



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



КОМИССАР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

12 марта 2009 года

CommDH(2009)4  
Оригинал: английский

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОМИССАРА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
О НЕЗАВИСИМОМ И ЭФФЕКТИВНОМ  
РАССМОТРЕНИИ ЖАЛОБ ПРОТИВ ДЕЙСТВИЙ ПОЛИЦИИ**

## Содержание

1. Введение .....	4
2. Определения.....	4
3. Осуществление полицейской деятельности: общие принципы .....	6
4. Цель и характер системы жалоб против действий полиции .....	7
5. Независимый орган по жалобам против действий полиции.....	8
6. Функционирование системы жалоб против действий полиции .....	10
6.1 Открытость и доступность .....	10
6.2 Уведомление, регистрация и рассмотрение .....	11
6.3 Процесс урегулирования .....	12
6.4 Процесс расследования .....	13
6.5 Вынесение решений и пересмотр.....	16
Ссылки.....	19

### Выражение признательности

Комиссар хотел бы выразить свою благодарность д-ру Грэхэму Смиту, внешнему консультанту, за его помощь при подготовке данного заключения.

## Резюме

Независимая и эффективная система жалоб против действий полиции имеет важнейшее значение для деятельности демократичной и подотчетной полицейской службы.

Независимое и эффективное рассмотрение жалоб повышает доверие общественности к полиции и исключает безнаказанность в отношении злоупотреблений или жестокого обращения.

Система рассмотрения жалоб должна обеспечивать адекватное и соразмерное рассмотрение широкого круга заявлений в отношении действий полиции, с учетом серьезности утверждений заявителей и последствий для того сотрудника полиции, в отношении которого подана жалоба.

Система жалоб против действий полиции должна быть понятной, открытой и доступной, и в позитивном плане учитывать и анализировать вопросы гендерной принадлежности, расы, этнического происхождения, религии, убеждений, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, ограниченных возможностей и возраста. Эта система должна быть эффективной и должным образом обеспечиваться ресурсами, а также способствовать в рамках полицейской деятельности развитию подходов, опирающихся на заботу о людях.

Европейский суд по правам человека разработал пять принципов проведения эффективного расследования жалоб в отношении полиции, связанных со статьей 2 или 3 Европейской конвенции о правах человека:

- **Независимость:** не должно быть институциональных или иерархических связей между лицами, проводящими расследования, и сотрудником полиции, на которого была подана жалоба, и должна существовать независимость на практике;
- **Адекватность:** расследование должно иметь возможность собирать свидетельства для определения того, было ли поведение сотрудника полиции, на которого подана жалоба, незаконным, а также выявлять и наказывать ответственных лиц;
- **Оперативность:** расследование должно проводиться быстро и активно, для того чтобы поддерживать доверие к принципу верховенства права;
- **Общественный надзор:** процедуры и процесс принятия решений должны быть открытыми и прозрачными для обеспечения подотчетности; и
- **Участие пострадавших:** заявители, должны участвовать в процессе рассмотрения жалоб для обеспечения своих законных интересов.

Эти пять принципов должны соблюдаться при расследовании смерти или серьезного увечья во время нахождения под стражей в полиции или в результате действий со стороны полиции. Эти принципы обеспечивают важную основу для рассмотрения всех жалоб. На основе работы Независимого органа по жалобам против действий полиции (НОЖДП), который действует на основе партнерства с органами полиции, накапливается наилучшая практика.

Независимый орган по жалобам против действий полиции должен осуществлять надзор над данной системой и нести совместную ответственность с полицией за:

- открытость и надзор за этой системой;
- процедуры уведомления, регистрации и направления жалоб на рассмотрение;
- урегулирование тех жалоб, которые не расследуются;
- проведение расследования в отношении жалоб; и
- принятие решения и последующий надзор.

Возможность того, что против сотрудника полиции, в отношении которого имеются доказательства должностного проступка, будет возбуждено уголовное или дисциплинарное преследование, является серьезным фактором защиты от безнаказанности и имеет важнейшее значение для доверия общественности к системе жалоб против действий полиции. Прокуратура, полиция и Независимый орган по жалобам против действий полиции должны аргументировать свои решения принятые в рамках уголовного и дисциплинарного преследования, ответственность за проведение которых возложена на них.

## 1. Введение

1. В последние годы Европейский суд по правам человека, Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП) и Комиссар по правам человека выявили проблемы, связанные с тем, каким образом рассматриваются жалобы против действий полиции. Быстро развивается правовая практика Европейского суда по правам человека в связи с неправомерными действиями сотрудников полиции и отсутствием эффективных расследований и механизмов обжалования. На основании визитов в ряд государств-членов КПП счел необходимым разработать рекомендации по борьбе с безнаказанностью полиции в связи с жестоким обращением и неправомерными действиями. Аналогичным образом Комиссар доложил о заявлениях в связи с неправомерными действиями и безнаказанностью полиции и разработал рекомендации в поддержку независимых механизмов рассмотрения жалоб против действий полиции в некоторых государствах-членах.
2. Для того чтобы повысить уровень понимания жалоб против действий полиции, в мае 2008 года Комиссар организовал два семинара на тему независимости и эффективности механизмов рассмотрения жалоб, а также того, как национальные правозащитные структуры занимаются жалобами против действий полиции<sup>1</sup>.
3. В соответствии с полномочиями Комиссара по правам человека содействовать информированию и эффективному соблюдению и полной реализации прав человека в государствах-членах Совета Европы, а также предоставлять рекомендации и информацию о защите прав человека (статьи 3 и 8 Резолюции (99) 50 Комитета министров), Комиссар публикует данное Заключение о независимом и эффективном рассмотрении жалоб против действий полиции.

## 2. Определения

В данном Заключении используются следующие определения.

4. **Полиция** означает традиционные силы или службы полиции, а также другие службы, которые разрешены и/или контролируются государством, возлагающим на них соответствующую ответственность, при полном соблюдении верховенства права для осуществления полицейской деятельности. Притом что частные учреждения, например, частная компания по обеспечению безопасности, также может осуществлять полицейскую деятельность, данное Заключение не относится к таким организациям.
5. **Полицейская деятельность** относится к сферам ответственности и обязанностям, осуществляемым полицией, для защиты населения, в том числе это:
  - сохранение мира;
  - обеспечение исполнения закона;
  - предупреждение и выявление преступлений;
  - защита прав человека.Такая деятельность должна осуществляться в соответствии с принципами справедливости, равенства и соблюдения прав человека.
6. **Жалоба** означает жалобу на деятельность полиции или поведение сотрудника полиции, которая была направлена соответствующему органу, а именно в соответствующую службу полиции или Независимому органу по жалобам против действий полиции. Данное Заключение в основном распространяется на жалобы в связи с действиями сотрудников

---

<sup>1</sup> Семинар для экспертов "Механизмы жалоб против действий полиции: обеспечение независимости и эффективности", Страсбург, 26-27 мая 2008 года, и семинар "Жалобы против действий полиции – рассмотрение национальными правозащитными структурами", Санкт-Петербург, 20-21 мая 2008 года. Этот последний семинар был организован в рамках совместной программы Европейского Союза – Совета Европы – "Создание активной сети независимых, внесудебных правозащитных структур", которую называют "Межколлегальным проектом".

полиции. Жалобы могут касаться стандартов полицейской деятельности, служебных инструкций или политики службы полиции, которая в данном Заключении обозначается как "жалобы на службы", для того чтобы провести различия с жалобами на действия. Для того чтобы подчеркнуть важность, которая придается жалобам на службу полиции, прежде всего в отношении тех ожиданий, что все жалобы будут рассматриваться серьезно, соответствующим образом и из них будут извлекаться необходимые выводы, в данном Заключении будет делаться ссылка на жалобы на службу, когда это связано с поддержанием доверия населения к системе жалоб против действий полиции.

7. В том случае, когда задействуется статья 2 ЕКПЧ – право на жизнь, или статья 3 – запрещение пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, то правовая практика Европейского суда по правам человека требует, чтобы проводилось расследование, причем независимо от того, была ли подана жалоба на полицию или нет. В данном Заключении будет идти речь о серьезных инцидентах такого типа, когда жалоба должна рассматриваться в соответствии с пятью принципами ЕКПЧ в связи с эффективным расследованием жалоб против действий полиции.
8. **Пять принципов ЕКПЧ эффективного расследования жалоб против действий полиции** – независимость, адекватность, оперативность, публичный контроль, участие пострадавших – относятся к требованиям, разработанным на основании правовой практики Европейского суда по правам человека в отношении расследования серьезных инцидентов, связанных с полицией, которые затрагивают статью 2 или 3 ЕКПЧ (см. ниже пункт 30).
9. **Заявитель**, означает лицо, которое обратилось с жалобой против действий полиции, или лицо, которое не обратилось с жалобой, но является пострадавшим, или, в случае смерти, лицом, лишившимся родственников, в ходе серьезного инцидента, в связи с которым полиция или Независимый орган по жалобам против действий полиции провели расследование, как если бы такая жалоба была подана.
10. **Независимый орган по жалобам против действий полиции (НОЖДП)** означает публичную организацию, в компетенцию которой входит рассмотрение жалоб против действий полиции и является отдельной структурой, не связанной с полицией.
11. **Система жалоб против действий полиции** означает оперативные рамки для рассмотрения жалоб против действий полиции на всех этапах обработки жалоб:
  1. открытость и доступность этой системы: содействие информированию общественности и облегчение условий подачи жалобы;
  2. уведомление, регистрация и рассмотрение: то, каким образом жалобы принимаются, регистрируются и как определяется необходимая процедура для рассмотрения разных типов жалоб;
  3. процесс примирения: касается того, каким образом регулируются жалобы, в отношении которых не проводится расследование;
  4. процесс расследования: касается того, каким образом рассматриваются жалобы, в отношении которых проводится расследование;
  5. принятие решения: касается результатов рассмотрения жалобы на основании расследования; и
  6. процедуры пересмотра: касаются права заявителя опротестовать то, как рассматривалась жалоба, или сам результат ее рассмотрения.
12. **Прохождение жалобы** относится к прохождению жалобы через все административные несудебные процедуры, что завершается принятием любой рекомендации органу, занимающемуся уголовным преследованием, или полицейской службе. Данное Заключение не применяется к проведению любого судебного заседания или сбору фактов в судебном порядке в связи с уголовным или дисциплинарным преследованием в отношении сотрудника полиции, что может возникнуть в результате жалобы.

### 3. Осуществление полицейской деятельности: общие принципы

13. Существует широкое международное согласие в отношении руководства полицейской деятельностью и ее осуществлением<sup>2</sup>.
14. Положению полиции, как авторитетного и уважаемого государственного органа, способствует ряд факторов:
  - оказание ключевых общественных услуг;
  - высокая степень взаимодействия с обществом;
  - активные информационные кампании по профилактике преступности, по поддержанию общественной безопасности и проведению расследований по уголовным делам, обращение за поддержкой и помощью со стороны общества;
  - сеть участков/помещений полиции на местах; и
  - поддержание тесных связей с местными сообществами.
15. В интересах независимости, беспристрастности и эффективного осуществления полицейской деятельности, а также для защиты от политического вмешательства, полиции предоставляется высокий уровень свободы действий при осуществлении своих обязанностей.
16. Для того чтобы полиция могла осуществлять свою деятельность, закон предоставляет ей полномочия принимать принудительные меры, и полиция может использовать разумную силу при осуществлении этих полномочий, в рамках закона.
17. Поскольку за последние десятилетия общество стало более комплексным и живет в условиях научного и технологического прогресса знаний, особые полномочия полиции для осуществления своих задач, а также возможности вторгаться в жизни людей и нарушать индивидуальные права человека, стали более широкими.
18. Соблюдение верховенства права применимо к полиции точно так же, как и к каждому члену общества. Могут иметь место попытки скрыть, изменить или оправдать незаконное осуществление полномочий по принятию принудительных мер или полномочий, предусматривающих вмешательство со стороны сотрудников полиции, и при этом ссылаются на законное применение этим сотрудником своих полномочий по принятию принудительных мер или полномочий по вмешательству. Этика полиции и соблюдение профессиональных стандартов служат тому, чтобы предоставлять услуги полиции на самом высоком уровне. Полиция не должна быть безнаказанной в случае жестокого обращения или неправомерных действий с ее стороны.
19. По мере того, как расширились полномочия полиции, возросли и ожидания того, что полицейская деятельность будет соответствовать принципам демократии, подотчетности и соблюдения прав человека; в частности, как отмечается в преамбуле документа ООН *"Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка"* – "каждый орган охраны порядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчетным".
20. Сеть административных, политических, юридических и налоговых регулирующих механизмов действует в интересах обеспечения такой полицейской деятельности, которая была бы демократичной, подотчетной и соблюдала бы права человека. Справедливая и эффективная система жалоб против действий полиции является

---

<sup>2</sup> См., например, Совет Европы *"Европейский кодекс этики полиции"*; Комитет Совета Европы по предупреждению пыток *"Стандарты КПП"*, Глава IX. Борьба с безнаказанностью; ООН, *"Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка"*; Совместная неформальная группа Совета Европы по вопросам полиции и прав человека *"Полицейская деятельность в демократическом обществе: является ли ваша служба полиции сторонником прав человека?"* Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе *"Руководство по демократическим основам полицейской деятельности"*; Международные полицейские силы ООН *"Руководящие принципы Комиссара в поддержку полицейской деятельности в демократическом обществе в Федерации Босния-Герцеговина"*.

важнейшим компонентом такой регулирующей сети, и в ряде стран на планете за последние годы уже созданы структуры НОЖДП для надзора за управлением процесса рассмотрения жалоб.

#### 4. Цель и характер системы жалоб против действий полиции

21. Службы полиции тесно связаны со спорами между отдельными лицами и группами лиц, а также урегулированием этих споров. Поэтому в практике полицейской работы возможны ошибки и недопонимание. Практика полицейской работы, построенная на обратной связи, в том числе стремлении рассматривать жалобы и признавать ошибки при первой же возможности и извлекать уроки из этих жалоб, повышает эффективность полиции и уровень доверия общества к полиции. Реагирующая на ситуацию и подотчетная полицейская служба, которая открыто стремится учитывать обеспокоенность общественности, сможет лучше оправдать доверие общества к своим возможностям и стремлению предупреждать преступления и злоупотребления властью со стороны сотрудников полиции.
22. Основные задачи системы жалоб против действий полиции следующие:
  - рассмотрение жалоб лиц, с которыми они обращаются;
  - выявление неправомερных действий со стороны полиции и, в случае целесообразности, сбор доказательств для
    - i. проведения уголовного расследования,
    - ii. проведения дисциплинарного расследования, или
    - iii. принятия иных должностных мер;
  - предоставление полиции оценки со стороны тех членов общества, которые имеют прямой опыт в отношении работы полиции;
  - содействие доступу к праву на эффективное средство правовой защиты, в случае нарушения права, на основании ЕКПЧ, как это требуется в соответствии со статьей 13 ЕКПЧ;
  - предупреждение жестокого обращения и неправомερных действий со стороны полиции;
  - в контакте с полицией и другими регулирующими органами разработка, осуществление мониторинга и контроль за соблюдением стандартов полицейской деятельности; и
  - извлечение выводов из политики и практики полицейской деятельности.
23. Все жалобы, в том числе служебные, предоставляют службам полиции возможности напрямую извлечь выводы из общения с представителями общества и использовать это как важные показатели реагирования со стороны полиции и ее подотчетности обществу.
24. Для того чтобы предупреждение жестокого обращения и неправомερных действий со стороны полиции было эффективным, все жалобы против действий полиции, в том числе и служебные жалобы, должны рассматриваться соответствующим образом. Жалобы и сам подход к их рассмотрению должны быть дифференцированными с учетом серьезности заявления и потенциальных последствий для сотрудника полиции, на которого поступила жалоба.
25. Система жалоб против действий полиции должна действовать в дополнение к уголовным, общественным и частным средствам правовой защиты от неправомερных действий полиции, а не как альтернатива этим средствам.
26. Существует четыре основных типа жалоб на поведение сотрудника полиции, касающихся заявлений о:
  - неправомερных действиях, которые подразумевают уголовную ответственность;
  - нарушениях основных прав человека или основных свобод;
  - неправомερных действиях, которые подразумевают дисциплинарную ответственность; и
  - плохой или недостаточно качественной работе полиции.

27. Процедуры в отношении менее серьезных жалоб не должны быть столь бюрократичными, чтобы это сдерживало потенциального заявителя от обращения с жалобой. Если в результате жалобы могут возникнуть вопросы уголовного или дисциплинарного преследования, то должны быть предусмотрены достаточные гарантии для защиты прав того сотрудника полиции, на которого подана жалоба.
28. Система жалоб против действий полиции должна быть понятной, открытой и доступной и позитивным образом учитывать и основываться на понимании вопросов гендерной принадлежности, расы, этнического происхождения, религии, веры, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, инвалидности и возраста. Эта система должна быть эффективной и опираться на достаточные средства, способствовать развитию культуры внимательного отношения к людям при осуществлении полицейской деятельности.

## 5. Независимый орган по жалобам против действий полиции

29. Независимая и эффективная система жалоб имеет важнейшее значение для обеспечения и поддержания доверия общества к полиции, а также является основополагающей структурой защиты от жестокого обращения и неправомерных действий. Независимый орган по жалобам против действий полиции (НОЖДП) должен стать ключевой частью такой системы.
30. В рамках правовой практики Европейского суда по правам человека по статьям 2 и 3 ЕКПЧ были разработаны пять принципов эффективной системы проведения расследований в связи с жалобами на полицию:
  1. **Независимость:** не должно быть институциональных или иерархических связей между лицами, проводящими расследования, и сотрудником полиции, на которого была подана жалоба, и должна существовать независимость на практике<sup>3</sup>;
  2. **Адекватность:** расследование должно иметь возможность собирать свидетельства для определения того, было ли поведение сотрудника полиции, на которого подана жалоба, незаконным, а также выявлять и наказывать ответственных лиц<sup>4</sup>;
  3. **Оперативность:** расследование должно проводиться быстро и активно, для того чтобы поддерживать доверие к принципу верховенства права<sup>5</sup>;
  4. **Общественный надзор:** процедуры и процесс принятия решений должны быть открытыми и прозрачными для обеспечения подотчетности<sup>6</sup>; и
  5. **Участие пострадавших:** заявители, должны участвовать в процессе рассмотрения этих жалоб для обеспечения своих законных интересов<sup>7</sup>.
31. Статьи 2 и 3 ЕКПЧ являются основополагающими положениями и воплощают основные ценности демократических обществ, составляющих Совет Европы<sup>8</sup>. Пять принципов эффективного расследования жалоб против действий полиции на основе ЕКПЧ направлены на две цели. С одной стороны, они были разработаны для того, чтобы

<sup>3</sup> См., например, дело "*Рамсахай (Ramsahai) против Нидерландов*" (заявление № 52391/99), постановление от 15 мая 2007 года; дело "*Бати (Bati) против Турции*" (заявления № 33097/96 и № 57834/00), постановление от 3 июня 2004 года.

<sup>4</sup> См., например, дело "*Начова (Nachova) против Болгарии*" (заявления № 43577/98 и № 43579/98), постановление от 6 июля 2005 года; дело "*Аксой (Aksoy) против Турции*" (100/1995/606/694), постановление от 18 декабря 1996 года.

<sup>5</sup> См., например, дело "*Исаева (Isayeva) против России*" (заявления № 5794/00, № 57948/00 и № 57949/00), постановление от 24 февраля 2005 года; дело "*Айдин (Aydin) против Турции*" (57/1996/676/866), постановление от 25 сентября 1997 года.

<sup>6</sup> См., например, дело "*Огнянова (Ognyanova) против Болгарии*" (заявление № 46317/99), постановление от 23 февраля 2006 года; дело "*Читаев (Chitayev) против России*" (заявление № 59334/00), постановление от 18 января 2007 года.

<sup>7</sup> См., например, дело "*МакКерр (McKerr) против Соединенного Королевства*" (заявление № 28883/95), постановление от 4 мая 2001 года.

<sup>8</sup> См., например, дело "*МакКанн (McCann) против Соединенного Королевства*" (17/1994/464/545), постановление от 20 февраля 1995 года; дело "*Селмуни (Selmouni) против Франции*" (заявление № 25803/94), постановление от 28 июля 1999 года.



обеспечить для каждого человека эффективное средство правовой защиты в отношении заявленного нарушения статьи 2 или 3 ЕКПЧ<sup>9</sup>. С другой стороны, эти принципы призваны защитить от нарушений этих основных прав, обеспечивая такие условия проведения расследований, которые делают его эффективным и дают возможность привлечь к судебной ответственности тех, кто ответственен за правонарушения<sup>10</sup>.

32. Минимальным требованием является то, что государство-член должно обеспечивать такое положение, которое соответствовало бы этим пяти принципам в том случае, когда вступают в действие статья 2 или 3 ЕКПЧ. Для продвижения этой цели КПП настойчиво призывает к созданию полноценного независимого органа по расследованию<sup>11</sup>.
33. В более широком плане эти пять принципов являются полезными руководящими принципами для рассмотрения всех жалоб. Существование Независимого органа по жалобам против действий полиции (НОЖДП) с общими полномочиями по надзору за всей системой жалоб против действий полиции будет усиливать принцип независимости. В данном Заключении предлагаются практические меры в поддержку системы жалоб против действий полиции, соответствующей защите прав человека, которая будет обеспечивать адекватный и соразмерный ответ на все жалобы.
34. Первичное законодательство должно предусматривать деятельность НОЖДП с общей ответственностью за надзор за системой жалоб против действий полиции и предусматривать ответственность за проведение расследований по жалобам в связи со статьями 2 и 3 в соответствии с принципом независимости ЕКПЧ. Нормы в виде, например, вторичного законодательства, подзаконных актов, уставных принципов и протоколов требуются для того, чтобы полиция и НОЖДП могли работать вместе на основании партнерства и обеспечивать, чтобы все жалобы рассматривались справедливо, независимо и эффективно.
35. В организационном плане НОЖДП, созданные за последние годы в ряде стран Европы, учреждались в форме специализированных учреждений омбудсмена или, например, постоянных структур в виде комиссии. Назначение омбудсмена по делам полиции или Комиссии по рассмотрению жалоб против действий полиции, включая ряд членов комиссии, координируемых председателем, способны привести к созданию справедливой, независимой и эффективной системы рассмотрения жалоб. "*Принципы ООН, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека*" (Парижские принципы) также актуальны для гарантирования независимости и работы НОЖДП. Естественно, что важнейшую роль при определении организационных форм НОЖДП будут играть конституционные положения и система правоохранительных органов, а также те исторические, политические и культурные факторы, которые преобладают в каждом государстве-члене.
36. В своей деятельности НОЖДП должен быть транспарентным, а также подотчетным. Каждый омбудсмен по делам полиции или член Комиссии по рассмотрению жалоб против действий полиции должен назначаться и быть подотчетным законодательному органу или комитету выборных представителей, который не несет прямой ответственности за осуществление полицейской деятельности<sup>12</sup>.
37. В поддержку НОЖДП необходимо выделять достаточные бюджетные средства, для того чтобы они могли осуществлять такие свои функции как проведение расследования и осуществление надзора. Лица, проводящие расследования со стороны НОЖДП, должны иметь широкий спектр полицейских полномочий, для того чтобы они могли проводить справедливые, независимые и эффективные расследования.

---

<sup>9</sup> См., например, дело "*Салман (Salman) против Турции*" (заявление № 21986/93), постановление от 27 июня 2000 года, § 123.

<sup>10</sup> См., например, дело "*Начова (Nachova) против Болгарии*" (заявления № 43577/98 и № 43579/98), постановление от 6 июля 2005 года, § 110.

<sup>11</sup> "*Стандарты КПП*", глава IX., § 38.

<sup>12</sup> См. например, дело "*Хан (Khan) против Соединенного Королевства*" (заявление № 35394/97), постановление от 27 июня 2000 года, § 46.

38. НОЖДП должен быть органом, представляющим разные слои населения, и предусматривать процедуры для проведения консультаций со всеми теми, кто связан с системой жалоб против действий полиции. Это включает самих заявителей, и их представителей, службы полиции и представительные ассоциации сотрудников, центральные и местные государственные органы, ответственные за полицейскую деятельность, прокуроров, местные организации и НПО, проявляющие интерес к полицейской деятельности.
39. НОЖДП должен соблюдать оперативную независимость полиции и поддерживать руководителя полиции как дисциплинарный орган в отношении полицейской службы. Следует добиваться четкого разграничения ответственности между НОЖДП и полицией, при полном сотрудничестве со стороны полиции, что поможет поддерживать высокие стандарты поведения и улучшить качество полицейской деятельности.
40. НОЖДП должен нести ответственность за расследование жалоб, которые:
- связаны со статьей 2 или 3 ЕКПЧ; или
  - связаны с вопросом, подразумевающим уголовную или дисциплинарную ответственность.
- Помимо этого, полиция может добровольно передавать жалобы в НОЖДП; член правительства, ответственный за полицейскую деятельность, может потребовать от НОЖДП провести расследование вопроса, связанного с полицией, когда этот член правительства полагает, что это будет отвечать общественным интересам; или же НОЖДП может призвать провести расследование по любому вопросу, связанному с полицией, когда этот орган считает, что это будет отвечать интересам общества<sup>13</sup>.
41. Полиция должна нести ответственность за проведение расследований жалоб, в которых:
- не задействована статья 2 или 3 ЕКПЧ;
  - не возникает вопрос об уголовной или дисциплинарной ответственности; или
  - НОЖДП возлагает ответственность за рассмотрение жалобы на саму полицию.

## **6. Функционирование системы жалоб против действий полиции**

### **6.1 Открытость и доступность**

42. Полиция и НОЖДП должны нести совместную ответственность за открытость и доступность системы жалоб против действий полиции. Видное место полиции и частое взаимодействие с общественностью создают прекрасные возможности для информирования общественности о системе жалоб, как она существует под надзором НОЖДП.
43. Примеры эффективной практики включают:
- предоставление информации о жалобах против действий полиции в публичных материалах;
  - размещение на видном месте информации о жалобах во всех помещениях полиции, прежде всего в местах содержания под стражей;
  - лица, содержащиеся в помещениях полиции, информируются в письменном виде о том, как подать жалобу после своего освобождения;
  - когда дежурные сотрудники полиции имеют при себе "карточки для направления жалоб", которые могут быть переданы тем лицам, которые выражают неудовлетворенность в связи с действиями полиции;
  - размещение информации о жалобах против действий полиции в общественных помещениях, контролируемых органами уголовного правосудия, включая прокуратуру, органы условно-досрочного освобождения, пенитенциарные помещения и здания суда; и

---

<sup>13</sup> См., например, дело "Ачар (Acar) против Турции" (заявление № 26307/95), постановление от 8 апреля 2004 года, § 221.

- размещение информации о жалобах против действий полиции в общественных местах, которые не относятся к ведению системы уголовного правосудия, а именно в местных органах власти, консультативных органах и учреждениях социального обеспечения.
44. При осуществлении своих должностных обязанностей сотрудники полиции вступают в частые контакты с людьми разного происхождения, и положение потенциального заявителя может влиять на то, будет ли он или она уверено чувствовать себя в отношении подачи жалобы. Доступ к этой системе должен обеспечиваться через полицию или НОЖДП. При этом необходимо предусматривать целый ряд методов, которые облегчают доступ таким образом, чтобы заявители чувствовали себя уверенно, полностью осознавали свое право на подачу жалоб и были готовы вступить в незамедлительный и прямой контакт с полицией. Заявитель, который не испытывает доверия и предпочел бы получить консультации, но не вступать напрямую в контакт с полицией, также должен иметь полноценный доступ к системе жалоб.
  45. Заявители должны иметь возможность назначать законного представителя, агента или третью сторону по своему выбору для того, чтобы они действовали от их имени по всем аспектам их жалобы. Для обеспечения законных интересов заявителя, ему или ей следует предоставлять финансовую помощь для получения юридических консультаций и представительства.
  46. Доступ к системе жалоб против действий полиции, либо для заявителя или его или ее назначенного представителя, может осуществляться рядом методов, включая:
    - лично в учреждениях полиции, либо в связи с тем, что породило жалобу, или на последующем этапе;
    - путем телефонного звонка в полицию или в НОЖДП;
    - путем направления факса в полицию или в НОЖДП;
    - путем направления письма в полицию или в НОЖДП; или
    - в электронной форме, путем электронного письма или через Интернет, в полицию или в НОЖДП.
  47. Сотрудники полиции, рассматривающие общие запросы от населения в зоне приема в помещениях полиции или по телефону, должны получать соответствующую подготовку и быть способны дать базовые рекомендации в отношении системы рассмотрения жалоб.

## **6.2 Уведомление, регистрация и рассмотрение**

48. Обо всех смертельных случаях или серьезных увечьях, полученных при содержании в полиции или в связи с полицейской деятельностью, необходимо как можно скорее сообщать в НОЖДП для регистрации<sup>14</sup>.
49. НОЖДП должен иметь полномочия для проведения незамедлительного расследования инцидента, связанного со смертью или серьезным увечьем, в отсутствие заявителя или согласия со стороны жертвы, или, в случае смерти, оставшихся в живых родственников<sup>15</sup>.
50. К потенциальным заявителям и их назначенным представителям, которые решили обратиться со своей жалобой лично или по телефону, отношение должно быть вежливым, при этом полиция и НОЖДП должны приветствовать их как граждан, осуществляющих свой гражданский долг.
51. Уведомление о жалобе может быть направлено в полицию или в НОЖДП.
52. Все жалобы должны регистрироваться в НОЖДП. Все жалобы, направленные в полицию, должны затем направляться в НОЖДП для регистрации.

<sup>14</sup> См., например, дело "*Рамсахай (Ramsahai) против Нидерландов*" (заявление № 52391/99), постановление от 15 мая 2007 года, § 339.

<sup>15</sup> См., например, дело "*Рамсахай (Ramsahai) против Нидерландов*" (заявление № 52391/99), постановление от 15 мая 2007 года, § 339.

53. Заявления о жестоком обращении или неправомерных действиях со стороны сотрудника полиции должны направляться в НОЖДП для регистрации<sup>16</sup>. Это же относится к заслуживающим доверие доказательствам, которые передаются в судебный орган.
54. В случае заявлений о жестоком обращении и неправомерных действиях, или когда имеются достоверные доказательства для использования представителем системы уголовного правосудия<sup>17</sup> или медицинского сотрудника, то ему или ей необходимо содействовать в том, чтобы передать данный вопрос на регистрацию в НОЖДП.
55. Полиция может заниматься рассмотрением жалоб на основе уведомления, до регистрации в НОЖДП, когда они:
  - относятся к той категории, рассмотрение которой входит в компетенцию полиции; и
  - когда заявитель желает, чтобы полиция рассматривала их без участия НОЖДП.
56. НОЖДП несет ответственность за определение категорий жалоб и процедуры их рассмотрения. Примеры решения о направлении жалобы на рассмотрение при регистрации жалобы включают следующее:
  - на основании того, что у заявителя не было обоснованной жалобы, дальнейшие действия не предпринимаются;
  - дальнейшие действия по расследованию жалобы не предпринимаются;
  - жалоба определяется как служебная и передается в соответствующий орган;
  - подтверждается решение полиции рассматривать жалобу до передачи ее в НОЖДП;
  - если это делается в связи с проводящимся уголовным расследованием, проводятся консультации с органом, который занимается таким расследованием, и определяется, следует ли принимать решение по жалобе до завершения такого расследования;
  - к полиции обращаются за мировым соглашением;
  - к полиции обращаться для проведения расследования; или
  - обращаются к следователю НОЖДП.

### **6.3 Процесс урегулирования**

57. Жалоба, которую сотрудник может счесть рутинной, на самом деле может вызвать отчаяние у гражданина. Сам подход к рассмотрению таких жалоб может влиять на доверие общества к системе жалоб против действий полиции и к полиции в целом.
58. Сотрудники полиции на регулярной основе рассматривают жалобы во время их встреч с гражданами, при этом нет необходимости отдельно обращаться с жалобой. Такое рассмотрение может проходить в форме разъяснения, признания разных точек зрения или извинения. Когда жалоба касается относительно несложного недоразумения или срывом в контактах между сотрудником полиции и гражданином, то для полиции или НОЖДП может не возникать необходимость в проведении длительного и дорогостоящего расследования. Более того, расследование вряд ли ответит на ожидания самого заявителя, когда он надеется, что эта несложная жалоба найдет быстрое решение в простой и прямой форме. Следует предусмотреть возможность урегулирования таких жалоб путем мирового соглашения или через менее формальные механизмы.
59. Сотруднику полиции, ответственному за рассмотрение жалобы, которая определена как предмет для мирового соглашения, может понадобиться собрать информацию о жалобе и о том, как хотели бы действовать заявитель и сотрудник, против которого подана жалоба, и, если требуется, назначить посредника.

---

<sup>16</sup> См., например, "Стандарты КПП", глава IX., § 28.

<sup>17</sup> См., например, дело "Аксой (Аксоу) против Турции" (100/1995/606/694), постановление от 18 декабря 1996 года, §§ 56 и 99.

60. Примеры того, как в должные сроки можно дать удовлетворительный ответ на жалобы на основе мирового соглашения при согласии заявителя и сотрудника, на которого подана жалоба, включают следующее:
- урегулирование на основании письма заявителю со стороны старшего сотрудника полиции, в котором сообщается о том акте, на который подана жалоба, и, если целесообразно, приносятся извинения;
  - путем организации встречи между заявителем, в присутствии назначенного представителя, и старшим сотрудником полиции;
  - путем предложения добровольной компенсации; или
  - путем организации встречи между заявителем и сотрудником, на которого подана жалоба, в присутствии представителей, если имеется соответствующая просьба, при этом встреча организуется старшим сотрудником полиции или независимым посредником.
61. Заявитель должен иметь право, путем подачи обжалования в НОЖДП, обжаловать то, каким образом была рассмотрена его или ее жалоба, на основе мирового соглашения, или какое было принято решение со стороны полиции.

#### **6.4 Процесс расследования**

62. Помимо требования о том, что жалобы на основании статей 2 и 3 должны расследоваться в соответствии с пятью принципами ЕКПЧ в отношении эффективного расследования жалоб против действий полиции, правовая практика Европейского суда по правам человека предусматривает также полезные основные принципы для всех этапов процесса подачи жалоб против действий полиции.

##### **Независимость**

63. Наличие НОЖДП, на который возлагается общая ответственность за надзор над всей системой жалоб против действий полиции, является важным вкладом в принцип независимости. Ответственность НОЖДП за регистрацию жалобы и проведение процедуры ее рассмотрения в полной мере соответствует ожиданию того, что помимо практической независимости должна отсутствовать институциональная или иерархическая связь между следователями и сотрудником, на которого подана жалоба<sup>18</sup>. Для определения того, кто несет ответственность за расследование по жалобе и кто его будет проводить, требуются установленные критерии.
64. Важную роль в определении того, кто будет нести ответственность за расследование, играют такие факторы как серьезность жалобы (что было пережито заявителем), последствия для сотрудника, на которого подана жалоба, а также общественный интерес.
65. Фактор, который нужно учитывать при определении того, какая организация, полиция или НОЖДП должны проводить расследования и нести большую часть расходов, определяется имеющимися ресурсами.
66. Примеры процедур сотрудничества НОЖДП и полиции в соответствии с принципом независимости, серьезностью жалобы и последствиями для управления ресурсами включают следующее:
- НОЖДП несет ответственность за проведение расследования жалобы, которое осуществляется следователем НОЖДП в тех случаях, когда задействована статья 2 или 3 ЕКПЧ<sup>19</sup>;
  - НОЖДП несет ответственность за расследование жалобы, которое может проводиться следователями НОЖДП или полиции, в связи с таким вопросом, по которым возникает уголовная ответственность;

---

<sup>18</sup> См., например, дело "*Рамсахай (Ramsahai) против Нидерландов*" (заявление № 52391/99), постановление от 15 мая 2007 года, § 325.

<sup>19</sup> См., например, дело "*Рамсахай (Ramsahai) против Нидерландов*" (заявление № 52391/99), постановление от 15 мая 2007 года, §§ 337-340.

- НОЖДП или полиция может нести ответственность за расследование жалобы, проводимое следователями НОЖДП или полиции, которая связана с правом или свободой ЕКПЧ, за исключением статей 2 и 3, или в которой возникает вопрос о дисциплинарной ответственности;
- жалоба на плохую или несоответствующую работу полиции, если это целесообразно для расследования, передается на усмотрение полиции и проводится следователями полиции;
- НОЖДП несет ответственность за проведение расследования инцидента, зарегистрированного в отсутствие жалобы, причем это расследование может проводиться следователями НОЖДП или полиции.

### Адекватность

67. Принцип адекватности был разработан для обеспечения того, чтобы расследование жалоб против действий полиции проводилось эффективно и могло привести к привлечению виновных к судебной ответственности.
68. Соблюдение принципа верховенства права требует, чтобы расследование жалоб на поведение сотрудника полиции проводилось в соответствии с такими же процедурами, включая гарантии и для сотрудника, на которого подана жалоба, которые применяются к гражданам, подозреваемым в правонарушении.
69. Требования тщательного и полного расследования жалоб против действий полиции включают следующее:
  - регистрация полного и точного заявления со стороны заявителя, охватывающего все обстоятельства жалобы<sup>20</sup>;
  - осуществление разумных усилий для выявления свидетелей, включая население<sup>21</sup> и сотрудников полиции<sup>22</sup>, с целью получения полных и точных заявлений<sup>23</sup>;
  - в тех случаях, когда может возникнуть уголовная ответственность, необходимо проводить собеседование с обвиняемыми или подозреваемыми в правонарушении сотрудниками полиции в качестве подозреваемых, имеющих такие же гарантии на должное судебное разбирательство<sup>24</sup>, и не позволять им беседовать со своими коллегами до предоставления отчета;
  - предпринимать разумные усилия для обеспечения, сбора и анализа всех судебных<sup>25</sup> и медицинских доказательств<sup>26</sup>;
  - продолжать проводить расследование на основании обоснованных подозрений и принимать во внимание доказательства в поддержку заявителя<sup>27</sup> или не критически воспринимать доказательства, в частности, свидетельства со стороны полиции<sup>28</sup> против заявителя<sup>29</sup>;

<sup>20</sup> См., например, дело "Кобзару (Cobzaru) против Румынии" (заявление № 48254/99), постановление от 26 июля 2007 года, § 71.

<sup>21</sup> См., например, дело "Огнянова (Ognyanova) против Болгарии" (заявление № 46317/99), постановление от 23 февраля 2006 года, § 110.

<sup>22</sup> См., например, дело "Великова (Velikova) против Болгарии" (заявление № 41488/98), постановление от 18 мая 2000 года, § 79.

<sup>23</sup> См., например, дело "Ассенов (Assenov) против Болгарии" (90/1997/874/1086), постановление от 28 октября 1998 года, § 103.

<sup>24</sup> См., например, дело "Рамсахай (Ramsahai) против Нидерландов" (заявление № 52391/99), постановление от 15 мая 2007 года, § 330.

<sup>25</sup> См., например, дело "Рамсахай (Ramsahai) против Нидерландов" (заявление № 52391/99), постановление от 15 мая 2007 года, § 329.

<sup>26</sup> См., например, дело "Аксой (Aksoy) против Турции" (100/1995/606/694), постановление от 18 декабря 1996 года, § 56.

<sup>27</sup> См., например, дело "Айдин (Aydin) против Турции" (57/1996/676/866), постановление от 25 сентября 1997 года, § 98.

<sup>28</sup> См., например, дело "Кая (Kaya) против Турции" (158/1996/777/978), постановление от 19 февраля 1998 года, § 89.

<sup>29</sup> См., например, дело "Кобзару (Cobzaru) против Румынии" (заявление № 48254/99), постановление от 26 июля 2007 года, § 72.

- рассматривать жалобы на дискриминацию со стороны полиции или неправомерные деяния со стороны полиции по признаку расы<sup>30</sup>, этнической принадлежности, религии, убеждений, пола, гендерной идентичности, сексуальной ориентации, инвалидности, возраста или по иным признакам; и
- с учетом трудностей, связанных с доказательствами при расследовании случаев дискриминации, требуется дополнительно тщательно изучить все факты для выявления возможных мотивов дискриминации<sup>31</sup>.

### Оперативность

70. Принцип оперативности подчеркивает необходимость для того, чтобы рассмотрение жалоб осуществлялось своевременно и чтобы справедливые и эффективные расследования жалоб проходили незамедлительно и в срочном порядке<sup>32</sup>. Задержки могут привести к утрате основных доказательств и невозможности провести соответствующее расследование<sup>33</sup>.
71. Отказ от проведения расследования жалоб незамедлительно и в разумные сроки может создать впечатление, что существует нежелание расследовать или имеется сговор между следователями и теми сотрудниками, на которых подана жалоба, для сокрытия неправомерных действий<sup>34</sup>. Отсрочка может быть несправедливой в отношении сотрудника, на которого подана жалоба, и означать злоупотребление самим этим процессом, что может привести к невозможности привлечения лица, совершившего правонарушение, к судебной ответственности, несмотря на наличие неопровержимых доказательств в отношении этого лица<sup>35</sup>.
72. Незамедлительный характер рассмотрения играет важнейшую роль в сохранении доверия к верховенству права и соблюдению основополагающего принципа полицейской деятельности, согласно которому сотрудники полиции несут ответственность перед законом и защищены законом на протяжении всего процесса рассмотрения жалоб против действий полиции.
73. Соблюдение принципа оперативности обеспечивается:
  - своевременным уведомлением, регистрацией и процедурами рассмотрения;
  - полным сотрудничеством полиции с НОЖДП при рассмотрении жалоб, в частности, для сохранения доказательств, связанных с серьезными инцидентами, и когда сотрудники полиции выступают в присутствии следователей от НОЖДП<sup>36</sup>; и
  - своевременностью при проведении тщательного и полного расследования и вынесения решения по жалобе.

### Общественный надзор

74. Принцип общественного надзора призван обеспечить подотчетность на практике, так же как и в теории. Уровень конфиденциальности и чувствительности характера расследования жалоб против действий полиции, который необходимо принимать во

<sup>30</sup> См., например, дело "*Начова (Nachova) против Болгарии*" (заявления № 43577/98 и № 43579/98), постановление от 6 июля 2005 года, §§ 162-168; и рекомендацию Европейской комиссии против расизма и нетерпимости о жалобах, связанных с расовой дискриминацией, *Общеполитическая рекомендация № 11: о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в полицейской деятельности* § 51.

<sup>31</sup> См., например, дело "*Начова (Nachova) против Болгарии*" (заявления № 43577/98 и № 43579/98), постановление от 6 июля 2005 года, §§ 160-164.

<sup>32</sup> См., например, дело "*Огнянова (Ognjanova) против Болгарии*" (заявление № 46317/99), постановление от 23 февраля 2006 года, § 114.

<sup>33</sup> См., например, дело "*Айдин (Aydin) против Турции*" (57/1996/676/866), постановление от 25 сентября 1997 года, § 108.

<sup>34</sup> См., например, дело "*Рамсахай (Ramsahai) против Нидерландов*" (заявление № 52391/99), постановление от 15 мая 2007 года, § 330.

<sup>35</sup> См., например, дело "*Бати (Bati) против Турции*" (заявления № 33097/96 и № 57834/00), постановление от 3 июня 2004 года, § 147.

<sup>36</sup> См., например, дело "*Рамсахай (Ramsahai) против Нидерландов*" (заявление № 52391/99), постановление от 15 мая 2007 года, § 338.

внимание, а также степень общественного надзора, который требуется, может быть разным, в зависимости от характера самого дела<sup>37</sup>.

75. Принципы общественного надзора и участия жертв тесно связаны между собой. Следует исходить из того, что доклады и другие документы будут сообщаться, прежде всего заявителю. Опубликование документов, в которых объясняются основания решения, может помочь снять какую-либо озабоченность в отношении безнаказанности в связи с неправомерными действиями полиции<sup>38</sup>. По некоторым делам, например, повлекшим смерть или серьезное увечье при нахождении под стражей, может быть необходимо провести публичное расследование с участием представителя правосудия<sup>39</sup> или провести публичные слушания по дисциплинарному вопросу в полиции.
76. Не имея доступа к докладам и документам после завершения процесса рассмотрения жалоб, заявители могут быть лишены возможности обжаловать то, как рассматривалась их жалоба или какое решение по ней было принято<sup>40</sup>.

#### **Участие пострадавшего**

77. Принцип участия пострадавшего, обеспечивающий участие заявителя в расследовании, служит для того, чтобы гарантировать его или ее законные интересы в системе рассмотрения жалоб<sup>41</sup>. Для того чтобы способствовать участию пострадавшего, не нанося при этом ущерб интересам сотрудника, на которого подана жалоба, НОЖДП или сотрудник полиции, ответственный за рассмотрение жалобы, должен установить контакт с заявителем. С заявителем следует консультироваться и его следует информировать о ходе работы в течение всего процесса рассмотрения его или ее жалобы<sup>42</sup>.
78. Важно, чтобы принцип участия пострадавшего был реальным и применялся эффективно, а не был бы пустым и риторическим. Интересы заявителя, который может быть травмирован пережитым, не испытывает доверия и не понимает, как работает система жалоб против действий полиции, не гарантируются в том случае, если у заявителя в связи со своей жалобой возникают трудности в общении с полицией или НОЖДП. Необходимо предоставлять поддержку и консультации пострадавшим для того, чтобы травмированные заявители могли бы справиться с пережитым на всем протяжении рассмотрения своей жалобы. Следует предоставлять заявителям правовую помощь и обеспечивать их юридическое представительство для того, чтобы его или ее интересы были эффективно защищены<sup>43</sup>.
79. Соблюдение принципа участия пострадавшего, особенно когда имеется юридическое представительство, даст заявителю возможность следить за ходом рассмотрения дела и обжаловать несправедливые и неэффективные меры. Это будет также укреплять независимость путем обеспечения того, что интересы заявителя не отходят на второй план по сравнению с интересами мощной службы полиции.

### **6.5 Вынесение решений и пересмотр**

80. По завершении доклада о расследовании, НОЖДП или следователи из полиции должны вынести независимое и беспристрастное суждение по урегулированию жалобы и

<sup>37</sup> См., например, дело "Исаева (Isayeva) против России" (заявления № 5794/00, № 57948/00 и № 57949/00), постановление от 24 февраля 2005 года, § 213.

<sup>38</sup> См., например, дело "МакКерр (McKerr) против Соединенного Королевства" (заявление № 28883/95), постановление от 4 мая 2001 года, § 338.

<sup>39</sup> См., например, дело "Эдвардс (Edwards) против Соединенного Королевства" (заявление № 46477/99), от 14 марта 2002 года, § 84.

<sup>40</sup> См., например, дело "Огюр (Oğur) против Турции" (заявление № 21594/93), постановление от 20 мая 1999 года, § 92.

<sup>41</sup> См., например, дело "Гюлеч (Güleç) против Турции" (54/1997/838/1044), постановление от 27 июля 1998 года, § 82.

<sup>42</sup> См., например, дело "Эдвардс (Edwards) против Соединенного Королевства" (заявление № 46477/99), от 14 марта 2002 года, § 84.

<sup>43</sup> См., например, рекомендацию Европейской комиссии против расизма и нетерпимости о жалобах, связанных с расовой дискриминацией, *Общеполитическая рекомендация № 11: о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в полицейской деятельности*, § 51.



определить, принимать или не принимать доказательства. Если заявитель оспаривает то, как рассматривалась его или ее жалоба или результат этого рассмотрения, должно быть предусмотрено право обжалования в НОЖДП, если дело рассматривалось полицией, или возможность судебного обжалования, если дело рассматривалось НОЖДП.

81. После рассмотрения жалобы могут быть предприняты пять видов действий:
  - никаких других действий;
  - в отношении сотрудника полиции может быть возбуждено уголовное дело;
  - в отношении сотрудника полиции может быть возбуждено дисциплинарное дело;
  - руководство полиции может осуществить неформальные действия в отношении сотрудника; или
  - с учетом вынесенных уроков могут быть внесены изменения в работу полиции.Заявитель должен быть информирован в письменной или устной форме о решении по его или ее жалобе.
82. Возможность того, что в отношении сотрудника полиции, против которого имеются доказательства неправомерных действий, может быть возбуждено уголовное или дисциплинарное дело, является важной формой защиты от безнаказанности со стороны полиции<sup>44</sup> и имеет важнейшее значение для доверия общества к системе жалоб против действий полиции<sup>45</sup>. Сотрудники полиции могут быть привлечены к уголовной и дисциплинарной ответственности, независимо от расследования жалоб, при этом права и гарантии, имеющиеся у них, выходят за рамки данного Заключения. Оно исходит из того, что в отношении сотрудников применяются обычные процедуры уголовного правосудия, в том числе и должные гарантии справедливого судебного разбирательства, и что ответственность за соблюдение дисциплины возлагается на службы полиции.
83. Одна из моделей возбуждения уголовных и дисциплинарных дел в отношении сотрудников полиции в связи с жалобами на них состоит в том, чтобы это рассматривалось в рамках обычного уголовного правосудия или дисциплинарной процедуры в полиции. Когда существуют доказательства, которые могут привести к возбуждению дела, то НОЖДП должен передавать доклад о расследовании органу, занимающемуся уголовным преследованием, для вынесения решения о том, возбуждать ли уголовное дело, а также в полицию для решения о том, возбуждать ли дисциплинарные процедуры.
84. При определении того, возбуждать ли уголовное дело или дисциплинарную процедуру, орган, занимающийся преследованием уголовных преступлений, и полиция должны учитывать рекомендации, содержащиеся в докладе о расследовании жалобы. Орган, занимающийся уголовным преследованием, полиция и НОЖДП должны аргументировать все решения, относящиеся к возбуждению уголовных дел и дисциплинарным процедурам, ответственность за которые возлагается на них<sup>46</sup>.
85. В некоторых государствах-членах существует озабоченность в отношении того, что тесные рабочие связи между полицией и органом, занимающимся уголовным преследованием, в рамках обычного возбуждения уголовного дела могут подрывать независимость и беспристрастность в рамках практики уголовного преследования. Основная озабоченность связана с тем, что сотрудничество между следователями полиции и юристами органа, занимающегося уголовным преследованием, может подрывать независимость прокуроров, когда они работают по делам в отношении сотрудников полиции. С целью преодоления этой проблемы в некоторых странах для расследования жалоб на сотрудников полиции и при возбуждении уголовного дела были созданы специальные органы уголовного преследования с собственными следователями.

---

<sup>44</sup> "Стандарты КПП", глава IX., § 31.

<sup>45</sup> См., например, дело "Гужа (Guja) против Молдовы" (заявление № 14277/04), постановление от 12 февраля 2008 года, § 88.

<sup>46</sup> См., например, дело "МакКерр (McKerr) против Соединенного Королевства" (заявление № 28883/95), постановление от 4 мая 2001 года, § 157.

86. Такой тип независимой системы уголовного преследования в отношении полиции может быть принят в системе жалоб против действий полиции, которая функционирует под эгидой НОЖДП. На основании примера некоторых учреждений европейских омбудсменов, у которых есть полномочия по предъявлению обвинений в суде по своей собственной инициативе, для НОЖДП могли бы быть предоставлены аналогичные полномочия по выдвижению уголовных обвинений после завершения расследования им жалоб. Естественно, важную роль при оценке возможности такой процедуры должны играть конституционная и юридическая система, преобладающая в каждом государстве-члене. Особое внимание следует также уделять наличию гарантий и защите прав сотрудников полиции в качестве ответчиков в рамках процедуры рассмотрения уголовного дела.
87. Из всех жалоб следует извлекать соответствующие уроки. Даже когда выявлено, что у заявителя не было оснований для жалобы, это позволяет сделать определенные выводы о состоянии отношений между полицией и обществом. Статистические и эмпирические исследования и анализ жалоб имеют важнейшее значение для демократичной и подотчетной полицейской деятельности. НОЖДП находится в идеальной ситуации, поскольку именно там пересекаются деятельность полиции и опыт общества, и поэтому эти органы могут предоставить полиции и обществу продуманные рекомендации в отношении того, как повысить эффективность деятельности полиции и как улучшить отношения между полицией и обществом. Если по итогам рассмотрения жалобы или проведения исследований или анализа сама полиция или НОЖДП считают целесообразным учесть в своей работе любые сделанные выводы, то они должны осуществлять это после консультаций с другой стороной.

## Ссылки

Комиссар Совета Европы по правам человека (2007), *"Не должно быть безнаказанности в связи с насилием со стороны полиции"*, "Точка зрения", 3 декабря 2007 года, см.: [www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

Комиссар Совета Европы по правам человека (2008), *Доклад семинара экспертов "Механизмы жалоб против действий полиции: обеспечение независимости и эффективности"*, CommDH(2008)16, см.: [www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

Совет Европы (2001), *"Европейский кодекс этики полиции"*, Рекомендация Res (2001)10 Комитета министров государствам-членам (принята Комитетом министров 19 сентября 2001 года на 765-м заседании постоянных представителей министров)

Совет Европы – Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (2006), *"Стандарты КПП: "существенные" разделы общих докладов КПП"*, CPT/Inf (2002) 1 – Rev. 2006

Совет Европы – Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (2007), *"Общеполитическая рекомендация № 11: о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в полицейской деятельности"*

Совет Европы – Совместная неформальная рабочая группа по полиции и правам человека (2000), *"Полицейская деятельность в демократическом обществе: является ли ваша служба полиции сторонником прав человека?"*

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (2008), *"Руководство по демократическим основам полицейской деятельности"*, составлено старшим советником Генерального секретаря ОБСЕ по полицейской деятельности

Организация Объединенных Наций (1979), Резолюция 169 34-й сессии Генеральной ассамблеи, 34/169. *"Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка"*

Генеральная ассамблея ООН (1993) *"Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека"* (Парижские принципы), приложение к Резолюции Генеральной ассамблеи ООН о национальных учреждениях, занимающихся поощрением защиты прав человека (A/RES/48/134, 85-е пленарное заседание, 20 декабря 1993 года)

Международные полицейские силы ООН (1996) *"Руководство комиссара по демократической службе полиции в Федерации Босния-Герцеговина"*.