теми же правами человека, включая гражданские и политические права, что и все остальные, включая, среди прочего, право свободно голосовать. Профессиональные стандарты должны направлять полицейских при отделении их профессиональных ролей от личных и политических взглядов.
- *Демократическая полицейская деятельность не означает, что полиция избирается демократическим путем:* это означает, что полиция действует при правительстве, которое избирается демократическим путем и наделено полномочиями определять законы и политику. В редких случаях сотруд-

► Работа местной (муниципальной) полиции

Работа полиции в местном сообществе - это стиль работы полиции, популярный во многих странах и среди международных программ реформы полиции. В настоящее время существует множество вариантов, в том числе «полиция, ориентированная на сообщества», «гибкая полиция», «полицейская работа по содействию» и «полиция с целью решения проблем».

Основная идея работы полиции с общественностью заключается в том, что полиция может лучше всего служить сообществу, укрепляя доверие и формируя взаимовыгодные отношения. С практической точки зрения, типичные стратегии работы полиции с населением включают консультации с представителями сообщества, создание механизмов подотчетности на местном уровне, расширение охвата населения, использование конкретных моделей патрулирования и децентрализацию структур полиции. Несмотря на широкую популярность, вопрос о роли местной полиции остается спорным. Критика сосредоточена на возможности злоупотреблений со стороны полиции и политических репрессий, когда контакты между полицией и населением усиливаются без достаточной подготовки или демократических гарантий. Развитие местной полиции часто путают с реформой полиции в целом или с демократической полицейской деятельностью, но, несмотря на некоторые сходства, это не одно и то же.

ники полиции выбираются на демократических выборах, но это вопрос традиций и институциональной организации, а не демократической деятельности полиции.

- *Демократическая полицейская деятельность не означает, что люди могут напрямую что-то поручить полиции:* она означает, что люди должны влиять на полицию опосредованно через их демократически избранное правительство, которое отвечает за управление и надзор за полицией.

Демократическая деятельность полиции основана на идее о том, что полиция должна быть эффективной и подотчетной в предоставлении государственных услуг. Но **поскольку полиция различается в каждой стране, не существует фиксированной модели демократической полицейской деятельности: различные конфигурации и модели полицейской деятельности совместимы с демократией и принципами надлежащего УСБ.** Реформа полиции в контексте РСБ должна обеспечивать адаптацию принципов демократической полицейской деятельности к каждому контексту.

Рисунок 2. Характеристики демократической полицейской деятельности

Уважение к верховенству права

Полиция поддерживает верховенство права под управлением демократически избранных гражданских властей и в соответствии с национальным и международным правом.

Уважение к правам человека

Институционализированные механизмы обеспечивают уважение прав человека, включая гражданские и политические права, а также равенство всех мужчин и женщин.

Подотчетность

Уровни внутреннего контроля, подотчетности и внешнего надзора заставляют отдельных лиц и организации отчитываться за свое поведение в рамках демократического гражданского контроля.

Прозрачность

Политика, стратегии и процесс принятия решений в отношении назначений, ресурсов и производительности открыты для общественного контроля и надзора, в то время как операционная конфиденциальность защищена.

Четкие юридические роли и профессиональный менеджмент

Миссии, роли и обязанности определены в законе и политике, открыты для общественного контроля и включают разделение между политическим и оперативным контролем.

Предоставление государственных услуг

Полиция подходит к своей работе в духе государственной службы, включая равные возможности для мужчин и женщин любого социального и экономического происхождения, а также институциональную культуру работы, основанную на стандартах государственной службы.

Ненасильственные методы и минимальное надлежащее применение силы

Предпочтение отдается ненасильственным подходам в правоохранительных органах и государственной помощи. Законность применения силы определяется законом, а профессиональные стандарты делают упор на сдержанное, пропорциональное и адекватное применение силы.

Каковы типичные черты демократического гражданского контроля над полицией?

Демократический гражданский контроль помогает сделать полицию эффективной и подотчетной. Подотчетность и эффективность полиции зависят от компетентного и беспристрастного органа, измеряющего эффективность полиции в сравнении с четкими ожиданиями поведения, а также от принятия мер в случае несоблюдения стандартов. Подотчетность и эффективность также требуют хорошо обученного персонала с желанием, способностями и ресурсами для выполнения профессиональных стандартов предоставления услуг.

Эти требования должны выполняться на всех уровнях полицейской деятельности, начиная с отдельных сотрудников и руководителей полиции, ответственных за оперативный контроль. Требования также применяются к субъектам внешнего надзора, таким как гражданские органы, государственные служащие, представители выборных органов, министерства и даже глава государства. Повышение подотчетности и эффективности полиции является целью реформы полиции в контексте РСБ и часто означает улучшение внутреннего контроля и внешнего надзора за полицией. На Рисунке 3 показаны некоторые типовые черты внутреннего полицейского контроля и внешнего полицейского надзора в контексте демократического гражданского контроля.

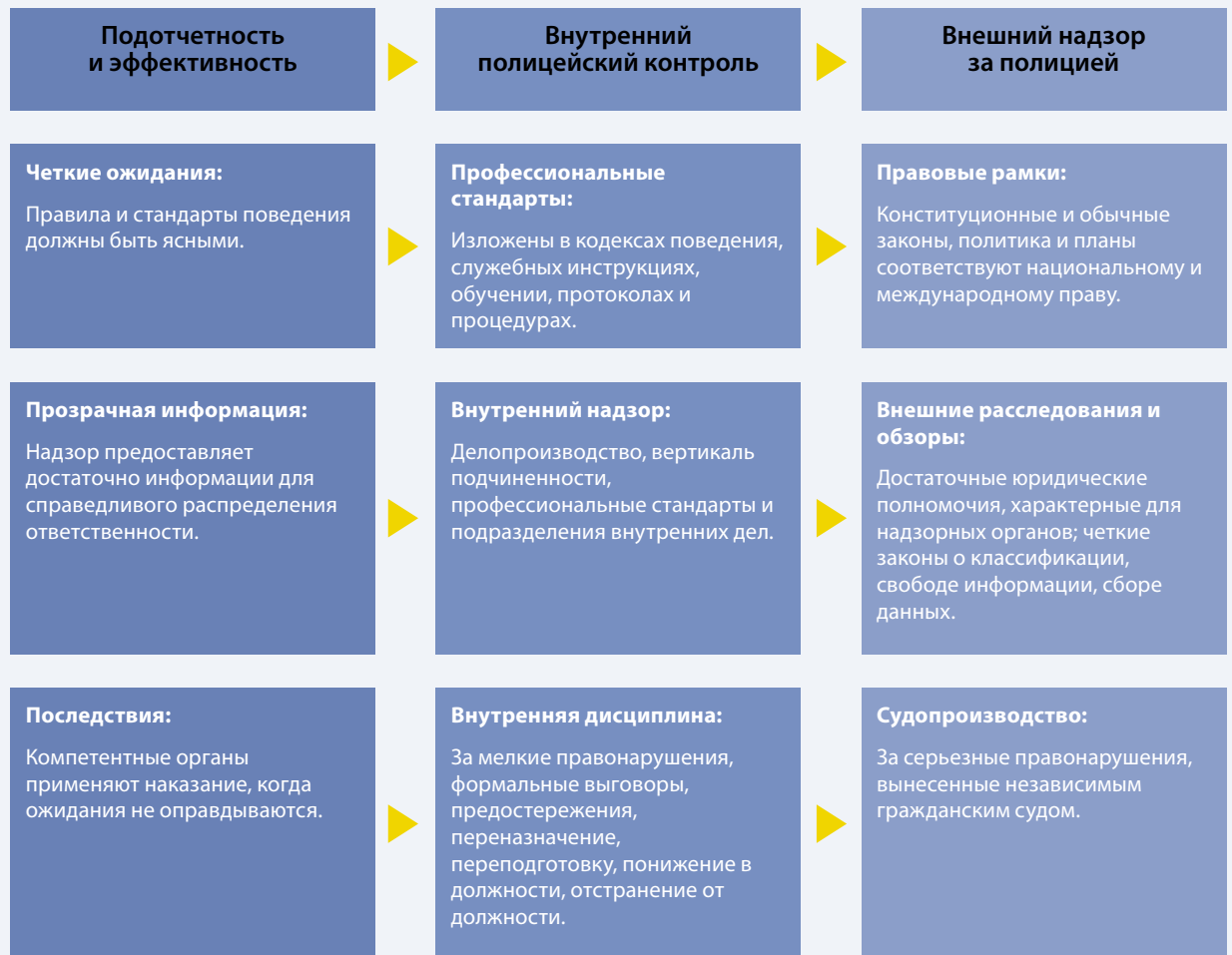
► **Надлежащее управление сектором безопасности (УСБ) и реформа сектора безопасности (РСБ)** **Надлежащее УСБ** описывает, как принципы надлежащего управления применяются к обеспечению общественной безопасности, управлению и надзору. Принципы надлежащего УСБ – это подотчетность, прозрачность, верховенство права, участие, оперативность, результативность и экономичность.

Сектор безопасности – это не только поставщики услуг безопасности: он включает в себя все учреждения и персонал, ответственные за управление безопасностью и надзор как на национальном, так и на местном уровнях.

Применение принципов надлежащего УСБ к обеспечению безопасности – цель РСБ. РСБ – это политический и технический процесс улучшения государственной безопасности и безопасности человека путем повышения эффективности и подотчетности процессов обеспечения безопасности, управления и надзора в рамках демократического гражданского контроля, верховенства права и уважения прав человека. РСБ может быть сосредоточена только на одной части обеспечения общественной безопасности или на том, как функционирует вся система, при условии, что цель всегда заключается в повышении эффективности и подотчетности.

Дополнительную информацию об этих основных определениях см. в справочных пособиях по РСБ «Управление сектором безопасности», «Реформа сектора безопасности» и «Сектор безопасности».

Рисунок 3. Типичные черты внутреннего полицейского контроля и внешнего надзора за полицией

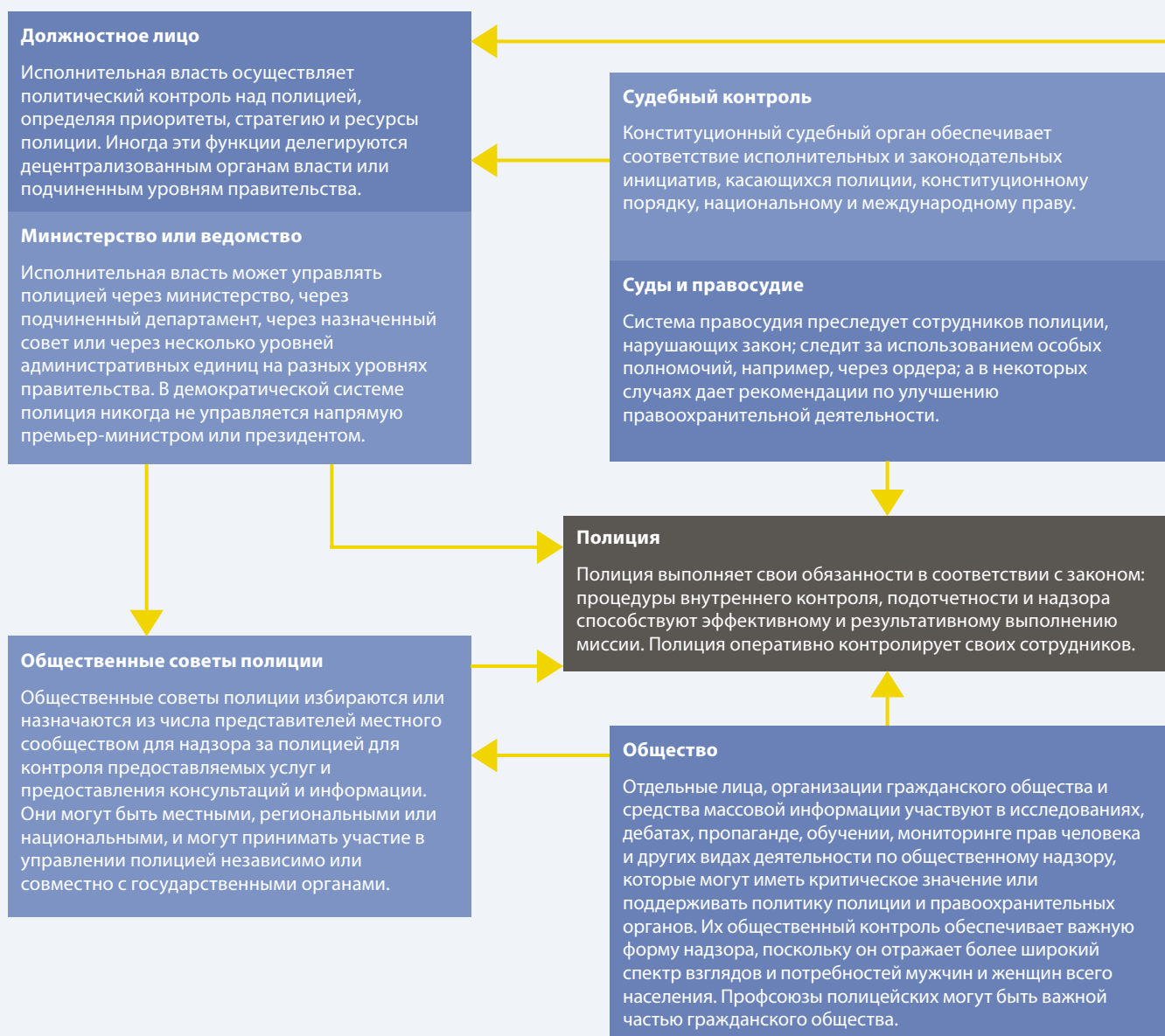


Внешний надзор за полицией в рамках демократического гражданского контроля включает в себя множество субъектов, играющих определенные роли в соответствии с надлежащей правовой процедурой, и может происходить:

1. До того, как полиция предпримет действия, например, обзор политики.
2. Во время мероприятия, например, статус текущей программы.
3. После мероприятия, например, обзор предпринятых действий.

Надзор также может быть прямым (например, со стороны исполнительных органов, отвечающих за управление полицией) или косвенным (например, когда законодательный орган возлагает на исполнительную власть ответственность за управление полицией). Роли и обязанности субъектов надзора за полицией в рамках демократического гражданского контроля различны в каждой стране из-за различий в полицейских ведомствах и политических системах, но некоторые типичные взаимоотношения показаны на Рисунке 4.

Рисунок 4. Типичные черты структуры демократического гражданского контроля над полицией



Как РСБ влияет на полицию?

Реформа полиции часто является приоритетом для РСБ, потому что полиция является важным поставщиком государственной безопасности. Реформа полиции в контексте РСБ может включать в себя широкий спектр мероприятий, направленных на эффективность и подотчетность полиции непосредственно или любых субъектов, участвующих в управлении и контроле полиции. Реформа полиции, как правило, направлена на улучшение обучения и стандартов работы персонала, но стандарты среди отдельных сотрудников могут улучшиться только в том случае, если всеобъемлющая институциональная и организационная среда позволяет им действовать в соответствии с требованиями обучения и стандартов. Это означает, что некоторые из наиболее важных мероприятий по реформе полиции могут улучшить оказание услуг на переднем крае, сосредоточив внимание на институциональных аспектах организации полиции, таких как человеческие ресурсы, управление, ведение документации и администрирование. Обеспечение соблюдения правовых рамок для предупреждения преступности и борьбы с ней и ее адаптации к контексту безопасности также является предварительным условием для того, чтобы полиция была эффективной и подотчетной. Реформа полиции также может включать работу с сообществами для улучшения отношений с полицией.

Законодательная власть

В зависимости от политической системы законодательный орган или парламент разрабатывает или утверждает законодательство, политику и бюджеты, влияющие на полицию, заставляет исполнительную власть отчитываться за управление и политику, осуществляет надзор и предоставляет политическим партиям общественный форум для обсуждения вопросов правоохранительной политики и деятельности. Некоторые системы также имеют механизмы прямой связи с полицией.

Парламентские комитеты

Парламентские комитеты контролируют деятельность и политику полиции на разных этапах - до, во время и после того, как они будут выполнены. Комитеты могут проводить расследования, допрашивать должностных лиц и министров и получать доступ к секретной информации в рамках своих обязанностей. Их работа влияет на правовые рамки, в которых функционирует полиция.

Независимые надзорные органы

Специальные установленные законом учреждения контролируют аспекты деятельности полиции, входящие в их полномочия; например, комиссии по правам человека, независимые органы по рассмотрению жалоб, институты омбудсмена, органы финансового аудита и антикоррупционные комиссии, среди прочего. Они могут иметь право расследовать, сообщать или делать обязательные к рассмотрению рекомендации.

Взаимоотношения между полицией и другими субъектами сектора правосудия всегда являются важнейшей проблемой при реформе полиции, потому что улучшения в одной части цепочки уголовного правосудия вызовут новые проблемы в других местах только в том случае, если реформы не будут проводиться комплексно: например, увеличение частоты арестов полицией может вызвать задержки в работе судебной системы и привести к увеличению количества досудебных задержаний в тюрьмах, если не будет соразмерного повышения пропускной способности сектора.

Для получения дополнительной информации о РСБ, пожалуйста, обратитесь к справочному пособию по РСБ «Реформа сектора безопасности».

Дополнительные ресурсы

Для вводного обзора работы полиции в сравнительной глобальной перспективе:

- Alan Wright
Policing: An Introduction to Concepts and Practices
(London: Routledge, 2002).
- John Casey
Policing in the World: The Practice of International and Transnational Policing
(Durham: Carolina Academic Press, 2010).

Для получения дополнительной информации о демократической полиции и надлежащем УСБ:

- Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General
Guidebook on Democratic Policing
(Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2008).
- David H. Bayley
Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad
(Oxford: Oxford University Press, 2005).
- Maja Daruwala, Devika Prasad, Swati Mehta, Maria Laura Canineu, Janine Rauch
Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay
International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative, 2005.

Для обзора реформы полиции в контексте РСБ:

- OECD Development Assistance Committee
Section 7.5: Police Reform
in OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2007, pp. 163-181).
- DCAF
Практическое пособие по борьбе с коррупцией и служебными правонарушениями в полиции
(Geneva: DCAF, 2012).
- DCAF-ISSAT online e-learning course
Police Integrity
available through the DCAF-ISSAT website:
<http://issat.dcaf.ch>

Для понимания особенностей полицейской реформы в контексте гендерных вопросов и РСБ:

- Тара Денэм
Часть 2. 'Гендер и реформирование полицейских сил'
В справочном пособии «Гендер и РСБ» под редакцией Миган Бастик и Кристин Валасек (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008).
- Миган Бастик
Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в полицейских силах
(Geneva: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014).

Больше ресурсов DCAF по теме РСБ

- DCAF публикует широкий спектр инструментов, справочников и пособий по всем аспектам РСБ и надлежащего УСБ, доступных для свободного скачивания на www.dcaf.ch. Многие ресурсы также доступны на языках кроме английского.
- Веб-сайт Сообщества практики DCAF-ISSAT делает доступным целый ряд онлайн-ресурсов для практикующих в сфере РСБ на <http://issat.dcaf.ch>

Женевский центр по управлению сектором безопасности (DCAF) является международным фондом, чья миссия состоит в том, чтобы помочь международному сообществу в надлежащем управлении и реформировании сектора безопасности. DCAF разрабатывает и продвигает нормы и стандарты, проводит специализированные исследования политики, определяет надлежащие практики и рекомендации в вопросах содействия демократическому управлению сектором безопасности и осуществляет консультативную поддержку и программы практической помощи в заинтересованных странах.

DCAF хочет поблагодарить

Петру Гуртнер за макетирование и дизайн;
Черри Экинс за редактирование на английском языке;

Линду Ченаф за редактирование на французском языке;

Линду Мачата за перевод на французский язык; и

Фернандо Колако за разработку дизайна.

Редактор серии

Ферли Шапю

Для цитирования этой публикации:

Женевский центр по управлению сектором безопасности. *Полиция*. Серия справочных пособий по РСБ (Женева: DCAF, 2015)

© DCAF. Справочные пособия по РСБ имеются в свободном доступе на сайте www.dcaf.ch.

Пользователи могут копировать и распространять этот материал при условии упоминания авторства DCAF. Не для коммерческого использования.

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance
P. O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

Скачать приложение DCAF SSR Backgrounders (Справочные пособия по РСБ)

Комплексный ресурс по основам
надлежащего управления сектором безопасности и реформ, включая:

Справочные пособия по РСБ: краткое введение в ключевые темы
в управлении и реформе сектора безопасности.

Публикации по РСБ: передовой анализ последних тенденций
в области управления сектором безопасности
под редакцией специалистов по реформе.

Ресурсы DCAF: выбор нашего лучшего практического руководства
для практиков реформ, включая справочники, пособия и
руководства на разных языках.

Приложение предлагает:

- ресурсы для загрузки и полного автономного доступа
- выбор из двух режимов чтения для более четкого текста и
лучшего масштабирования
- оптимизированные форматы iOS и Android, которые работают быстро



Бесплатно скачать из Apple App Store или
Google Play Store.