

Шест ак С.В.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД НЕДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ

Розглядаються нормативні та інституційні аспекти недержавного контролю за діяльністю поліції на міжнародному рівні.

Ключові слова: поліція, недержавний контроль, діяльність поліції, громадянське суспільство.

Перебуваючи на шляху демократичних перетворень, Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо реформування силових структур (в тому числі органів внутрішніх справ). Подібні зобов'язання обумовлені членством або співробітництвом України з такими організаціями та союзами, як ООН, ОБСЄ, Рада Європи, НАТО та ЄС. Зокрема, мова йде про впровадження системи демократичного контролю над правоохоронними органами та приведення її у відповідність до європейських та світових стандартів [1, с. 9-10]. Питанням контролю над правоохоронними органами присвячено значну кількість досліджень вітчизняних та зарубіжних авторів. Зокрема, слід згадати роботи О.Ф. Андрійка, В.М. Гаращука, С.Ф. Денисюка, О.М. Ключова, О.І. Сушинського, Б.Д. Тейлора, Д. Бейлі та ін. Разом з тим, в літературі недостатньо висвітлено теоретичні та практичні аспекти контролю недержавних суб'єктів над органами поліції країн світу. Отже, реформуючи вітчизняні органи правопорядку в напрямку їх більшої відкритості та прозорості, необхідно перш за все звернути увагу на відповідний міжнародний досвід в даній сфері.

Метою даної статті є аналіз деяких аспектів недержавного контролю над поліцейськими підрозділами та їх окремими працівниками на міжнародному рівні.

Перш за все слід зазначити, що ступінь контрольованості та розвиненість механізмів контролю діяльності поліції залежить від рівня демократизації та політичної культури суспільства. Для демократичних держав контроль над поліцією є невід'ємною рисою громадського життя. Зовнішній контроль сприймається тут як один з найважливіших чинників, що гарантує дотримання силовими структурами конституційних принципів правоохоронної діяльності, прав і свобод людини і громадянина. В той же час в світі і сьогодні трапляються ситуації, коли суспільна думка вважає, що заради підвищення ефективності боротьби зі злочинністю необхідно знизити стандарти в галузі прав людини. Так, в Бразилії громадськість допускає і навіть підтримує неконтрольоване насильство з боку поліції відносно насичених злочинністю «фавел» (районів, де проживають найбідніші, маргіналізовані верстви населення), вважаючи, що велика кількість скоєних поліцією вбивств є єдиним дієвим способом боротьби з насильницькими злочинами. З цієї ж причини деякі політики та ЗМІ негативно сприймають правозахисників, називаючи їх «захисниками злочинців» [2, с. 286].

В багатьох країнах контроль над поліцією призводить до її підпорядкованості політичній виконавчій владі. Наприклад, в Індії, де існує федеральна система управління, поліція, згідно закону «Про поліцію», підпадає під «нагляд» уряду штату. Але, оскільки термін «нагляд» ніяк юридично не визначено, це створює умови для політичного втручання в роботу поліції та досить часто призводить до неправомірного

застосування поліцейських повноважень або порушення прав громадян. Схожа ситуація спостерігається в Нігерії, де Генеральному інспектору поліції надаються повноваження командування нею за дорученням Президента. При цьому Президент відповідає за оперативний контроль над поліцією (розділ 9 (4) закону «Про поліцію Нігерії»). Згідно зі статтею 213 (4) Конституції Уганди, «Генеральний інспектор поліції підпорядковується і діє відповідно до законів Уганди, крім питань, пов'язаних з політикою; Президент має право віддавати розпорядження Генеральному інспектору» [2, с. 125].

Отже, в деяких країнах замість того, щоб служити суспільству, поліція служить політичним, етнічним, релігійним або іншим інтересам вузького кола осіб, що перебувають у влади. Час від часу це призводить до зловживань поліцейськими повноваженнями, що гальмує розвиток поліції як професійної організації та підриває верховенство закону [3, с. 18].

В той же час під впливом сучасних викликів (тероризм, транснаціональна злочинність, зростання насильства та жорстокості) питання підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів розглядаються в якості пріоритетних в більшості держав світу. При цьому зазвичай приділяється підвищена увага, по-перше, правильній з точки зору національних інтересів стратегії правоохоронної діяльності; по-друге, забезпеченню системності та послідовності роботи поліції; по-третє, забезпеченню ефективного контролю за діяльністю поліції, в тому числі з боку інститутів громадянського суспільства [4, с.50].

Західна юридична теорія і практика наполягає на необхідності комплексного контролю за діяльністю правоохоронних органів, розробивши для цього категорію підзвітності (accountability). Підзвітність передбачає «звід нормативних приписів про те, хто має звітувати, кому, коли й про що» [5, с. 18]. Дана категорія не завжди адекватно перекладається на інші мови, вона об'єднує такі поняття, як відповідальність, зобов'язання та прозорість. За словами Франка Харріса, «поліція має нести відповідальність перед законом, а її діяльність повинна бути прозорою та підзвітною суспільству» [6, с. 24]. Старший поліцейський радник при Генеральному секретарі ОБСЄ Кевін Карті зазначає, що «підзвітність поліції – це можливість спостереження з боку різних громадських організацій як за діяльністю окремих співробітників, так і за заходами, призначеннями та бюджетним розподілом в поліції» [7, с. 5].

Західні дослідники переконані, що підзвітність перед органами, які є незалежними від правлячих режимів (наприклад, перед судами, законодавчими органами, засобами масової інформації або комісіями з розгляду скарг) «є важливою умовою демократичної роботи поліції» [8, с. 9]. Більш розгорнуто про це говорить Девід Бейлі: «Діяльність поліції повинна бути відкритою спостереженню та про її хід слід регулярно звітувати перед сторонніми особами або організаціями. Ця вимога стосується інформації про поведінку окремих співробітників, а також про діяльність відомства в цілому, особливо стосовно того, чи досягає поліція результатів економічно доцільним шляхом» [9, с.14-15]. В іншій своїй роботі він наголошує на тому, що «діяльність поліції, орієнтована на права людини, вимагає, щоб поліція, як на рівні співробітників, так і на рівні відомства, визнавала значення спостереження та інтересу до своєї діяльності з боку сторонніх осіб; не обов'язково, щоб процес контролю подобався поліції, однак вона повинна сприймати його як невід'ємну умову легітимності» [10, с. 4].

Загалом підзвітність поліції передбачає наступні аспекти:

кожен співробітник на будь-якому рівні субординації особисто звітує перед вищею особою за свою поведінку. Його дії повинні відповідати нормам внутрішнього права та вимогам професійного кодексу етики й дисципліни. У разі скоєння кримінально караних дій будь-який працівник поліції несе відповідальність перед судом;

старші за званням співробітники підзвітні за поведінку працівників, що знаходяться у них в підпорядкуванні;

орган поліції підзвітний суспільству в цілому за успіх в справі підтримання порядку та безпеки, а також контролю злочинності. Як організація поліція підзвітна незалежним, законодавчо встановленим органам нагляду, та відкрита контролю громадськості, в тому числі неурядовим організаціям та ЗМІ [2, с. 198].

Слід сказати, що перший досвід недержавного контролю над поліцією характеризувався станом ворожості між контролюючими та підконтрольними суб'єктами, оскільки чисельні неурядові правозахисні організації сприймали поліцію виключно як порушника прав людини. Сьогодні ситуація суттєво змінилася на краще, і поліція розглядається не лише як порушник прав людини, але й як їхній захисник.

Дуже важливо, щоб підзвітність правоохоронних органів була належним чином закріплена нормативно. «Демократичний контроль над діяльністю структур органів безпеки повинен починатися зі створення чіткої та ясної законодавчої бази, яка регламентує державну діяльність спецслужб з ухвалення парламенту. Закони мають визначати рамки повноважень спецслужб, методи їх діяльності і можливості здійснення контролю» [11, с. 64].

Щодо нормативного закріплення контролю інститутів громадянського суспільства над поліцією, то необхідно перш за все згадати Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1979 р. Резолюція 34/169 про прийняття даного Кодексу говорить про те, що «кожен орган охорони правопорядку повинен представляти громадськість в цілому, нести перед нею відповідальність та бути їй підзвітним... Дії посадових осіб з підтримання правопорядку мають підпадати ретельній перевірці з боку громадськості, яка може здійснюватися радою, міністерством, прокуратурою, судом, омбудсменом, комітетом громадян, або будь-яким поєднанням цих органів, або будь-яким іншим наглядовим органом» [12, с. 238-239].

У 1994 р. з метою реалізації положень Хартії для нової Європи та інших документів ОБСЄ щодо безпеки був ухвалений Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки. Суттєвою рисою документу є наявність у ньому положень, що стосуються політичного контролю, демократії та принципів застосування збройних сил, військових формувань та сил внутрішньої безпеки, а також розвідувальних служб і поліції. Зокрема, в даному документі мова йде про те, що «держави-учасниці розглядають демократичний політичний контроль над силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією в якості незмінного елементу стабільності і безпеки» [13, с. 87].

Розділ VI Європейського Кодексу поліцейської етики, який був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи у 2001 р., має назву «Відповідальність поліції і контроль за її діяльністю». Ст.59 вказаного документу містить наступне положення: «Поліція повинна бути підзвітна державі, громадянам і їх представникам. Вона повинна

бути об'єктом ефективного зовнішнього контролю (як з боку інших галузей влади, так і з боку громадян)». У ст.61 мова йде про те, що «Органи державної влади повинні розробити ефективні і неупереджені процедури оскарження дій поліції», а у ст.62 – «Варто стимулювати механізми забезпечення підзвітності, засновані на контактах і взаєморозумінні суспільства і поліції». Важливе положення міститься також в 13 статті Кодексу: «Поліцейські організації, що здійснюють свої функції в умовах цивільного суспільства, повинні підкорятися цивільній владі» [14].

Сьогодні в світі існує велика кількість міжнародних організацій, які здійснюють контроль за силовими структурами, зокрема – поліцією. Охарактеризуємо деякі з них.

«Міжнародна амністія» (Amnesty International) (AI) - незалежна міжнародна правозахисна організація, яка була створена у 1961 році і сьогодні об'єднує понад 2 мільйони активістів і прихильників у 150 країнах світу. Головний напрямок роботи AI – привернення уваги громадськості до фактів порушень прав людини та тиск на уряди відповідних країн, в першу чергу завдяки потокам звернень (листів, телеграм, факсів, листівок, електронних та СМС повідомлень) від громадян різних країн. Активісти AI проводять публічні акції, виступають з лекціями, займаються лобіюванням, активно співпрацюють зі ЗМІ.

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF). Створено у жовтні 2000 року за ініціативою швейцарського уряду. На початок 2009 року з даною організацією співпрацюють уряди 50 країн світу. Попри назву, Женевський центр контролює не лише збройні сили, але й озброєні невійськові сили (поліцію, сили цивільної оборони тощо). Центр збирає інформацію та проводить дослідження в галузі демократичного управління сектором безпеки, розробляє рекомендації, а також підтримує державні та недержавні інститути та сприяє їх роботі з підсилення цивільного контролю над діяльністю збройних сил та правоохоронних органів [15, с. 123].

Європейська Платформа з роботи поліції та прав людини – це добровільне об'єднання представників поліцейських служб і неурядових організацій, що підтримують програму Ради Європи «Поліція і права людини після 2000 року». Ця платформа забезпечує систему практичної взаємодії поліцейських служб, недержавних організацій та некомерційних структур держав-членів Ради Європи, що зацікавлені в додержанні поліцією прав людини та мають певний досвід діяльності в цій галузі. Подібна взаємодія допомагає членам Платформи досягати, щоб діяльність поліції в умовах демократичного суспільства відповідала загально визнаним стандартам в сфері прав людини [16, с. 8].

Комітет у запобіганні катуванням та нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню чи покаранню (КЗК) – це комітет експертів, який був створений на основі міжнародної конвенції, до якої приєдналися 44 держави – члени Ради Європи (в тому числі й Україна). Конвенція дозволяє КЗК відвідувати будь-яку державу-учасницю, робити інспекцію будь-яких місць утримання громадян, яких органи державної влади позбавили свободи, в тому числі і поліцейські дільниці та інші місця короткотермінового тримання під вартою, що перебувають під контролем поліції. Члени комітету мають право знайомитися з журналами реєстрації затриманих, іншими документами і файлами, спілкуватися з затриманими та працівниками поліції [17, с. 4-5].

Серед організацій, працюючих в інших регіонах планети, слід згадати про наступні:

Міжамериканська комісія з прав людини неодноразово ставила питання про те, щоб уряди країн, розташованих на американському континенті, не залучали для виконання правоохоронних функцій збройні сили, специфіка підготовки яких не відповідає особливостям забезпечення внутрішньої безпеки. Комісія наголошує на тому, що розслідування злочинів та арешти повинні здійснювати добре підготовлені поліцейські служби, які поважають закон [2, с. 66].

Правозахисна ініціатива країн Співдружності (Commonwealth Human Rights Initiative) займається питаннями реформування органів поліції в Гані, країнах Східної Африки та Індії.

«Алтус» - коаліція шести неурядових організацій, розташованих в Бразилії, Індії, Нігерії, Росії, США та Чилі [2, с. 298-299]. У листопаді 2006 року «Алтус» вперше організував захід під назвою «Тиждень відвідувань поліцейських дільниць». В рамках даної акції більш ніж 1500 чоловік групами по 3-8 представників громадськості відвідали понад 450 поліцейських дільниць у 23 країнах світу. Результати акції були опрацьовані у вигляді анкети та розміщені в Інтернеті [2, с. 200].

Отже, підводячи підсумки міжнародного досвіду недержавного контролю над поліцією, слід зазначити, що його здійснення належним чином регламентоване відповідними міжнародними документами. Західна юридична теорія і практика традиційно стоїть на позиціях всеосяжного контролю за правоохоронними органами, розробивши і впроваджуючи в життя категорію «підзвітності». В світі існує безліч прикладів того, як громадянське суспільство здійснює моніторинг діяльності поліцейських структур, - від простої подачі скарг до функціонування різноманітних добре оснащених неурядових організацій і комітетів. Якщо раніше поліція вороже сприймала будь-які спроби зовнішнього спостереження за її діяльністю, то сьогодні поліцейські органи розвинених країн світу демонструють зацікавленість у відкритості своєї роботи та налагодженні стабільних двосторонніх зв'язків з населенням. Цьому сприяє й той факт, що сучасний недержавний контроль спрямований не лише на пошук недоліків в роботі поліції, але й створює гарантії захисту прав самих поліцейських.

Список использованных источников и литература:

1. Контроль над правоохоронними органами в Україні: цивільний, але не демократичний. Аналітична доповідь центру Разумкова // Національна безпека і оборона. - 2004. - №4. - С.2-38.
2. Оссе А. Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека / Амнеке Оссе. - Нидерланды: Amnesty International, 2006. - 344 с.
3. Goldsmith, A. Policing weak states: citizen safety and state responsibility // Policing and Society. - vol. 13. - №1. - 2003. - pp. 3-21.
4. Свон Р. Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / Рональд Дэвид Свон ; под общ. ред. В. П. Сальникова. — СПб. : Алетейя, Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000 г. — 288 с.
5. Bruce, D. and R. Neild. The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa. - Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2004.
6. Harris, Frank. The Role of Capacity-Building in Police Reform. - Pristina: OSCE Mission in Kosovo, Department of Police Education and Development, 2005.
7. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. - Вена, май 2008. - 81 с.

8. Lewis, W. and E. Marks. Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing. - Washington: US Department of Justice, National Institute of Justice – Research Forum, 1999. – 136 p.
9. Bayley, David. Democratizing the police abroad: What to do and how to do it. - Washington: National Institute of Justice, US Department of Justice, June, 2001. – 135 p.
10. Bayley, David. The contemporary practices of Policing: A Comparative view // Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing. - Washington: National Institute of Justice, US Department of Justice, 1997. – pp.3-7.
11. Парламентский контроль над деятельностью сектора безопасности: принципы, механизмы и опыт работы. Книга для парламентариев №5. – Женева: ДКВС, 2003.
12. СССР и международное сотрудничество в области прав человека: документы и материалы / Министерство иностранных дел СССР; [сост.: В. Н. Баврин и др.; ред. кол.: А. Л. Адамишин (отв. ред.) и др.]. - М.: Международные отношения, 1989. - 709 с.
13. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки // Політика і час. - 1995. - N 9. - С. 86-89.
14. Рекомендація Rec (2001)10 Комітета Міністрів країнам-членам Ради Європи від 19 вересня 2001 року за Європейським кодексом поліцейської етики (прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-м засіданні заступників міністрів) [електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/ECPE%20Ukrainian%20version%20\(Translation%20DCAF\).pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/ECPE%20Ukrainian%20version%20(Translation%20DCAF).pdf)
15. Борн Г. Подотчетность спецслужб: правовые нормы, опыт и рекомендации / Ганс Борн, Иан Лей. – Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (Швейцария); Центр по правам человека Дерамского университета (Великобритания); Норвежский парламентский комитет по контролю над деятельностью спецслужб. – 2005. – 136 с.
16. У полицейских тоже есть права! / Совет Европы и Европейская платформа по работе полиции и правам человека. – СПб.: Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2004. – 32 с. – (Серия «Права человека»).
17. Візит КЗК – що це таке? 15 запитань та відповідей для працівників правоохоронних органів / [авт. тексту Л. Уендланд]. – Київ, 2002. – 20 с. (програма Ради Європи «Поліція і права людини 1997-2000»).

Шестак С.В. Международный опыт негосударственного контроля за деятельностью полиции.

Рассматриваются нормативные и институциональные аспекты негосударственного контроля за деятельностью полиции на международном уровне.

Ключевые слова: полиция, негосударственный контроль, деятельность полиции, гражданское общество.

Shestak S.V. The international experience of non-governmental control over activity of police.

Normative and institutional aspects of non-governmental control over activity of police at the international level are considered.

Key words: police, non-government control, activity of police.

Пост упила в редакцію 11.11.2008 г.