

## Реформирование полиции

### Применение принципов надлежащего управления сектором безопасности к деятельности полиции

#### 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 вопросам применения принципов надлежащего управления сектором безопасности (УСБ) к деятельности полиции посредством реформы полиции. Полиция является основным субъектом государственной безопасности, ответственным за защиту людей и имущества посредством государственной помощи, поддержания законности, охраны общественного порядка, а также выявления и предупреждения преступлений. Целью реформы полиции является обеспечение того, чтобы деятельность полиции стала более эффективной, более подотчетной и более отвечающей потребностям всех членов общества в рамках демократического управления сектором безопасности.

#### Это справочное пособие по РСБ отвечает на следующие вопросы:

- ▶ Что такое реформа полиции? *Стр. 2*
- ▶ Почему реформа полиции необходима? *Стр. 2*
- ▶ Существует ли модель для реформы полиции? *Стр. 5*
- ▶ Как проводятся реформы полиции? *Стр. 6*
- ▶ Каким образом гендерное равенство является частью реформы полиции? *Стр. 8*

## Что такое реформа полиции?

В контексте РСБ реформа полиции направлена на преобразование ценностей, культуры, политики и практики полицейских организаций, чтобы полиция могла выполнять свои обязанности с уважением к демократическим ценностям, правам человека и верховенству права. Такая реформа направлена на достижение профессионального стиля демократической полиции, которая:

- использует ориентированный на человека подход к безопасности;
- защищает права человека в соответствии с национальным и международным законодательством;
- реагирует на различные потребности в области безопасности всех людей независимо от пола, возраста, класса, этнической принадлежности или других характеристик и ассоциаций;
- помогает всем людям, в частности тем членам общества, которые нуждаются в неотложной помощи;
- поддерживает высокий уровень ответственности в своем поведении;
- устанавливает эффективную систему демократического контроля и надзора за полицией;
- создает государственную службу, которая является экономичной и эффективной.

Реформа полиции направлена также на улучшение взаимодействия полиции с другими частями сектора безопасности, такими как суды и исправительные учреждения, или с исполнительными, парламентскими или независимыми органами, наделенными управленческими или надзорными функциями (см. Рисунок 1).

## Почему реформа полиции необходима?

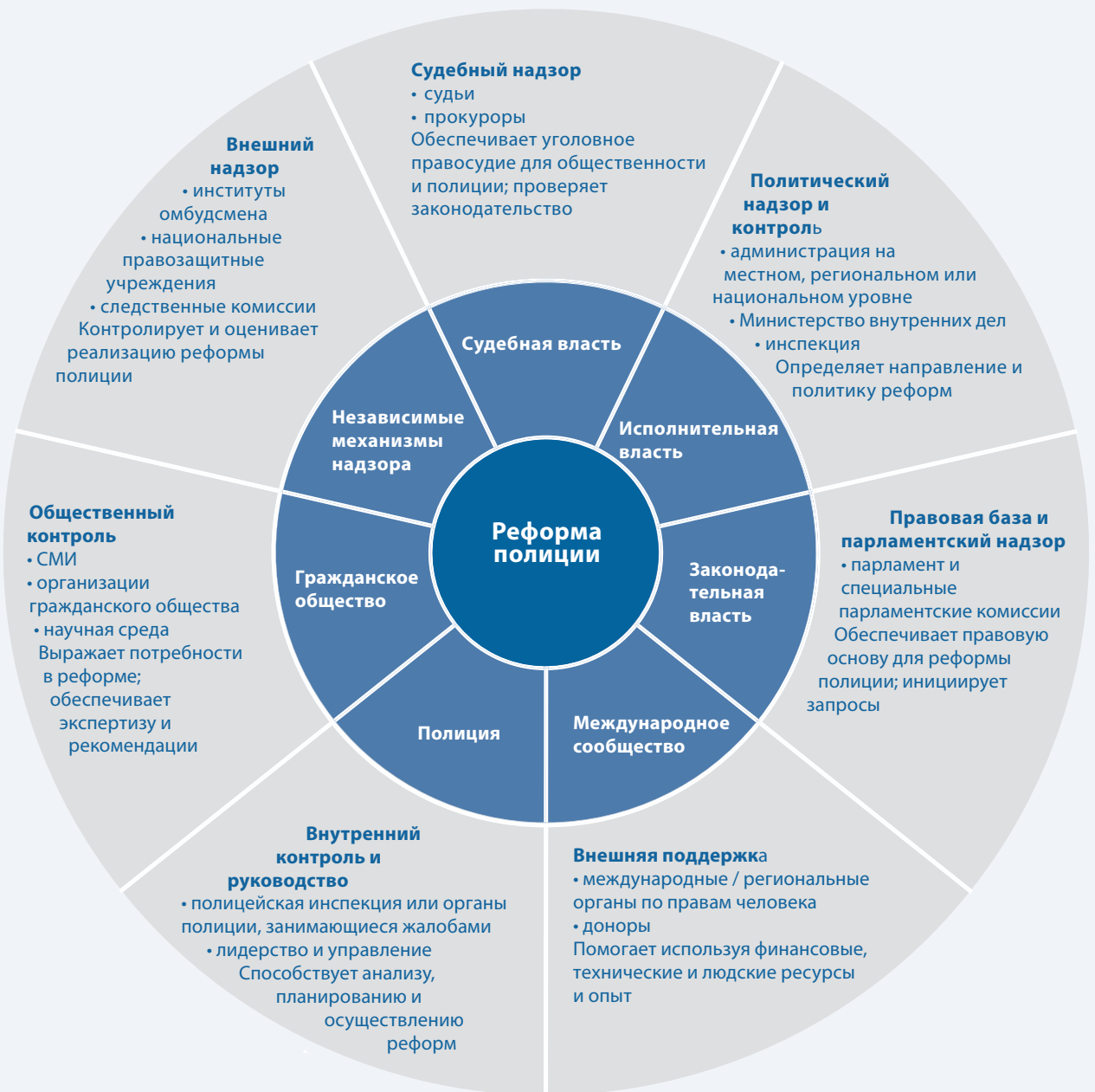
Политический, правовой и социальный контекст, в котором работает полиция, часто меняется. **Институты общественной безопасности должны быть созданы или адаптированы для удовлетворения меняющихся потребностей в области безопасности, а также ожиданий тех обществ, которым они служат.** Реформа полиции в контексте РСБ может оказаться необходимой по целому ряду причин, которые зависят от местного, национального и международного контекста. Например:

► **Полиция** Полиция является провайдером государственной безопасности, основной задачей которого является защита людей и имущества посредством государственной помощи, обеспечения законности, выявления, расследования и предотвращения преступлений и поддержания мирного общественного порядка. Полиция находится на переднем крае обеспечения безопасности со стороны государства и, таким образом, является провайдером безопасности, с которым представители общественности чаще всего сталкиваются в своей повседневной жизни. Полиция и другие правоохранительные органы обладают особыми полномочиями, которые в некоторых, юридически определенных обстоятельствах позволяют им временно ограничивать осуществление основных прав, лишать людей их свободы и применять силу, включая применение оружия на поражение. Из-за своих полномочий и близости к людям, то, как полиция выполняет свои обязанности, напрямую влияет на безопасность отдельных лиц и сообществ, а также государства.

Для получения дополнительной информации о полиции, пожалуйста, обратитесь к справочному пособию по РСБ «Полиция».

- стандартный процесс реагирования на изменяющиеся требования безопасности, такие как изменяющиеся формы преступности или новые угрозы общественной безопасности;
- новые или обновленные правовые рамки;
- изменения в политических приоритетах в результате выборов или новых назначений на должность;
- выявление злоупотреблений со стороны полиции или выявление коррупции;
- меры по миростроительству, постконфликтному восстановлению или правосудию переходного периода;
- реализация мирного соглашения;
- предотвращение конфликтов и посредничество;
- социальные преобразования и изменения в социальных ожиданиях, такие как повышение спроса на гендерное равенство;
- создание новой политической системы путем демократизации.

**Рисунок 1. В реформе полиции участвуют различные государственные и негосударственные субъекты**



Реформа полиции обычно направлена на то, чтобы:

- **обеспечить для всех равное отношение и возможности доступа к безопасности и правосудию**, при этом полиция и судебные органы защищают и поощряют уважение прав человека и верховенство права;
- **повысить осведомленность общественности о полицейской деятельности** путем предоставления сбалансированной и актуальной информации о финансировании, расходах, мероприятиях и результатах деятельности полиции, а также о законных функциях и обязанностях полиции;
- **бороться с коррупцией и содействовать добропорядочности** посредством обучения, создания эффективных механизмов подачи жалоб и устранения некомпетентных или коррумпированных чиновников;
- **модернизировать устаревшие процедуры** и обновить правовые рамки, установившиеся практики, учебные и операционные процедуры;
- **добиться сотрудничества** между правоохранительными органами с различными местными и национальными юрисдикциями, в том числе через многосторонние структуры, а также с другими субъектами безопасности, такими как вооруженные силы, силы гражданской обороны и разведывательные или пограничные органы;
- **повысить эффективность и результативность** деятельности полицейской организации с целью улучшить выполнение своих законных обязанностей, обеспечивая надлежащее использование государственных ресурсов.

► **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. Принципами надлежащего УСБ являются подотчетность, прозрачность, верховенство права, участие, отзывчивость, действенность и эффективность.

Сектор безопасности - это не только провайдеры безопасности: он включает в себя все учреждения и персонал, отвечающие за управление безопасностью и надзор на национальном и местном уровнях.

Достижение надлежащего УСБ является целью реформы сектора безопасности. РСБ - это политический и технический процесс повышения безопасности государства и человека путем повышения эффективности и подотчетности процессов обеспечения безопасности, управления и контроля в рамках демократического гражданского контроля, верховенства права и уважения прав человека. РСБ может сосредоточиться только на одной стороне обеспечения общественной безопасности или на том, как функционирует вся система, при условии, что целью всегда является повышение как эффективности, так и подотчетности.

Для получения дополнительной информации об этих основных определениях, пожалуйста, обратитесь к справочным пособиям по РСБ «Управление сектором безопасности», «Реформа сектора безопасности» и «Сектор безопасности».

## Существует ли модель для реформы полиции?

Не существует единой модели реформы полиции, и каждый процесс реформирования должен отражать свой собственный конкретный контекст. Однако **есть две основные цели, общие для всех усилий по реформированию полиции в рамках РСБ: (1) повышение потенциала и эффективности полиции и (2) повышение добропорядочности и подотчетности полиции** (см. Рисунок 2). Это означает, что реформа полиции иногда фокусируется на внутренних вопросах полицейских организаций, а иногда - на управлении, контроле и надзоре за полицейскими службами в более широком секторе безопасности.

Внутренняя реформа полиции может включать изменения в любой части полицейской организации и ее управленческих структур, например:

- разработка и внедрение специальных компетенций и специализированных подразделений;
  - положения о защите прав и безопасности сотрудников полиции;
  - внутренний контроль, надзор, расследование и дисциплинарные процедуры;
  - ресурсы, бюджетирование, оборудование и обучение;
  - политика и стратегии для работы с общественностью и организации сотрудничества с её местными представителями.
- организационные структуры, командная иерархия и состав полиции;
  - политика кадрового менеджмента, включая набор, обучение, продвижение по службе и назначения, выход на пенсию, льготы, вознаграждения и дисциплину;
  - инструкции, системы контроля и надзора, кодексы этики и стандартные рабочие процедуры;

**Рисунок 2. Главные цели реформы полиции для её превращения в настоящую службу**



Внешние реформы полиции обычно затрагивают полицейские стратегии, роли, функции, управление, надзор и контроль, или правовые рамки и методы работы, в которых работает полиция. Например, реформы могут включать:

- **обновление правовой базы** с целью отражения норм международного права или уточнения ролей и полномочий правоохранительных органов;
- **изменение бюджетных процедур:** парламенты и министерства финансов могут изменить способ распределения бюджета полиции и привлечь полицию к ответственности за неэффективное использование ресурсов;
- **реорганизация полицейских систем:** органы исполнительной власти могут изменить территориальную юрисдикцию и соответствующие обязанности полиции, изменить национальные стратегии управления, реформировать соответствующие департаменты или министерства, или внедрить новую политику национальной безопасности, которая затрагивает полицейские мандаты или оперативные потребности;
- **усиление внешнего надзора:** определяются мандаты независимых органов по рассмотрению жалоб полиции или могут быть созданы или обновлены национальные правозащитные учреждения, отвечающие за надзор за полицией.

## Как проводятся полицейские реформы?

Процесс реформирования полиции требует координации между несколькими заинтересованными сторонами. Национальное правительство вместе с соответствующими местными органами власти должно инициировать и активно поддерживать усилия по реформированию и убеждать другие заинтересованные стороны также поддерживать реформу: надзорные учреждения, органы управления, организации гражданского общества и общественность могут консультироваться или участвовать напрямую. В условиях миростроительства или переходного периода международные участники могут поддержать национальные усилия по реформированию полиции, но национальные институты всегда должны руководить этими реформами.

► **Демократичность полиции** Демократичность полиции - это набор ценностей, которые описывают то, что ожидается от полиции в условиях демократии. Целью полиции должно быть:

- поддержание законности и порядка;
- предотвращение преступления;
- защита и уважение прав и свобод всех людей;
- предоставление услуг и помощь населению.

Выполняя свои обязанности, полиция в условиях демократии должна:

- поддерживать верховенство права при исполнении своих обязанностей;
- демонстрировать профессионализм и честность и уважать права человека, гражданские и политические права;
- быть подотчетным общественности, государству и закону;
- быть прозрачным в своей деятельности, использовании ресурсов и общении с общественностью;
- Преимущественно сдержанное, пропорциональное и адекватное применение силы, когда это необходимо.

Термин «демократичность полиции» часто используется взаимозаменяемо с другими ориентированными на людей подходами, такими как полицейская деятельность на уровне общин, полицейская деятельность, ориентированная на решение проблем, и полицейская деятельность на основе разведки. Реализация этих подходов всегда должна отражать основные ценности демократичности полиции, изложенные выше.

Для получения дополнительной информации о демократической полицейской деятельности, пожалуйста, обратитесь к справочному пособию по РСБ «Полиция».

Реформа полиции обычно включает период стратегической оценки (или предварительного анализа), разработки и стратегического планирования, реализации и оценки (см. Рисунок 3).

**Стратегическая оценка.** Оценка необходимости и приоритетов реформы требует тщательного анализа полицейской организации, ее персонала и отношений с другими учреждениями, гражданским обществом и общественностью. Консультации с различными заинтересованными сторонами из всех групп общества и всех уровней в полиции помогут:

- выявить основные проблемы в полиции;
- провести аудит гендерного равенства;
- определить, как разные субъекты воспринимают существующие проблемы;
- установить необходимость реформы;
- проверить готовность к реформам;
- обеспечить поддержку и ресурсы.

Эта информация служит основой, необходимой для оценки хода реформ в дальнейшем.

**Стратегическое планирование.** Первоначальный анализ учитывает подробный план реформ, в котором четко определены цели, четко определены роли и обязанности, а также сроки их достижения. Цели демократического управления, сосредоточенные на большей подотчетности с помощью сильных механизмов контроля и надзора, должны быть сбалансированы с оперативными целями, чтобы обеспечить осуществимость реформ и общественную поддержку. На них будут влиять несколько факторов, в том числе:

- поддержка со стороны других частей сектора безопасности;
- отношение общественности и отношения с полицией;
- существующие организационные условия;
- ресурсы, доступные для реформы.

На этом этапе также необходимо создать механизмы мониторинга, обзора и оценки для определения успеха реформы.

**Реализация.** Реализация плана реформ требует достаточной политической поддержки, финансовых и людских ресурсов, а также времени. Системный подход к управлению изменениями и эффективные стратегии внутренней и внешней коммуникации обеспечивают ясность процесса изменений и помогают получить поддержку. Реформа будет успешной только в том случае, если она имеет смысл для всего персонала полиции и тех, кто взаимодействует с полицией. Создание системы управления эффективностью и вознаграждения может цементировать изменения в ценностях и практике полиции. Преданное лидерство сверху важно. В случае смены руководства следует сохранять политическую поддержку реформ, чтобы обеспечить надлежащее выполнение плана реформ.

**Рисунок 3. Четыре основных этапа реформы полиции**





**Оценка:** сбор данных на протяжении всего процесса и оценка результатов по четким и ранее установленным критериям позволяют измерять успех и определять области, в которых необходимо адаптировать усилия по реализации. Оценка прогресса демонстрирует преимущества реформ для политических лидеров и населения и помогает заручиться поддержкой в интересах полиции и будущих улучшений.

## Каким образом гендерное равенство является частью полицейской реформы?

Поскольку люди имеют разную гендерную идентичность и разные потребности в области безопасности, реформа должна дать полиции возможность реагировать на все эти потребности. Крайне важно включить анализ гендерного равенства в планирование, разработку, реализацию и оценку программы реформирования полиции. Особенности учета гендерного равенства в реформе полиции:

- **Улучшение гендерного равенства в полицейской организации:** Реформа часто необходима для обеспечения открытого приема на работу, недискриминационной политики и равных возможностей карьерного роста для женщин и мужчин. Реформа может сосредоточиться на создании рабочей среды, свободной от всех форм дискриминации и преследований, и создании внутренней способности эффективно реагировать на жалобы. Обеспечение подходящей рабочей обстановки также означает, что женщины и мужчины имеют равный доступ к соответствующим средствам, оборудованию и обучению, а также равные возможности для эффективного использования своих навыков.
- **Содействие гендерному равенству для повышения эффективности работы полиции:** В своей повседневной работе с населением сотрудники полиции должны признавать, что насилие и дискриминация по-разному влияют на людей с различной гендерной идентичностью. Реформа полиции, которая способствует гендерному равенству, дает полиции возможность более эффективно реагировать на различные потребности всех членов общества. Реформа полиции, которая продвигает гендерное равенство, может помочь культуре полиции стать более отзывчивой к потребностям людей с различными гендерными идентичностями.

### ► Реформирование полиции в

**постконфликтных ситуациях** Страна, пережившая конфликт, может столкнуться с дополнительными проблемами в вопросах реформирования полиции в рамках РСБ. В этом контексте демилитаризация полиции является основной целью. Это означает, что функции, персонал и организация полиции и военных отделены друг от друга, и что полиция меняет свое поведение с культуры силы на культуру обслуживания. Это важно, потому что в таких условиях полиция часто участвовала в операциях военного времени и, возможно, участвовала в насилии над населением. Восстановление полиции как службы требует тщательной проверки и старого персонала, и новобранцев, чтобы полицейские силы работали честно и законно.

Демобилизация и реинтеграция вооруженных государственных и негосударственных групп, а также процессы примирения и правосудия переходного периода еще более затрудняют создание необходимых процедур, навыков и подходов для обеспечения эффективного поведения в отношении национального и международного права.

Непрерывный и всеобъемлющий политический диалог на протяжении всего мирного процесса и после конфликта крайне необходим для обеспечения необходимой поддержки всех заинтересованных сторон в реформировании сектора безопасности. Тесная координация вопросов международного и национального финансирования и реализации особенно важна для обеспечения высокого качества реформ.

Пожалуйста, обратитесь к справочному пособию по РСБ «Мирные процессы» для получения дополнительной информации о РСБ в контексте мирных процессов.



## Дополнительные источники

*О реформировании полиции в контексте РСБ:*

- Peter Albrecht and Lars Buurbaek  
**An Uneasy Marriage: Non-state Actors and Police Reform**  
Policing and Society, 19(4), 2009: 390-405.
- Меган Бастик  
**Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в полицейских силах**  
Geneva: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014.
- Пьер Апли (ред.)  
**Практическое пособие по борьбе с коррупцией и служебными правонарушениями в органах полиции**  
Geneva: DCAF, 2012.
- Paulo Costa and Isaline Thorens  
**Training Manual on Police Integrity**  
Geneva: DCAF, 2015.
- United Nations Office on Drugs and Crime  
**Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity**  
Criminal Justice Handbook Series.  
New York: United Nations, 2011.
- Organization for Security and Co-operation in Europe  
**Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform**  
TNTD/SPMU Publication Series Vol. 11.  
Vienna: OSCE, 2013.
- Curbing Corruption  
**Sector: Police Services**  
Police services sector review as at 7 October 2018,  
available at: <https://curbingcorruption.com/sector/police-services/>

*О реформировании полиции в местном контексте:*

- Querine Hanlon  
**Security Sector Reform in Tunisia: A Year After the Jasmine Revolution**  
Special Report 304. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2012.
- John Doyle (ed.)  
**Policing the Narrow Ground: Lessons from the Transformation of Policing in Northern Ireland**  
Dublin: Royal Irish Academy, 2010.

- Robert Peacock and Gary Cordner  
**“Shock Therapy” in Ukraine: A Radical Approach to Post-Soviet Police Reform**  
Public Administration and Development, 36(2), 2016: 80-92.

*О некоторых подходах к обеспечению демократичности полиции:*

- Sol Iglesias and Ulrich Klingshirn (eds.)  
**Good Policing: Instruments, Models and Practices**  
Asia-Europe Democratisation and Justice Series.  
Singapore: Asia-Europe Foundation; Jakarta: Hanns Seidel Foundation Indonesia, 2011.
- Старший полицейский советник при Генеральном секретаре ОБСЕ  
**Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, издание 2е.**  
Vienna: OSCE, 2008.

*О международных полицейских стандартах и этике:*

- Amnesty International  
**International Police Standards: 10 Basic Human Rights Standards for Law Enforcement Officials**  
Toolkit: Legislating for the Security Sector 1.3.  
Geneva: DCAF, 2009.
- Совет Европы  
**Европейский кодекс полицейской этики (Рекомендация Rec. (2001) 10; принята Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года)**  
Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2002.

## 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](http://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>

**DCAF, Женевский центр по управлению сектором безопасности**, 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**

Ронью Хардер и Джаспера Линке за вклад в исследование, изложение и редактирование; Дженни Роуз за вычитку варианта на английском языке; SwissTranslate за перевод и редактирование варианта на французском языке; и Петру Гуртнер за макетирование и дизайн.

**Редактор серии**

Ферли Шапю

**Для цитирования этой публикации:**

DCAF - Женевский центр по управлению сектором безопасности. *Реформирование полиции*. Серия справочных пособий по РСБ. Женева: DCAF, 2019.

© DCAF. Справочные пособия по РСБ имеются в свободном доступе на сайте [www.dcaf.ch](http://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.