

Комитет гражданских инициатив
Фонд ИНДЕМ

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В НЕКОТОРЫХ ФЕДЕРАТИВНЫХ СТРАНАХ МИРА

Информационно-справочные материалы

Авторы доклада: П.А.Раевский, С.А.Пархоменко

Оглавление

Введение	2
1. Законодательное регулирование деятельности правоохранительных органов.....	4
2. Система органов, выполняющих правоохранительную функцию	5
3. Прокуратура	8
4. Предварительное следствие	11
5. Цели функционирования правоохранительной системы	12
6. Система правоохранительных органов	13
7. Оценка эффективности деятельности правоохранительных органов	22
8. Статистика.....	25
9. Контроль за деятельностью правоохранительных органов	26
10. Взаимодействие правоохранительных органов с обществом	30
11. Взаимодействие правоохранительной системы и других органов власти.....	32
12. Противодействие коррупции в правоохранительной сфере	33
13. Финансирование правоохранительных органов.....	36

Введение

В условиях продолжающейся реформы МВД России, которая получает неоднозначную оценку, вновь приобретает большое значение задача сравнительного анализа принципов организации систем правоохранительных органов за рубежом и в России. Очевидно, изначально принятая стратегия реформирования российской правоохранительной системы не использовала в полном объеме возможности, предоставляемые анализом аналогичного зарубежного опыта. Ведь существует много вариантов организации правоохранительных систем как на уровне принципов построения, так и на уровне практической реализации и внедрения.

Для реализации данной задачи было принято решение рассмотреть несколько наиболее значимых, с точки зрения, данного исследования национальных примеров. Учитывая структурную специфику российской системы власти – федеративное устройство – в фокус анализа попали государства с федеративной формой устройства.

На настоящий момент принято относить к федеративным государствам следующие двадцать семь стран.

Европа:

1. Австрийская Республика
2. Российская Федерация
3. Федеративная Республика Германия
4. Швейцарская Конфедерация (с оговорками)
5. Федерация Боснии и Герцеговины

Азия:

6. Исламская Республика Пакистан
7. Малайзия
8. Объединённые Арабские Эмираты
9. Республика Индия
10. Республика Ирак
11. Российская Федерация
12. Федеративная Демократическая Республика Непал

Африка:

13. Судан
14. Республика Южный Судан
15. Союз Коморы
16. Федеративная Демократическая Республика Эфиопия
17. Федеративная Республика Нигерия

Америка:

18. Аргентинская Республика
19. Боливарианская Республика Венесуэла
20. Канада
21. Мексиканские Соединённые Штаты
22. Соединённые Штаты Америки
23. Федеративная Республика Бразилия
24. Федерация Сент-Китс и Невис

Австралия и Океания:

25. Австралийский Союз
26. Федеративные Штаты Микронезии
27. Палау

Очевидно, что дать сколько-нибудь полный обзор ситуации в рамках данного исследования по всем странам невозможно. Во многих случаях этому препятствует языковой барьер, в части случаев – отсутствие доступа к надежной информации в дистанционном режиме. Также следует отметить, что значительная часть указанных федеративных государств по большинству критериев не является сопоставимыми с Россией, и, соответственно, их анализ имеет минимальную практическую значимость.

С учетом упомянутых обстоятельств, круг государств для анализа был сокращен до представителей наиболее успешных федераций и федераций, которые во многих случаях принято рассматривать в качестве бенчмарков для России, а именно: США, Германия, Швейцария, Бразилия. За рамками анализа, к сожалению, остались Индия, Мексика, Австралия и некоторые другие интересные примеры, но, в целом, можно говорить о достаточно широком спектре рассматриваемых вопросов и вариантов решения потенциальных проблем реализации правоохранительной функции государством. В некоторых случаях, когда имелась информация по другим странам, мы не упустили возможности вставить ее в отчет.

Для целей данного обзора были выделены следующие аспекты организации зарубежных правоохранительных систем:

1. Законодательное регулирование деятельности правоохранительных органов – каким образом и на каком уровне осуществляется нормативное регулирование организации и функционирования правоохранительной системы.
2. Система органов, выполняющих правоохранительную функцию, – какие органы и на каком управленческом уровне исполняют правоохранительные функции. Правоохранительные органы могут называться по-разному, иметь различный организационно-правовой статус и различную функциональную нагрузку.
3. Прокуратура – какие ведомства выполняют прокурорские функции. Круг полномочий таких ведомств в целом может различаться. Также может различаться реализация надзорных функций за исполнением законодательства и соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, и взаимодействие с другими правоохранительными органами может быть организовано по-разному.
4. Предварительное следствие. Аналогичным образом может различаться реализация функции предварительного следствия.
5. Цели функционирования правоохранительной системы. Большое значение для общего функционирования правоохранительной системы имеет то, каким образом реализована функция целеполагания и каковы декларируемые цели правоохранительной системы.
6. Система правоохранительных органов. Система правоохранительных органов может строиться на основе различных принципов и институциональных решений. Это также существенный фактор для общей оценки организации правоохранительной системы.
7. Оценка эффективности деятельности правоохранительных органов – методики оценки деятельности правоохранительных органов, кто и как осуществляет такую оценку.
8. Статистика – существующая статистика и методы сбора информации для ее формирования за рубежом.
9. Контроль за деятельностью правоохранительных органов – какие структуры и каким образом осуществляют контроль за деятельностью правоохранительных органов.
10. Взаимодействие правоохранительных органов с обществом – каким образом, на основе каких механизмов строится взаимодействие правоохранительных органов с обществом.

11. Взаимодействие правоохранительной системы и других органов власти – каким образом, на основе каких механизмов строится взаимодействие правоохранительных органов с обществом.
12. Противодействие коррупции в правоохранительной сфере – какие антикоррупционные механизмы используются для контроля уровня коррупции в правоохранительных органах.
13. Финансирование правоохранительных органов – кто, как и в каких объемах осуществляет финансирование правоохранительных органов.

1. Законодательное регулирование деятельности правоохранительных органов

США

Федеральное устройство США предполагает независимость местных органов власти от органов власти штата, которые, в свою очередь, независимы от федерального правительства. На каждом из этих трех уровней государственной власти имеются собственные, автономные органы расследования. Федеральные органы проводят расследования преступлений, законодательно отнесенных к подсудности и подсудности федерального правительства, а следственные органы в штатах расследуют преступления, которые отнесены к компетенции властей штатов.

В США нет общенационального министерства с функциями главного штаба полицейских сил, а также федеральной полиции как таковой, то есть центрального ведомства, наделенного традиционными полицейскими функциями. Каждый штат, крупный город, более мелкий населённый пункт имеет своё полицейское ведомство, независимое от других. Все государственные органы, наделенные правом проведения оперативной и следственной работы, производства задержаний, арестов, обысков и изъятий, возбуждения и осуществления уголовного преследования, именуются в Соединенных Штатах правоприменяющими ведомствами (law enforcement agencies).¹

Германия

В Федеративной Республике Германия функции по поддержанию общественного порядка законодательно разделены между соответствующими полицейскими структурами на федеральном уровне, а также на уровне земель (16 федеральных земель). Основными правоохранительными институтами являются Федеральная полиция (Bundespolizei), Земельная полиция (Landespolizei) и Федеральное ведомство криминальной полиции (Bundeskriminalamt).²

Швейцария

В Швейцарии нет единой национальной полицейской организации. Вследствие федеральной структуры страны и суверенитета кантонов в полицейских вопросах предполагается разделение полиции Швейцарии на федеральную службу полиции, полицию кантонов и полицию городов и общин. В данной структуре отражены федеральная система государства и трехуровневое административное деление территории Швейцарии.

¹ <http://www.agentura.ru/dossier/usa/system/>

² http://polis.osce.org/countries/details?item_id=17&lang=en

Конституция Швейцарии признает юрисдикции кантонов в полицейских делах. В каждом из 26 кантонов действуют суверенные правоохранительные органы несущие ответственность за обеспечение общественного порядка на своей территории.³

Бразилия

Конституция Бразилии выделяет две части союзной компетенции (ст.21 и ст.22): предметы ведения и полномочия административного характера и предметы ведения, по которым только Союз может законодательствовать. Вторая часть предусматривает исключительное право Союза издавать законы по таким вопросам, как гражданское, торговое, уголовное, процессуальное право, и др. Что касается исключительной компетенции штатов, то, несмотря на ее остаточный характер (практически здесь мало что остается), Конституция все же некоторые полномочия прямо записала за ними (§§2 и 3 ст. 25 – не относятся к правоохранительной системе)⁴.

2. Система органов, выполняющих правоохранительную функцию

США

Систему полицейских органов и спецслужб США составляют федеральная полиция, полиция штата, органы местной полиции.

Федеральная полиция, входящая в состав большинства федеральных министерств и ведомств, функционирующая на основе федерального законодательства и включающая: полицейские органы департамента юстиции, специальную федеральную полицию по охране столицы США, здания парламента и резиденции президента США, полицейские органы Министерства финансов, Управление расследований службы внутренних доходов Федерального налогового управления, Федеральное полицейское подразделение департамента почт, а также военную полицию Министерства обороны США.

Система функционирования полицейских служб в федеральных правоохранительных органах США является универсальной (она строится на основе принципа отраслевой специализации с учетом административно-территориального деления страны), но организована она с учетом американской специфики — множественности исторически сложившихся различных полицейских ведомств и особенностей задач, возложенных на входящие в них традиционные полицейские службы. Данный принцип положен в основу организации и деятельности всех звеньев полицейской системы Соединенных Штатов вне зависимости от ведомственной принадлежности конкретного полицейского агентства, как на федеральном, так и на региональном уровнях.⁵

Полиция штата включает полицейское управление полиции штата, службу безопасности штата, другие полицейские подразделения.

³ http://polis.osce.org/countries/details?item_id=72

⁴ Тенденции развития федерализма в РФ (Аналитический доклад)/ Фонд ИНДЕМ, - М: 2002, с. 59// <http://www.indem.ru/satarov/federalizm.htm>; Конституция Бразилии/ <http://www.v-brazil.com/government/laws/titleIII.html>

⁵ <http://www.agentura.ru/dossier/usa/system/>

Также правоохранительную деятельность осуществляют органы местной полиции, железнодорожная и промышленная (частная) полиция.

Германия

Систему полицейских органов Германии составляют⁶:

- Федеральное министерство внутренних дел Германии (Bundesministerium des Innern)⁷ несет ответственность за обеспечение внутренней безопасности и защиты конституционного строя, защиту гражданского населения от бедствий и терроризма, административные вопросы и спорт.
- Федеральная полиция (Bundespolizei или BPOL) подчиняется Министерству внутренних дел и выполняет комплексные задачи в соответствии с Федеральным законом о полиции и рядом других законодательных актов. Федеральная полиция тесно взаимодействует с организованной сетью различного рода служб безопасности федерального и земельного подчинения и на основе партнерства с коллегами-полицейскими федеральных земель и пограничными службами зарубежных стран.

Территория Федеративной Республики Германия состоит из 16 федеральных земель, имеющих собственные полицейские формирования, организация которых в каждой земле своя. Это обусловлено тем, что согласно Конституции Германии формирование и руководство полицейскими структурами является собственной прерогативой правительств федеральных земель.

Особое место в системе правоохранительных органов Германии занимает Федеральное ведомство криминальной полиции (Bundeskriminalamt или ВКА). Оно является центральным органом, отвечающим за координацию действий федеральных и земельных структур во всех вопросах, связанных с полицейской деятельностью; выступает в роли основного разведывательного ведомства и хранилища информации о деятельности полиции Германии; является учредителем Национального центрального бюро Международной организации уголовной полиции (Интерпол) Федеративной Республики Германия.

Швейцария

Систему полицейских органов Швейцарии составляют⁸:

- Федеральный департамент юстиции и полиции Швейцарии - департамент занимается вопросами, касающимися безопасности в стране, борьбы с преступностью и терроризмом, политического убежища, иностранцев, полицейского и судебного международного сотрудничества по надзору за казино и лотереями и соблюдению авторских прав.
- Федеральное бюро полиции - сотрудничает со своими международными и кантональными партнерами и служит информационным, координационным и аналитическим центром по вопросам, касающимся внутренней безопасности Швейцарии.
- Правоохранительные органы кантонов – обеспечивают законность и порядок на территории соответствующего кантона. Полиция кантонов также выполняет

⁶ http://polis.osce.org/countries/details?item_id=17&lang=en

⁷ Официальный сайт: http://www.bmi.bund.de/EN/Home/startseite_node.html

⁸ http://polis.osce.org/countries/details?item_id=72

функции уголовной полиции и несет ответственность за координацию действий в случае крупных аварий или стихийных бедствий. Кантоны также в основном определяют структуру своих сил полиции.

Также упоминается заслуживает и общественная полиция которая была создана в кантонах, которые либо территориально раздроблены, либо где местные общины традиционно имеют высокий уровень автономии (как например, в Берне и Цюрихе).

Бразилия

Согласно статье 144 Конституции Бразилии, правоохранительную функцию выполняет целый ряд органов:

Article 144. Public security, the duty of the State and the right and responsibility of all, is exercised to preserve public order and the safety of persons and property, by means of the following agencies:

I - federal police;

II - federal highway police;

III - federal railway police;

IV - civil polices;

V - military polices and military fire brigades.

Источник: Constitution of Brazil <http://www.v-brazil.com/government/laws/titleIII.html>

В Бразилии существуют следующие основные подразделения полиции:

- федеральная полиция (federal police), которая выполняют функции аналогичные ФСБ России и осуществляет, например, паспортный контроль, визовую поддержку внутри страны и многое другое;
- федеральная дорожная полиция (federal highway police) специализируется в сфере аналогичной ГИБДД;
- федеральная железнодорожная полиция (federal railway police) – аналог полиции на транспорте;
- гражданская полиция (civil police), являющаяся относительным аналогом нашего уголовного розыска;
- военизированная полиция (military police) и военизированные пожарные бригады (military fire brigades) – первая имеет подчинение и нормативное регулирование уровня штата и обеспечивает правопорядок (включая патрулирование, оперативное реагирование, силовые акции и т.п.); вторые отвечают за противопожарную безопасность. Военизированная полиция и военизированные пожарные бригады относятся к вспомогательным силам бразильских вооруженных сил, не являются армейскими подразделениями, но могут быть мобилизованы в случае военных конфликтов и т.п. При этом помимо военизированной полиции действуют специальные полицейские органы в армии, на флоте и в военно-воздушных силах. Таким образом, военизированная полиция не является военной.

Также в Бразилии существуют специальное объединенное Управление общественной безопасности (National Force of Public Safety), формирующееся из представителей военной полиции, прошедших жесткий отбор и призванные решать комплексные проблемы обеспечения общественной безопасности.

Есть ещё муниципальная полиция, но эта полиция занимается в основном парковками машин и дорожным движением, официально оружия не носит и имеет очень ограниченные полномочия, однако, они могут вызвать другие подразделения полиции уже с достаточными полномочиями и оружием. Вообще, полиции в Бразилии значительно меньше, чем в России, и отбор на службу более избирательный⁹.

3. Прокуратура

США

В США обвинение по уголовным делам - важная, но не единственная функция прокуратуры как совокупности правоприменяющих органов (федеральных, органов штатов и местных) исполнительной власти, выполняющих юридическое консультирование правительства соответствующего уровня, представляющих его интересы в судах и обеспечивающих исполнение закона.

Реализуя третью функцию, прокуратура действует как служба обвинения, уполномоченная именем государства возбуждать уголовные дела, расследовать нарушения законов, привлекать правонарушителей к уголовной ответственности, поддерживать обвинение в судах.

Генерального прокурора США (U.S. Attorney General) - главу федеральных органов обвинения - в российской литературе часто именуют "министром юстиции". Это объясняется тем, что генеральный прокурор возглавляет Министерство юстиции США (U.S. Department of Justice), но последнее никакого отношения к судебному управлению не имеет, а именно эта функция составляет основу компетенции министерств юстиции в других странах.

Генеральный прокурор США, возглавляющий Министерство юстиции как приданный ему аппарат, выполняет такие функции, которые в других странах возложены на прокуратуру, министерство внутренних дел, органы контрразведки и уголовного розыска, тюремные ведомства. Сфера деятельности прокуратуры США, поэтому намного шире обычной для прокуратуры сферы уголовного преследования и государственного обвинения и не совпадает с традиционной для министерств юстиции сферы судебного управления.

Федерализм США обусловил существование трех самостоятельных звеньев прокуратуры: федерального, штатного и местного. Каждое звено имеет свои особенности в организации, комплектовании и компетенции и действует в пределах своей территориальной и предметной юрисдикции. Штат вправе на основе собственной конституции или соответствующего законодательства устанавливать организацию и определять объем полномочий прокуратуры в штате, а федеральная служба функционирует на основе законов, принимаемых Конгрессом США. Ни Генеральный прокурор США, ни подчиненные ему органы не уполномочены руководить прокуратурами в штатах.¹⁰

Также, в каждом судебном округе (на которые для целей отправления правосудия по делам федеральной подсудности разделена территория США) имеется ведомство федерального прокурора США по данному округу. Прокуроры ведомства выполняют основной объем работы по осуществлению уголовного преследования по делам

⁹ Волков И.В. Возможности в Бразилии /Проблемы Местного самоуправления//

<http://www.russobras.com/media-publications-008.php>

¹⁰ <http://www.agentura.ru/dossier/usa/system/>

федеральной юрисдикции, направляют деятельность федеральных следователей в своих округах. Ведомства федеральных окружных прокуроров подчинены (через Министерство юстиции) Генеральному прокурору США.

Германия

Основой организации деятельности прокуратуры Германии являются законодательство о судоустройстве, Положение об организационной структуре прокуратуры и Правила внутреннего распорядка. Прокуратура Германии входит в состав министерства юстиции и ее структура совпадает со структурой судебной системы и подразделяется на федеральные и земельные органы прокуратуры. Органы прокуратуры образованы при земельных судах, а дела Федерации относятся к ведению прокуратуры при федеральном Верховном суде.

В соответствии с системой судов земельные органы прокуратуры создаются при земельных судах всех уровней по вопросам, регулируемым земельным законодательством, а при федеральном Верховном суде — по вопросам федерального закона, федеральная прокуратура. Федеральный Генеральный прокурор назначается Президентом страны по представлению министра юстиции и с одобрения Бундесрата. В таком же порядке назначаются иные федеральные прокуроры. Генеральный прокурор назначает обер-прокуроров, на которых распространяется Закон о государственных служащих.

При участковых судах прокуратуры обычно не создаются. Их образование входит в компетенцию законодателя. В участковые прокуратуры назначаются прокуроры и иные должностные лица.

Законом о судоустройстве прокурору предоставляется возможность выбора любого суда, который он считает компетентным рассматривать возбужденное им дело. Тем самым прокурор участвует в выборе законного судьи.

Главная задача прокуратуры - осуществление уголовного преследования. Прокуратура обязана начинать такие преследования, устанавливать обстоятельства дела, собирать доказательства, принимать решение об окончании расследования. Прокурор проводит допрос обвиняемого, свидетелей, эксперта; дает распоряжение полиции о проведении обыска, изъятии вещественных доказательств и об иных действиях. Прокуратура завершает расследование либо путем подачи публичного иска в суд с предъявлением обвинения, либо прекращает дело. На прокурора возлагается участвовать в главном судебном разбирательстве, вносить протест на решение судьи, выполнение действий по приведению в исполнение решения суда.

Швейцария

В Швейцарии прокуратура является частью судебной системы. Будучи включенной в систему судебной власти, прокуратура выполняет свои задачи по защите законности, прав граждан и охраняемого законом публичного интереса в соответствии с принципом законности и беспристрастности и действует при судах. Деятельность, отнесенная законодательством кантона к компетенции прокуратуры, осуществляется генеральным прокурором, прокурорами и их заместителями.

Генеральный прокурор руководит деятельностью прокуратуры и распределяет обязанности между прокурорами и их заместителями. Должностные лица прокуратуры ведут следствие и поддерживают обвинение в судах уголовной юрисдикции. Генеральный

прокурор в соответствии с положениями уголовно-процессуального кодекса кантона в порядке надзора осуществляет контроль за соблюдением законодательства и общественного порядка. Дела о преступлениях, расследованных прокуратурой, передаются в соответствующий суд в зависимости от характера преступлений.

Генеральный прокурор может участвовать в заседаниях Суда правосудия или Суда первой инстанции, всякий раз, когда сочтет это необходимым в общественных интересах или в делах, связанных с изменением гражданского состояния лиц, прежде всего несовершеннолетних. Он может принимать участие во всех делах, связанных с лишением прав, безвестным отсутствием, выморочным наследством, а также в производстве по обжалованию отказа в рассмотрении дела в связи с его неподсудностью данному суду, в производстве по проверке подлинности документов, толкования и пересмотра судебных решений, а также в иных делах, участие в которых входит в компетенцию генерального прокурора в соответствии с законом. Однако генеральный прокурор не вправе обжаловать в апелляционном порядке дела, в которых он участвовал.

Должностные лица Прокуратуры обязаны осуществлять контроль за исполнением судебных решений. В этих целях Прокуратура может непосредственно привлекать лиц, уполномоченных применять принудительные меры (армия, полиция).

Законодательство Швейцарии определяет основы сотрудничества полиции и органов прокуратуры. Полиция информирует прокуратуру о тяжких преступлениях, а также о других деяниях, повлекших тяжкие последствия. Прокуроры Конфедерации и кантонов могут более подробно регулировать эту обязанность.

Прокурор вправе в любое время давать полиции указания и поручения по делу или принять его к своему производству. В последнем случае он осуществляет первоначальные следственные действия по возможности самостоятельно. Прокурор также вправе поручить полиции выполнить дополнительные следственные действия. Для этого он дает письменные, а в неотложных случаях, и устные указания. В случае осуществления органами полиции указаний прокурора сторона защиты имеет те же процессуальные права, как и в случае производства их органами прокуратуры.

Бразилия

Прокуратура Бразилии (Public Ministry) является органом, объединяющим независимых прокуроров, и относится к ведению федерации, согласно ст. 22 Конституции Бразилии. Структура бразильской прокуратуры стандартна для такой модели – органы прокуратуры (магистраты) представлены на федеральном уровне и уровнях субъектов федерации (штатов, федеральных районов и территорий).

Федеральные прокуроры делятся на три ранга, в зависимости от юрисдикции суда, перед которым они имеют право выступать. Таким образом, "Procuradores Da Republica" (федеральные прокуроры) участвуют в судебном процессе с одним судьей и в судах низшей инстанции. "Procuradores Regionais Da Republica" – прокуроры, выступающие перед федеральными апелляционными судами. "Subprocuradores-Gerais Da Republica" - прокуроры, выступающие перед высшими федеральными судами. Procurador Geral Da Republica – генеральный прокурор Республики – возглавляет федеральный орган, и ведет дела в Высшем федеральном трибунале (Supremo Tribunal Federal, STF), высшей судебной инстанции Бразилии.

На уровне отдельных штатов прокуроры подразделяются на заместителей прокуроров штата (Promotores De Justiça Substitutos), прокуроров штата (Promotores De Justiça) и прокуроров, выступающих в апелляционном суде штата (Procuradores De Justiça). Военные прокуроры, категории которых, хотя и связанные с федеральными прокурорами, выделяются в порядке, аналогичном прокурорам штата.

Основной задачей прокуроров является содействие укреплению правосудия, что означает, что они обязаны не только осуществлять уголовное преследование по уголовным делам, но и, если в ходе судебного процесса они убедятся в невиновности ответчика, обращаться к судье с просьбой о его оправдании. За прокуратурой всегда остаётся последнее слово в отношении предъявления или непредъявления обвинения в совершении преступления, за исключением тех случаев, когда законодательство Бразилии допускает частное обвинение. В таких случаях прокурор официально выступает в роли гаранта обеспечения законности, обеспечивая осуществление правосудия.

Несмотря на наличие у прокуроров соответствующих полномочий, они ведут следствие только по крупным уголовным делам, обычно связанным с правонарушениями, совершёнными полицией или государственными должностными лицами. Также прокуратура отвечает за надзор за работой полиции и вынесение полиции предписаний о принятии мер, которые обвинение считает необходимыми для завершения следствия. Полномочия отдельных прокуроров на расследование уголовных дел по-прежнему противоречивы и, несмотря на их мощную поддержку со стороны судей, прокуроров и населения, оспариваются в Высшем федеральном трибунале Бразилии, STF¹¹.

4. Предварительное следствие

США

В США разделение на следствие и дознание не практикуется. Более того, в государствах, основанных на англо-саксонской системе права, предварительное следствие и дознание по уголовным делам не производится ввиду отсутствия таких процедур в уголовном процессе.

Производство расследований в США имеет много общего с проверкой сообщений о преступлениях в порядке ст. 144—145 УПК РФ. То есть должностное лицо, осуществляющее расследование в США собирает материал, который при наличии достаточных данных полагать, что конкретное лицо совершило конкретное преступление, передается прокурору, который принимает решение о выдвижении обвинения. При этом какие-либо процессуальные процедуры, направленные на доказывание, в ходе расследования не производятся.

Отличительная черта системы органов расследования в США – децентрализация государственной функции дознания и предварительного следствия, наделение ею различных учреждений исполнительной власти, не связанных между собой узам подчиненности. Это своеобразие организации расследования по уголовным делам вытекает из особенностей американской государственности и, в частности, из принципа федерализма.

¹¹ <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80>

Германия

В Германии розыск сосредоточивается в руках обвинителя, то есть почти исключительно прокуратуры. Для производства розыска прокуратура обращается к помощи полиции, которая имеет право производить осмотры и допрашивать обвиняемых и свидетелей без присяги. Прокурор руководит расследованием, но может провести его и лично в полном объеме, что, как правило, осуществляется по наиболее важным и сложным уголовным делам. Полиция по указанию прокурора производит все необходимые процессуальные и оперативно-розыскные действия, собирает доказательства.

Швейцария

Уголовно-процессуальное уложение Швейцарии не предусматривает как таковой начальной стадии возбуждения уголовного дела. Предварительное производство начинается посредством производимой полицией деятельности по выяснению обстоятельств дела (дознания) и открытия следствия, производимого прокуратурой. При этом, за определенным исключением, отсутствует разница в процессуальных средствах доказывания обстоятельств, связанных с уголовно-наказуемым деянием при производстве дознания и следствия. Причем решение о начале предварительного производства не может быть оспорено, за исключением случая, когда обвиняемый заявляет о том, что имеет место нарушение запрета повторного уголовного преследования.

Преступное деяние может стать предметом судебного разбирательства только в том случае, если прокуратура предъявит обвинение против определенного лица на основе точно описанных фактов в компетентный суд.

Бразилия

В Бразилии всем комплексом следственных мероприятий занимается гражданская полиция (civil police), соответствующие подразделения которой существуют в каждом субъекте федерации. Схема подчинения и регулирования аналогична военизированной полиции субъектов федерации и допускает различия между соответствующими органами различных субъектов федерации.

5. Цели функционирования правоохранительной системы

США

Законодательством США полномочия полиции определены как права, переданные государством или муниципальным правительством для осуществления законодательного регулирования гражданских интересов, защиты безопасности, здоровья, и всего, что касается граждан, а также для проведения превентивной деятельности в отношении уголовных преступлений, массовых выступлений и беспорядков, связанных с ними. Точный круг полномочий полиции очень труден для определения, поскольку он постоянно пополняется в связи с развитием уровня общественной жизни, технологии, появлением новых государственных органов или реорганизацией таковых.¹²

¹² Официальный сайт: <http://www.justice.gov/>

Германия

Основной целью полиции Германии является обеспечение общественной безопасности и общественного порядка внутри Федеративной Республики Германия, путём предотвращения совершений преступлений, а также преследования правонарушителей. Полиция Германии относится к исполнительной ветви власти.¹³

Швейцария

Основной целью полиции Швейцарии является защита основных прав и свобод граждан в соответствии с нормами швейцарского конституционного права, а также международного права. Также разграничиваются основные направления деятельности полиции Швейцарии – предотвращение различного рода опасности и правоохранительная деятельность, а также деятельность, направленная на сбор информации (разведывательная деятельность). Последняя включает в себя раннее выявление потенциальных угроз для государства, таких как терроризм, шпионаж или насильственный экстремизм. Сбор информации осуществляется Федеральной разведывательной службой (SIS), которая является частью Федерального департамента обороны, защиты населения и спорта (DDCPS).¹⁴

6. Система правоохранительных органов

США

Министерство юстиции США (United States Department of Justice)¹⁵ — на федеральном уровне осуществляет руководство в области предупреждения и борьбы с преступностью, справедливого наказания виновных в незаконном поведении, справедливого и беспристрастного отправления правосудия для всех американцев. Основными целями и задачами министерства являются обеспечение законности, общественной безопасности, а также защита интересов Соединенных Штатов в соответствии с законом.

В структуру **Министерства юстиции США** входит ряд подразделений: Федеральное бюро тюрем (Federal Bureau of Prisons), Бюро алкоголя, табака, оружия и взрывчатых веществ (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives), Управление по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Administration) и др.

Особым органом является **Федеральное бюро расследований** (Federal Bureau of Investigation),¹⁶ которое является подразделением Министерства юстиции и подчинено его главе - Генеральному прокурору США. К подсудности ФБР отнесено большинство преступлений, преследуемых по федеральным законам. Расследуя нарушения законов, связанных с обеспечением национальной безопасности США, ФБР действует как орган контрразведки. Проводя оперативные мероприятия и расследования общеуголовных преступлений и по делам организованной преступности ФБР выступает как орган уголовного розыска.

¹³ Официальный сайт: http://www.bmi.bund.de/EN/Home/startseite_node.html

¹⁴ Официальный сайт: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/en/home.html>

¹⁵ Официальный сайт: <http://www.justice.gov>

¹⁶ Официальный сайт - <http://www.fbi.gov/>

Министерство внутренней безопасности США (Department of Homeland Security)¹⁷ – на федеральном уровне осуществляет руководство в области оптимального взаимодействия всех ведомств с целью предотвращения угрозы совершения террористических актов, разработки новых методов борьбы с терроризмом, а также борьбы с последствиями стихийных бедствий.

В структуру **Министерства внутренней безопасности США** входят:

- Секретная служба США (U.S. Secret Service). В обязанности сотрудников службы входит охрана высокопоставленных государственных деятелей: оперативные мероприятия и расследования, связанные с обеспечением безопасности.
- Береговая охрана США (U.S. Coast Guard) - морская пограничная служба, наделенная правоприменительными полномочиями.
- Бюро по исполнению миграционных и таможенных законов (Bureau of Immigration and Customs Enforcement)
- Управление чрезвычайной готовности и оперативного реагирования (Emergency Preparedness and Response) и др.

Министерство финансов США (United States Department of the Treasury)¹⁸ - в функции министерства входит разработка и исполнение экономической и денежной политики США, регулирование экспорта и импорта, финансовых организаций, сбор налогов, печать бумажных долларов и чеканка монет. В составе Министерства финансов США действует **Служба внутренних доходов** (Internal Revenue Service),¹⁹ - своего рода федеральная налоговая полиция - которая расследует нарушения налогового законодательства, оперативным путем выявляет и привлекает к уголовной ответственности лиц, уклоняющихся от налогообложения.

Министерство обороны США (Department of Defense)²⁰ - исполнительный департамент правительства США, ведающий координацией и управлением всех ведомств и функций правительства США в военной области и вопросах национальной безопасности.

При Министерстве обороны действует **Военная полиция**. Военная полиция состоит из: отдельных бригад и батальонов в составе армейских корпусов, рот в составе дивизий, эскадрилий военной полиции в ВВС США, двух батальонов морской пехоты в ВМС США.

К основным функциям Военной полиции относятся: поддержание дисциплины в гарнизонах и на базах, охрана объектов, расследование воинских преступлений, регулирование дорожного движения, проведение антитеррористических мероприятий, ликвидация или оказание содействия в ликвидации волнений среди гражданского населения, в том числе и в тех странах, где дислоцируются части и подразделения Вооружённых сил США.

Почтовая служба США (United States Postal Service)²¹ - независимое агентство Федерального правительства США, оператор почтовых услуг на территории Соединённых Штатов Америки. Расследует уголовно наказуемые нарушения почтовых правил.

¹⁷ Официальный сайт: <http://www.dhs.gov/index.shtm>

¹⁸ Официальный сайт: <http://www.treasury.gov/Pages/default.aspx>

¹⁹ Официальный сайт: <http://www.irs.gov/>

²⁰ Официальный сайт: <http://www.defense.gov/>

²¹ Официальный сайт: <https://postalinspectors.uspis.gov/>

Правоохранительные органы на уровне штата. Каждый штат имеет своё полицейское управление²², независимое от других. Полиция штата, включает: полицейское управление полиции штата, службу безопасности штата и другие полицейские подразделения. Причём в разных штатах структура полицейских управлений может довольно заметно различаться. Начальник местного полицейского органа — комиссар, суперинтендант или шеф полиции — обычно назначается мэром, главой города или местным законодательным органом, а иногда выбирается путём всенародного голосования.

Правоохранительные органы на уровне округа. На уровне округа глава полицейского управления обычно носит название «шериф». В США шериф округа является главой окружного полицейского управления (sheriff's department).²³ Обязанности и взаимоотношения между шерифом и полицией штата существенно различаются от штата к штату.²⁴ В основном, это поддержание правопорядка, борьба с преступностью, помощь в отправлении правосудия, отправление функций судебного пристава, административное управление окружной тюрьмой.

Шерифы обычно подразделяются на три основные категории:

- Шерифы с минимальными правами - отвечают за управление тюрьмой, транспортировку заключенных, обеспечение безопасности судов, вручение повесток в суд и др. Проведение аукциона по продаже заложенной недвижимости или конфискацию имущества по решению суда;
- Шерифы с ограниченными правами в дополнение к вышеперечисленным обязанностям выполняют традиционные правоохранительные функции, такие как расследование преступлений и патрулирование внутри своего округа;
- Шерифы, выполняющие весь набор правоохранительных функций, независимо от границ округа.

Например, в северо-восточных штатах полномочия шерифа значительно сужены. Большую часть работы по охране правопорядка обеспечивает полиция штата. У шерифа есть заместители, их должности аналогичны должности заместителя начальника полиции полицейского департамента.

В небольших округах в юрисдикцию шерифа входит территория округа, в крупных округах — часть территории, где не действует муниципальная полиция. В большинстве штатов США должность шерифа — выборная, срок полномочий может составлять от двух до четырёх лет. То есть в США граждане могут не только давать оценку качеству работы правоохранительных органов, но и воздействовать на них. Причём анонимно и не являясь официальными потерпевшими. Шериф может быть досрочно отстранён от должности в случае совершения им аморального поступка или должностного преступления.

Во многих сельских районах, особенно в южных штатах, традиционно шериф воспринимается как более влиятельная политическая фигура, нежели администрация округа. Должность шерифа, в отличие от обычных полицейских, является выборной и его юрисдикция распространяется на округ штата (за пределами крупных городов).

Так же в отдельных городах действуют называемые Auxiliary Police Officers.²⁵ Они отличаются тем, что проходят более упрощённый курс подготовки, имеют меньшие права,

²² Официальный сайт: <http://www.usacops.com/>

²³ Официальный сайт: <http://www.usacops.com/>

²⁴ Например, официальный сайт полиции города Орlando - <http://www.cityoforlando.net/police/>

²⁵ Например - <http://www.torontopolice.on.ca/community/auxiliary.php>

нежели обычный полицейский (например им не положено носить оружие) и не получают зарплату. Однако при всём этом они получают полицейскую форму, немного другой жетон и служебный патрульный автомобиль.

Германия

Федеральное министерство внутренних дел Германии (Bundesministerium des Innern)²⁶ - несет ответственность за обеспечение внутренней безопасности и защиты конституционного строя, защиту гражданского населения от бедствий и терроризма, административные вопросы и спорт. ВМІ отвечает также за работу государственных служб и оказание помощи при катастрофах. Кроме того, оно регулирует протокольные вопросы в ходе государственных визитов и официальных торжеств.

Также, министерство принимает у себя Постоянный комитет министров внутренних дел, а также осуществляет выдачу паспортов, удостоверений личности, огнестрельного оружия, взрывчатых веществ и т. д. Министерством был создан совместный антитеррористический центр, который предоставляет обмен информацией и аналитический форум для всех немецких полицейских и разведывательных ведомств, участвующих в борьбе с терроризмом.

Министр внутренних дел опирается на двоих парламентских государственных секретарей и двоих государственных секретарей, которые управляют различными отделами министерства. Один из последних управляет отделами «Р», «В», «IS» и «М», а также сетью регулирования кризисов и рабочей группой по контрразведке. Другие контролируют отделы «Z», «G», «D», «O», «SP» и «V» и дирекцию по информационным технологиям, защите данных и свободе информации.

Отделы министерства внутренних дел:

- «Р»: отделение полиции министерства, имеет два филиала: правоохранительные органы и борьбы с терроризмом.
- «IS» является внутренним отделом безопасности, которая защищает немецкое государство от политического экстремизма.
- «В» контролирует и управляет немецкой Федеральной полицией.
- «М» отвечает за иммиграцию, интеграцию, беженцев и европейскую гармонизацию.
- «Z» является центральным офисом.
- «G» отвечает за политику касательно Европы и международных событий
- «D» отвечает за гражданскую службу.
- «O» несет ответственность за административную модернизацию организации.
- «SP» отвечает за спорт.
- «V» отвечает за конституционное, государственное, административное и европейское право.

Федеральная полиция Германии (Bundespolizei или BPOL)²⁷ подчиняется Министерству внутренних дел и выполняет комплексные задачи в соответствии с Федеральным законом о полиции и рядом других законодательных актов. В 1998 году в Германии была проведена реформа органов полиции. Федеральная полиция тесно взаимодействует с организованной сетью различного рода служб безопасности федерального и земельного

²⁶ Официальный сайт: http://www.bmi.bund.de/EN/Home/startseite_node.html

²⁷ Официальный сайт: http://www.bundespolizei.de/DE/_Homepage/home_node.html

подчинения и на основе партнерства с коллегами-полицейскими федеральных земель и пограничными службами зарубежных стран.

Основными функциями Федеральной полиции являются:

- Обеспечение безопасности границы, включая охрану морского побережья;
- Охрана федеральных строений и дипломатических миссий, расположенных в г. Берлине и бывшей столице г. Бонне, а также двух высших судов Германии – Федерального конституционного суда и Высшего федерального суда в г. Карлсруэ (Karlsruhe);
- Организация мобильных сил реагирования Федерального правительства с целью защиты официальных лиц во время проведения мероприятий внутри страны;
- Обеспечение безопасности в международных аэропортах и на железной дороге;
- Организация сил по борьбе с терроризмом (подразделение GSG9);
- Защита воздушного пространства.

Сотрудники Федеральной полиции могут также выступать в качестве дополнительных сил для усиления отрядов земельной полиции по запросу правительства той или иной федеральной земли. Федеральная полиция Германии ведет уголовные расследования в строгом соответствии с рамками своих полномочий. Вне этой сферы расследованиями занимаются соответствующие службы земельной полиции или Федеральное ведомство криминальной полиции (Bundeskriminalamt).

В Германии насчитывается пять региональных штаб-квартир Федеральной полиции, которые располагаются в городах Бад Брамштедт (Bad Bramstedt), Берлин, Фульдаталь (Fulda), Мюнхен и Санкт Августин (Sankt Augustin). Штаб-квартиры подчиняются непосредственно Министерству внутренних дел в качестве промежуточных компетентных федеральных органов власти в регионах. Другими официальными структурами, выполняющими ключевые функции, являются Центральное бюро Федеральной полиции (расположено в г. Кобленц) и Федеральная академия полиции (расположена в г. Любек).

В дополнение к перечисленным выше структурам на территории страны находятся 19 окружных полицейских офисов, которые обладают определенным уровнем полномочий органов власти федерального уровня и подчиняются соответствующим штаб-квартирам Федеральной полиции. Среди них – Федеральная морская полиция, как составная часть штаб-квартиры Федеральной полиции «Норд».

Полиция земель Германии. Федеративная Республика Германия состоит из 16 федеральных земель, имеющих собственные полицейские формирования,²⁸ организация которых в каждой земле своя. Это обусловлено тем, что согласно Конституции Германии формирование и руководство полицейскими структурами является собственной прерогативой правительств федеральных земель.

Несмотря на уникальность полицейских структур в различных федеральных землях, общая организация полицейских служб остается более или менее одинаковой и представлена следующим образом:

- Земельное ведомство криминальной полиции - занимается вопросами обеспечения безопасности на земельном уровне, борьбой с незаконным оборотом оружия и взрывчатых веществ; расследует особо опасные преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств; ведет борьбу с организованной преступностью; борьбу с отмыванием денежных средств; расследует преступления,

²⁸ Официальный сайт: http://www.polizei.de/Polizei/DE/Home/homepage_node.html?nnn=true

- совершенные лицами, занимающими высокое общественное положение; расследует дела, связанные с похищением культурных ценностей. Выступает в роли центрального органа, отвечающего за организацию аналитических исследований, обработку данных, организацию специального обучения и подготовки, координирует следственные мероприятия;
- Земельная полицейская служба - занимается профилактикой незначительных преступлений и выносит соответствующие обвинения; выполняет функции дорожной полиции;
 - Экстренная полиция/дежурная полиция - формируется как целостная операционная единица и оказывает общую поддержку Федеральному ведомству криминальной полиции по ее запросу во время организации официальных визитов, массовых демонстраций, крупных спортивных мероприятий, международных выставок и в случаях возникновения природных катастроф;
 - Водная полиция - контролирует движение водного транспорта в акватории внутренних вод Германии и, в частности, транспортировку опасных материалов и грузов;
 - Воздушная полиция контролирует движение наземного транспорта с воздуха. Оказывает поддержку сотрудникам других отделов полиции в осуществлении наблюдения профилактике правонарушений.
 - Специализированные военизированные тактические отряды и Мобильные разведывательные отряды - их организация и управление различны в разных федеральных землях. Как правило, задействованы в особых случаях, связанных с особо опасными преступлениями; ведут специфическую разведывательную деятельность

Федеральное ведомство криминальной полиции Германии (Bundeskriminalamt или ВКА)²⁹ является центральным органом, отвечающим за координацию действий федеральных и земельных структур во всех вопросах, связанных с полицейской деятельностью; выступает в роли основного разведывательного ведомства и хранилища информации о деятельности полиции Германии; является учредителем Национального центрального бюро Международной организации уголовной полиции (Интерпол) Федеративной Республики Германия. Офисы Федерального ведомства криминальной полиции располагаются в трех городах Германии: Висбадене, Берлине и Мекенхайме (близ Бонна).

Обязанности Федерального ведомства криминальной полиции следующие:

- Поддержание официальных отношений между органами полиции Германии (как федерального, так и земельного уровня) и органами полиции и правосудия, другими партнерами за рубежом;
- Оказание поддержки федеральным и земельным структурам полиции в деятельности по предотвращению и борьбе с преступностью на межрегиональном и международном уровнях и раскрытии особо тяжких преступлений;
- Выполнение задач, связанных с организацией уголовного преследования;
- Уголовное преследование членов конституционных органов Германии;
- Защита свидетелей, членов их семей и близких.

Федеральное ведомство криминальной полиции представляет собой девять отделов: международного сотрудничества, государственной безопасности, борьбы с организованной преступностью и особо тяжкими преступлениями, информационных

²⁹ Официальный сайт:

http://www.bka.de/sid_19AC8DC82A8A3CAD9E1414FEE70E91C4/DE/Home/homepage_node.html?_nnn=true

технологий, административный отдел, Главная служба уголовного розыска, Институт правоохранительной деятельности и подготовки, Институт судебной экспертизы. Руководит Федеральным ведомством Президент, которому помогают два вице-президента.

В Германии существует ряд организаций, которые обладают схожими правами, но не относятся при этом к органам внутренних дел. К ним относятся часть таможенного управления министерства финансов ФРГ и военная полиция Бундесвера (Feldjäger) Кроме того сотрудники ряда учреждений обладают ограниченными полицейскими правами, к ним относятся сотрудники лесничеств, ведомств здравоохранения, технические службы страховых товариществ и профессиональные пожарные.

Швейцария

По сфере действия полиция Швейцарии делится на три части: Федеральная служба полиции, полицию кантонов, полицию городов и общин.

Федеральный департамент юстиции и полиции Швейцарии³⁰ - департамент занимается вопросами, касающимися безопасности в стране, борьбы с преступностью и терроризмом, политического убежища, иностранцев, полицейского и судебного международного сотрудничества по надзору за казино и лотереями и соблюдению авторских прав.

Департамент состоит из следующих подразделений:

- Генеральный секретариат.
- Федеральная игорная комиссия.
- Федеральная арбитражная комиссия по использованию объектов авторского права и смежных прав.
- Служба мониторинга почтовых и телекоммуникаций.
- Комиссия по предупреждению пыток
- Федеральное управление юстиции.
- Федеральное управление полиции.
- Служба анализа и предупреждения.
- Федеральная уголовная полиция.
- Федеральное ведомство по вопросам миграции.
- Федеральное бюро метрологии.

Федеральное бюро полиции³¹ сотрудничает со своими международными и кантональными партнерами и служит информационным, координационным и аналитическим центром по вопросам, касающимся внутренней безопасности Швейцарии.

Федеральное бюро полиции осуществляет следующие функции:

- защита правового государства и его демократических основ;
- обеспечение внутренней безопасности Швейцарии;
- борьба с преступностью, особенно с преступлениями, представляющими угрозу для государства;

³⁰ Официальные сайты: <http://www.admin.ch/index.html?lang=en>
<http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/en/home.html>

³¹ Официальный сайт: <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/en/home.html>

- охрана служащих и зданий конфедерации, а также лиц и зданий, которые находятся под защитой международного права;
- поддержание контактов с национальными и международными правоохранительными органами.

Выполняя указанные функции, Федеральное бюро полиции: осуществляет анализ преступности, выполняет функции судебной полиции Конфедерации, координирует и поддерживает межкантональные и международные связи, является центральным органом для целей правовой помощи по уголовным делам, осуществляет международный обмен полицейской информацией, внедряет уголовно-правовые, процессуальные и криминалистические достижения в практику работы правоохранительных органов, обеспечивает единую стратегию сотрудничества, используя международные полицейские инструменты и др.

Кроме того, Федеральное бюро полиции выполняет специальные задачи, в числе которых: ведение центральных криминалистических учетов; регистрация оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, лиц, работающих с пиротехникой; общая координация деятельности Конфедерации и кантонов по борьбе с преступностью в области интеллектуальной собственности и Интернета и др.

Полиция кантонов. Обязанности по обеспечению законности и порядка возложены на кантоны,³² где полиция также выполняет функции уголовной полиции и несет ответственность за координацию действий в случае крупных аварий или стихийных бедствий.

В Швейцарии имеются 26 кантонов (субъектов конфедерации). Структура полиции в них неодинакова. В германоговорящих кантонах полиция осуществляет три основных направления деятельности: расследование уголовных преступлений, обеспечение безопасности, обеспечение безопасности дорожного движения. Так, в кантоне Золотурн в обязанности полиции входит предотвращение несчастных случаев и преступлений, поддержание общественной безопасности и порядка, уголовное преследование за совершённые преступления, обеспечение безопасности дорожного движения, оказание помощи властям при катастрофах.

Во франкоговорящих кантонах полиция состоит из двух отделов: жандармерии и безопасности. Жандармерия является аналогом полиции безопасности в германоговорящих кантонах и включает в себя дорожную полицию, а отдел безопасности - аналогом криминальной полиции.

В италоговорящем кантоне Тичино создана собственная система полиции, построенная на территориальном принципе. Особого упоминания заслуживает кантон Базель-Штадт, где кантональная полиция подчинена прокуратуре.

Общественная полиция была создана в кантонах, которые либо территориально раздроблены, либо где местные общины традиционно имеют высокий уровень автономии, как например, в Берне и Цюрихе.³³ В стране существует около 300 подразделений общественной полиции. Полицейские подразделения Берна и Цюриха отвечают не только за общественный правопорядок и соблюдение законности, но также занимаются расследованием уголовных правонарушений.

³² Официальный сайт: http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/en/tools/links/Nationale_Polizeistellen.html

³³ Официальный сайт: <http://polizei.ch/>

Основное направление работы полиции городов и общин – расследование административных правонарушений и преступлений небольшой тяжести. По наличным подразделениям и количеству сотрудников, полицейские корпуса муниципалитетов существенно отличаются друг от друга.

Для повышения эффективности деятельности муниципальной полиции было создано общественное объединение, призванное координировать взаимодействие на уровне глав управлений – Швейцарская ассоциация руководителей городской полиции.

Бразилия

В Бразилии существуют следующие основные подразделения полиции:

- федеральная полиция (federal police);
- федеральная дорожная полиция (federal highway police);
- федеральная железнодорожная полиция (federal railway police);
- гражданская полиция (civil police);
- военизированная полиция (military police) и военизированные пожарные бригады (military fire brigades).

Федеральная полиция является постоянно действующим государственным органом федерального уровня с замещением должностей на основе механизмов карьерной службы. Ее основными полномочиям являются:

- I – расследовать уголовные дела по преступлениям против политического, экономического и социального порядка или затрагивающие собственность, функционирование и интересы государства (федерации) или его ведомств или общественных объединений, а также другие преступления, затрагивающие интересы штатов или международные интересы;
- II – расследовать уголовные дела о распространение наркотиков и контрабанде;
- III – осуществлять функции полиции на море, в аэропортах, а также функции пограничного контроля;
- IV – эксклюзивно осуществлять функции уголовной полиции федерации.

Федеральная дорожная полиция является постоянно действующим государственным органом федерального уровня с замещением должностей на основе механизмов карьерной службы. Ее полномочия связаны с патрулированием и обеспечением правопорядка на федеральных дорогах.

Федеральная железнодорожная полиция является постоянно действующим государственным органом федерального уровня с замещением должностей на основе механизмов карьерной службы. Ее полномочия связаны с патрулированием и обеспечением правопорядка на федеральных железнодорожных путях.

Гражданская полиция представляет собой государственный орган с подчинением уровня штата, управляется комиссарами, которые являются карьерными служащими. На гражданскую полицию возлагаются обязанности по расследованию преступлений, за исключением юрисдикции федеральной полиции и армейской полиции.

Военизированная полиция является государственным органом с подчинением уровня штата и обеспечивает патрулирование и защиту общественного порядка. Военизированные пожарные бригады помимо своих прямых обязанностей также организуют гражданскую оборону.

Военизированная полиция и военизированные пожарные бригады являются вспомогательными частями и резервом для армии, в случае необходимости могут быть мобилизованы. Вместе с гражданской полицией они подчиняются губернаторам штатов, федеральных районов и территорий.

Муниципалитеты могут организовывать свою муниципальную охрану для защиты муниципальной собственности в соответствии с законодательством.

7. Оценка эффективности деятельности правоохранительных органов

Оценка эффективности деятельности правоохранительной системы может проводиться на основе информации, полученной в результате исследования следующих сфер:

- 1. Криминальная статистика** (число убийств и других преступлений на душу населения, количество отбывающих наказание в местах лишения свободы, раскрываемость преступлений и тд.)
- 2. Результаты опросов общественного мнения** (результаты исследований удовлетворенности граждан работой полиции, результаты опросов потерпевших, результаты опросов представителей других государственных органов, на локальном уровне взаимодействующих с полицией).
- 3. Результаты контроля надзорных органов.**
- 4. Результаты общественного контроля.**
- 5. Отчеты уполномоченного по правам человека.**
- 6. Статистика обращений в милицию (полицию), структура этих обращений и пр.**
- 7. Уровень коррупции в правоохранительных органах**
- 8. Установление количества сотрудников силовых ведомств и их соотношение с численностью населения** (например, сколько сотрудников силовых ведомств приходится на 1000 человек населения)
- 9. Установление количества частных охранных структур и их соотношение с численностью правоохранительной системы** (косвенным показателем качества работы полиции является число частных охранников)
- 10. Система замещения должностей в правоохранительных органах – назначаемость или выборность.** Полиция, организованная по континентальной модели оценивает свою деятельность самостоятельно, а так же оценивается государственными и политическими структурами, в интересах которых она действует. Полиция по Английскому образцу, должностные лица которой выбираются населением на определенный срок, населением и оценивается (это не исключает возможность государственного контроля и оценки). На очередных выборах, полицейские чины могут и не получить занимаемые должности на следующий срок, в случае неудовлетворительной работы. Такая система эффективна и позволяет говорить об объективности оценки деятельности полиции. Но у такой системы есть свои недостатки. Рейтинг того или иного должностного лица полиции шерифа, шефа полиции может пострадать от влияния СМИ, от единичного происшествия, получившего широкий общественный резонанс. Как правило, негативную оценку в этом случае, получает полицейский незаслуженно, так как общественное мнение не учитывает в целом профессиональную деятельность того или иного должностного лица полиции и подразделения им возглавляемого.
- 11. Система финансирования.** При оценке результатов работы полиции учитываются расходы на нее в соотношении с размерами предотвращенного и возмещенного с

помощью полицейских материального ущерба. В США, например, исходя из такого подхода, ежегодный экономический эффект деятельности ФБР, годовой бюджет которого равен примерно 1 млрд. долларов, определяется примерно в 2 млрд. долларов.

12. Экономический фактор. Существует мнение, что эффективность правоохранительной системы может определяться как максимальное снижение преступности при заданном бюджете расходов на защиту порядка. Из этого определения следует, что основная цель защиты правопорядка - предотвращение преступлений, а не розыск и поимка преступников. Поскольку есть районы, где при заданных расходах на охрану правопорядка возможно большое сокращение преступности, то именно там в первую очередь и должны, с точки зрения обеспечения эффективности, использоваться имеющиеся ресурсы.

Информация по некоторым зарубежным странам

США. Важным моментом, влияющем на порядок и критерии оценки полиции в США, является разделение на местную (полицию штата) и федеральную полицию. «Назначение руководителя полицейского органа производится в зависимости от его места в иерархии полицейской системы: руководители федеральных полицейских органов назначаются (с одобрения и согласия сената) исключительно главой федерального правительства — Президентом США; руководители полицейских органов штата — главой исполнительной власти штата — губернатором штата; руководители полиции городского муниципального образования назначаются либо мэром города, либо городским советом, а шерифы (руководитель полиции графства или округа) избираются населением округа». Такое положение дел обеспечивает разделение и децентрализацию органов власти призванных оценивать и другим образом влиять на деятельность управлений полиции штатов. Федеральные структуры имеют право вмешиваться в деятельность местной полиции ограниченно и только в пределах своей юрисдикции. Все перечисленные факты говорят о том, что главным инструментом оценивающим полицию в США, является общественное мнение.

Чили. Полиция Чили разрабатывает критерии оценки уровня реализации каждой названной цели. Эта система достаточно сложна, при ее применении необходимо использование компьютерной техники. Существует три вида критериев: критерии–результаты, критерии объяснительные, критерии стратегии развития.

Критерии–результаты фиксируют объективно существующие итоги конкретной деятельности полиции, такие, например, как частота совершения преступлений, восприятие населением собственной безопасности (т.е. в какой степени граждане страны чувствуют себя в полной безопасности) и др.

Критерии объяснительные, судя по имеющимся материалам, имеют цель довести до сведения руководства полиции и в конечном счете объяснить населению причины появления тех или иных результатов работы. К объяснительным критериям относятся государственное вспомоществование, неформальное посредничество в конфликтах, оперативность реагирования на вызовы, количество раскрытых преступлений, прогулы личного состава, состояние служебного транспорта, текучесть кадров и иные.

Критерии стратегии развития включают проекты эволюции полицейских структур, их совершенствование в ближайшем и отдаленном будущем.

Нигерия. В Нигерии устанавливается перечень внутренних критериев для оценки работы полицейских в этой стране. К ним относятся:

- добросовестность;
- коэффициент IQ (степень развития интеллекта личности);

- уважение к старшим;
- умение работать в команде;
- дисциплина, внешний вид;
- уровень преступности на территории обслуживания;
- аккуратность и полнота отчетности;
- оценка населением уровня работы полиции;
- количество жалоб на полицейского.

Накопительные данные по этим критериям используются по итогам года для продвижения полицейского по службе. Помимо приведенных внутренних критериев используются так называемые специальные критерии оценки деятельности по борьбе с преступностью, уровня раскрываемости преступлений, количества осужденных».

Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов

При разработке планов повышения эффективности деятельности полиции особое внимание придается факторам, обеспечивающим успешное применение в ее работе нововведений в области управления. В книге английского исследователя А. Дж. Батлера «Руководство полицией» перечисляется несколько таких факторов, в частности:

- активное участие сотрудников каждого подразделения в процессе повышения эффективности его работы;
- поддержка управленческих нововведений со стороны руководителей подразделений и лиц, занимающих в них ответственные посты;
- воспитание у сотрудников чувства личной ответственности и моральных стимулов причастности к решению поставленной задачи;
- четкое знание персоналом общих и конкретных целей нововведений, понимание поставленных перед ним задач;
- уверенные действия руководства.

Кроме того, подчеркивается, что важной предпосылкой успеха всех мероприятий по повышению эффективности работы полиции является поддержка их со стороны населения.

Бразилия

В Бразилии борьбу с преступностью осуществляют гражданская полиция и военизированная полиция. Гражданская полиция отвечает за следствие, раскрытие преступлений. Здесь оценка осуществляется по объему выполненной работы и производительности труда работников. Для более точного учета введена система баллов. К примеру, каждое раскрытое дело или завершенное оценивается в 14 баллов, а нераскрытое дело – в 2 балла, полученный ордер на арест – 8 баллов, а на обыск – 4 балла и т.д. Для военизированной полиции, которая осуществляет уличное патрулирование, установлен единственный критерий – уровень преступности, но власти работают над дополнительными критериями оценки конкретных сотрудников патрульно-постовой службы. Для продвижения по службе применяются специальные зачетные баллы: чем их больше, тем стремительнее карьерный рост. При оценке результатов деятельности отдельных подразделений руководители учитывают, что органы работают в различных условиях и сравнивать их между собой нельзя. Сравнение проводится в пределах каждого подразделения во временном масштабе (отслеживается динамика успешности работы от

квартала к кварталу, от месяца к месяцу). Данные об уровне преступности регулярно (ежеквартально) публикуются в официальных изданиях страны³⁴.

8. Статистика

США

Основным органом статистики в США является Федеральное бюро Статистики³⁵. Данный орган занимается общей статистикой в самых разных областях. Непосредственно статистикой в сфере правоохранительной деятельности занимается Федеральное бюро расследований (готовит доклады об уровне преступности в США).

Кроме статистики ФБР, уровень преступности в США замеряет Бюро статистики правосудия³⁶ с помощью Бюро переписи населения (исследование называется National Crime Victimization Survey). С 1973 года ежегодно опрашивается 70-80 тыс. домохозяйств (семья или группа людей, живущих вместе и имеющих общий бюджет), для того чтобы определить — о скольких реально совершенных преступлениях американцы не поставили в известность правоохранительные органы.

Еще один важный показатель для замера уровня преступности в США — традиционное исследование, проводимое службой Gallup «Рейтинг восприятия преступности». Ежегодно Gallup просит американцев оценить — увеличилось или уменьшилось по их мнению количество преступлений в их районе и в масштабе всей страны.

Германия

Центральным органом статистики в Германии является Федеральное статистическое управление.³⁷ Основные принципы организации Федерального статистического управления в определены Федеральным законом о статистике:

- объективность;
- нейтральность, предполагающая предоставление статистической информации различным пользователям на равной основе;
- научная независимость, предполагающая в практике руководствоваться последними научными изысканиями.

Кроме того, Законом о статистике определены принципы конфиденциальности данных, а также принцип легализации статистической деятельности, предполагающий подготовку законодательной базы для каждого федерального статистического обследования, которую проводит ФСУ с целью всестороннего учета потребностей органов власти в информации, собираемой в рамках обследования, и принцип систематической концентрации, обуславливающий консолидацию усилий всех министерств и ведомств в вопросах статистики.

³⁴ Клушин О.З. Практика оценки эффективности деятельности правоохранительных структур зарубежных стран и возможности ее адаптации в российской Федерации/ Труды академии МВД России №4, 2007// <http://jurnal.amvd.ru/indviewst.php?st=74&SID=>

³⁵ Официальный сайт: <http://www.fedstats.gov/>

³⁶ Официальный сайт: <http://bjs.ojp.usdoj.gov/index.cfm>

³⁷ Официальный сайт: <https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>

Особенностью деятельности ФСУ является функциональная централизация. Принцип региональной децентрализации (этот принцип соответствует федеральной структуре Германии, с распределением задач между федеральным уровнем и землями). При этом в отношении законодательной основы право на законодательную инициативу имеет только федеральное ведомство. Другой задачей стоящей перед земельными статистическими управлениями является проведение статистических работ для земельных органов власти (5-10% от общего объема работ).

Официальная статистика в ФРГ является синонимом государственного регулирования в области статистики, которое требует законодательного регулирования. Примерная структура которой может быть представлена следующим образом: федеральная статистика; статистика ЕС; региональная статистика; муниципальная статистика. Высокое качество и глубина статистической информации в Германии обеспечиваются за счет подробной проработки нормативной базы статистической деятельности и высокой ответственности респондентов за представление статистических данных для выполнения Федеральной программы статистических работ.

Швейцария

Федеральное статистическое управление Швейцарии является структурным подразделением Федерального департамента внутренних дел Швейцарии. Федеральное статистическое управление Швейцарии производит и публикует важную статистическую информацию. Оно также проводит комплексный анализ, разрабатывает сценарии будущих событий, сохраняет исторические записи данных, производит оценку административных данных, осуществляет полномасштабные исследования. Статистическая информация публикуется в виде таблиц или показателей с добавлением пояснительного текста, графиков и карт, в виде печатного документа или в электронном виде.³⁸

Бразилия

Бразильский институт географии и статистики (Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE) является основным поставщиком официальной статистической информации. Институт подчиняется правительству Бразилии и публикует статистику по следующим разделам:

- социальная и демографическая статистика;
- сельскохозяйственная статистика;
- экономическая статистика;
- индексы цен;
- система национальных счетов³⁹.

9. Контроль за деятельностью правоохранительных органов

США

В США осуществляется общественный и парламентский контроль за деятельностью спецслужб. Примером может служить Федеральное бюро расследований (ФБР) США,

³⁸ Официальный сайт: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/en/home.html>

³⁹ Официальный сайт: <http://www.ibge.gov.br/>

созданное в июле 1908 г. и являющееся по сути одной из старейших контрразведывательных служб мира. Специфичность проблемы организации подобного контроля за деятельностью спецслужб состоит в противоречии между преимущественно негласным характером их действий и необходимостью их публичной оценки. В этой связи мировой опыт выработал именно парламентскую форму организации гражданского контроля за своими спецслужбами, добавив в ней расширяющуюся практику организации связей с общественностью.

В настоящее время и в Сенате, и в Палате представителей имеются постоянные комиссии со штатом исследователей, способных не только контролировать, но в ряде случаев и давать согласие на проведение тех или иных специальных операций.

Германия/Швейцария

В европейских странах (Германия/Швейцария) контроль за деятельностью полиции и обеспечением внутренней безопасности, в основном, реализуется с помощью централизованной модели с доминирующей ролью министерства внутренних дел. Контроль за самими полицейскими осуществляется за счет большой разветвленности системы.

Важнейшими требованиями, предъявляемыми к демократическому парламентскому контролю за разведывательными службами, являются следующие:

- правовая основа (судебный фундамент под акции спецслужб и их законодательное ограничение);
- парламентские механизмы (комиссии и другие органы, обладающие достаточными полномочиями, чтобы оказывать влияние на деятельность спецслужб);
- интерес общества, что обеспечивает публикацию материалов о деятельности спецслужб в средствах массовой информации;
- готовность правительств и руководителей спецслужб к тому, чтобы снабжать контролирующие органы важной информацией.

При этом люди, работающие с этой информацией, должны отвечать всем требованиям, предъявляемым государственной службой к лицам, допускающимся к работе с секретными материалами.

Эффективность общественного контроля за деятельностью спецслужб в немалой степени зависит также от уровня квалификации членов парламентских контрольных комиссий. Лишь в том случае, если они хорошо знают, о чем следует спрашивать, они смогут задать правильные вопросы и сделать из полученных ответов соответствующие выводы.

Бразилия

В Бразилии контроль деятельности полиции, как правило, понимается как способность пресекать злоупотребления со стороны полиции, путем либо предотвращения, либо подавления таких отклонений. Концепция контроля включает не только наказания за нарушения, но и, среди прочего, повышение осведомленности общественности о функционировании полиции и возможностях влияния на принимаемые решения.

В Бразилии существуют традиционные проблемы с секретностью, служебной информацией, неприкосновенностью частной жизни и т.п. Все это усложняет обеспечение прозрачности деятельности полиции. Существует потребность в повышении публичности

и повышении надежности информации о реализации политики общественной безопасности, необходимой для надежного планирования и динамического управления.

Контроль обычно делится на внутренний и внешний. Параллельно с этим контроль может быть формальным или неформальным.

Внутренний контроль. Формальный внутренний контроль осуществляется в первую очередь по линии иерархической подчиненности. Этот механизм достаточно сложен для сбора надежной информации о происходящем на низовых уровнях, несмотря на существование разнообразных форм текущей отчетности и непосредственного начальственного контроля.

Кроме этого, полицейские учреждения определенного минимального размера имеют специализированные органы для проверки деятельности сотрудников полиции. В Бразилии эти органы называют *Corregedorias*. Они обладают одновременно мандатом исправления сбоев и улучшения полицейской практики, а также мандатом расследования и наказания за нарушения. Расследование охватывает как административное, так и судебное производство, в то время как наказание, естественно, ограничено административной сферой. Уголовная ответственность остается прерогативой суда.

На практике, *Corregedoria* вряд ли может справиться с такими масштабными задачами. Их деятельность тяготеет к реактивности, а не проактивности и, как правило, более сосредоточена на расследовании и наказании нарушений, чем на осуществление контроля качества. Это связано как с материальными, так и иными ограничениями. Так большинство полицейских обычно воспринимают *Corregedoria* со страхом, подчеркивая карательную природу этого механизма и отмечая ограниченные возможности по защите от обвинений. Полицейские, работающие в *Corregedoria*, как правило, не получают никаких специальных выплат, и опасаются возвращаться к обычной работе из-за возможных репрессий со стороны коллег или начальства.

При этом *Corregedoria* часто обвиняются обществом в корпоративизме и корпоративной лояльности, как следствие, неспособности эффективно сдерживать злоупотребления в полиции. Из-за корпоративизма зачастую неэффективным оказывается и неформальный внутренний контроль, осуществляемый собственными коллегами, который крайне важен для выявления и предотвращения нарушений, но не может переломить круговую поруку.

В целом система внутреннего контроля ориентирована на карательные меры и не справляется в превенцией нарушений в работе полиции.

Внешний контроль. Конституция возлагает внешний контроль на прокуратуру. Прокуратура, однако, на самом деле не может осуществлять этот контроль на регулярной основе, за редкими исключениями. Причинами является нехватка финансирования, материальных и человеческих ресурсов. Поэтому прокурорский контроль ограничивается рассмотрением обращений гражданской полиции.

Что касается военизированной полиции, этот контроль практически отсутствует. Также существует определенный парадокс, связанный с тем, что военизированная полиция должна контролировать и работать в тесном сотрудничестве с гражданской полицией, в чем им должна помогать прокуратура. Однако обе эти функции практически не востребовааны, и прокуратура на практике значительно сократила круг актуальных для нее проблем.

С другой стороны, как и любой другой общественный институт, полиция подчинена формальному внешнему контролю законодательной и судебной власти. Законодательный контроль над полицией в Бразилии довольно слаб, за исключением сфер деятельности некоторых ситуативных парламентских комиссий или слушаний. Бюджетный контроль деятельности полиции, например, относительно редок и неэффективен.

Судебный контроль в случае рассмотрения конкретных дел, очевидно, более инструментален и распространен. С другой стороны, некоторые исследования показывают, что многие служебные нарушения и преступления в полиции остаются ненаказуемыми в судах. По-видимому, также из-за корпоративной лояльности.

Примечательный пример формального внешнего контроля, который иногда дает неплохие результаты связан с контролем одного полицейского подразделения над другим – обычно, из-за скрытого антагонизма между подразделениями.

Традиционные недостатки внутреннего контроля привели к созданию в некоторых субъектах федерации офисов Омбудсмана, которые аккумулируют обращения и потом направляют их в *Corregedoria* для расследования, и осуществляют последующий надзор. Офис Омбудсмана периодически публикует отчеты и служит в качестве элемента мобилизации дискуссии и обеспечивает повышение публичности. При этом такие офисы имеются не везде, а во многих субъектах информированность общества о них достаточно низкая. Существует проблема обратной связи с заявителями, также есть проблема с эффективными наказаниями за предполагаемые нарушения.

Общественные советы безопасности (*Public Security Community Councils*) являются попыткой привлечь общественность к контролю за деятельностью полиции на местном уровне. Эффективность этого инструмента также оказалась неоднозначной. Отлично в некоторых случаях проблематично в других. Среди проблем: а) вмешательство партийных интересов, б) монополия на деятельность советов определенных социальных групп; в) низкая активность наиболее конфликтных контрагентов полиции – наименее обеспеченных и молодежи; г) использование советов некоторыми членами как политического плацдарма или трамплина; д) преобладание в советах членов, которые всегда позитивны по отношению к полиции; е) попытки некоторых людей использовать свое положение в качестве членов совета, чтобы получить незаконные преимущества; г) использование советов полицией как способа получения материальных ресурсов со стороны местного сообщества.

Неформальный внешний контроль осуществляется самыми разными контрагентами, из которых СМИ, очевидно, наиболее значимы, а непосредственный контроль граждан – наиболее массовый. При этом в первом случае много субъективизма, погони за сенсациями, склонности к кампаниям и т.п., а во втором – слишком многое зависит от социального статуса конкретного гражданина⁴⁰.

⁴⁰ По материалам: Cano I. *Police oversight in Brazil/ Доклад на конференции «Формы и качество контроля за полицией: мировые тенденции в национальном контексте»* 19-21 октября 2005 г. г. Гаага, Королевство Нидерланды, Министерство иностранных дел Голландии// http://www.altus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=87&lang=ru

10. Взаимодействие правоохранительных органов с обществом

США

Современные методы партнерства полиции и общества активно используются в США. Здесь практически во всех штатах созданы независимые гражданские службы (комиссии), в обязанности которых входит рекрутирование и назначение полицейских на все невыборные должности; выдвижение и назначение полицейских на вышестоящие должности. Работники комиссий проводят аттестации, рассматривают апелляции сотрудников на те назначения, которые остались в компетенции администрации, регулируют рабочее время полицейских, определяют их функциональные обязанности, курируют вопросы дисциплины, пенсионного и социального обеспечения.

Эти комиссии, как правило, немногочисленны: в них входит от трех до девяти человек. Все члены – гражданские лица, которых утверждает глава той территории, на которой функционирует орган. Состав комиссии утверждается на определенный срок, в течение которого остается неизменным.⁴¹

Например, городские власти Сизтла согласились на введение независимого наблюдения и создание общественной комиссии по надзору за действиями полиции.⁴² Чиновники пошли на это для того, чтобы исправить ситуацию, возникшую в связи с критическим замечанием министерства юстиции США, в котором городскую полицию обвинили в систематическом провоцировании мелких стычек и разборок с жителями города и необоснованном использовании дубинок, фонарей и других средств воздействия.

В соглашении о намерениях, представленном федеральным судебным властям, изложены ошибки и упущения в проведении многолетней реформы. Подобные соглашения с анализом недочетов в работе полиции были подписаны до этого и в других неблагополучных городах по всей стране, в том числе в Лос-Анджелесе и на прошлой неделе – в Новом Орлеане.

Министерство юстиции США начало свое расследование после того, как Американский союз защиты гражданских свобод (American Civil Liberties Union) и ряд общественных организаций потребовали от городских властей рассмотреть многочисленные и многолетние жалобы на необоснованные избиения, в том числе ногами, несанкционированные аресты, а в некоторых случаях и произвол полицейских, заканчивавшийся убийствами.

Общественный протест достиг кульминации в августе 2010 года, когда представитель местного индейского племени, резчик и изготовитель тотемов, который шел с ножом - своим инструментом – в руке, был застрелен полицейским только за то, что не сразу, а лишь через четыре секунды отреагировал на приказ полицейского бросить нож на землю.

В результате реформ, проведенных в Лос-Анджелесе, сократился уровень преступности, повысилось качество и объем правоохранительной деятельности, а доверие общества к полицейскому управлению резко возросло.

Мировой опыт показывает, что взаимодействие полиции и общества довольно сложный, порой весьма противоречивый процесс. Однако в условиях быстро меняющегося мира и

⁴¹ <http://oficery.ru/security/4403>

⁴² <http://www.inosmi.ru/usa/20120729/195676046.html>

глобализации всех сторон жизнедеятельности человека – это, возможно, единственный инструмент, позволяющий эффективно противостоять современной преступности.

Интересно также исследование организации Altus⁴³, которое называется «Неделя посещений отделений милиции». Это уникальное мероприятие, основной целью которого является оценка качества работы отделений милиции, повышение уровня подотчетности отделений местному населению, а также распространение идей международных стандартов по правам человека. Такое исследование проводится в разных странах. На основе данных, полученных в ходе исследования по различным показателям (прозрачность, подотчетность, эффективность деятельности, условия содержания под стражей и др.) составляется рейтинг полицейских управлений. Например, в США в 2011 году по всем показателям было признано Главное полицейское управление города Чула-Виста (округ Сан-Диего, штат Калифорния).

Бразилия

«Разрыв между гражданами и государством, ставший возможным из-за авторитарного характера государственной власти в решающие моменты развития Республики... Определение полиции как исключительно репрессивной силы, рычага воздействия старого военного режима, породило предрассудки..., препятствующие разработке политики и подрывающие надзор за деятельностью полиции на практике. Только в 90-х, с ростом влияния общества, проблемы общественной безопасности стали привлекать внимание СМИ и научных кругов. Одной из самых больших проблем... является установление тесного взаимодействия полиции и общества, особенно в бедных общинах, которые наиболее страдают от насилия⁴⁴ ...»

Этот разрыв часто подрывает попытки общественного контроля за полицией. Общественные советы безопасности (Public Security Community Councils) созданные в некоторых штатах с тем, чтобы жители могли вмешиваться в борьбу против насилия, частично потеряли доверие из-за целого ряда проблем: а) вмешательство партийных интересов, б) монополия на деятельность советов определенных социальных групп; в) низкая активность наиболее конфликтных контрагентов полиции – наименее обеспеченных и молодежи; г) использование советов некоторыми членами как политического плацдарма или трамплина; д) преобладание в советах членов, которые всегда позитивны по отношению к полиции; е) попытки некоторых людей использовать свое положение в качестве членов совета, чтобы получить незаконные преимущества; г) использование советов полицией как способа получения материальных ресурсов со стороны местного сообщества.

Также общественный контроль может осуществляться самым широким контрагентов, из которых СМИ, очевидно, наиболее значимы, а непосредственный контроль граждан – наиболее массовый. При этом в первом случае много субъективизма, погони за

⁴³ Работа Altus направлена на повышение уровня общественной безопасности и улучшение качества правосудия с учетом культурных особенностей разных стран.

⁴⁴ Filho A. The Role of the Media in the Civilian Oversight of the Police in Brazil/ Доклад на конференции «Формы и качество контроля за полицией: мировые тенденции в национальном контексте» 19-21 октября 2005 г. г. Гаага, Королевство Нидерланды, Министерство иностранных дел Голландии// http://www.altus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=87&lang=ru

сенсациями, склонности к кампаниям и т.п., а во втором – слишком многое зависит от социального статуса конкретного гражданина⁴⁵.

11. Взаимодействие правоохранительной системы и других органов власти

США

В правоохранительной системе США особое место занимают специализированные органы и службы. Так в структуру министерств США входит целый ряд специальных подразделений, тесно взаимодействующих между собой: Федеральное бюро тюрем (Federal Bureau of Prisons), Бюро алкоголя, табака, оружия и взрывчатых веществ (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives), Управление по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Administration), Секретная служба, Федеральное бюро расследований и др.

Система функционирования полицейских служб в федеральных правоохранительных органах США является универсальной (она строится на основе принципа отраслевой специализации с учетом административно-территориального деления страны), но организована она с учетом американской специфики – множественности исторически сложившихся различных полицейских ведомств и особенностей задач, возложенных на входящие в них традиционные полицейские службы. Данный принцип положен в основу организации и деятельности всех звеньев полицейской системы Соединенных Штатов вне зависимости от ведомственной принадлежности конкретного полицейского агентства, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Германия

В Германии различные спецслужбы являются частью системы правоохранительных органов. Так федеральная полиция тесно взаимодействует с организованной сетью различного рода служб безопасности (Федеральное ведомство по охране конституции, федеральная разведывательная служба и др.) федерального и земельного подчинения и на основе партнерства с коллегами-полицейскими федеральных земель и пограничными службами зарубежных стран.

Швейцария

В Швейцарии, как и во многих западноевропейских государствах, не принято отделять суды от правоохранительной системы, и, несмотря на то, что они, безусловно, являются основным звеном этой системы, для полного представления о судебной системе этой страны необходимо назвать все элементы правоохранительной системы в целом.

Итак, правоохранительная система Швейцарии включает в себя две следующие подсистемы.

Во-первых, непосредственно сами суды, которые при применении различных критериев их систематизации составляют достаточно разветвленную сеть. В принципе можно разграничить суды на федеральные и кантональные, общей компетенции и специальной

⁴⁵ По материалам: Cano I. Police oversight in Brazil/ Доклад на конференции «Формы и качество контроля за полицией: мировые тенденции в национальном контексте» 19-21 октября 2005 г. г. Гаага, Королевство Нидерланды, Министерство иностранных дел Голландии// http://www.altus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=87&lang=ru

компетенции, суды первой инстанции и суды последующей (второй и/или третьей) инстанции.

Во-вторых, различные юрисдикционные органы, без наличия которых плодотворная деятельность судов была бы, скорее всего, невозможна. К ним относятся следственные органы, судебная полиция, судебные следователи, коллегии (советы) обвинителей, судебные исполнители, нотариусы и, конечно же, адвокаты. Большую роль играет вспомогательный персонал судов, в частности, секретари судов. Особое место в правоохранительной системе Швейцарии занимают третейские суды.

Судоустройство в Швейцарии отличается значительным своеобразием, связанным, прежде всего, с федеративным устройством государства, затем, с существованием кантональных судов с различной юрисдикцией (уголовной, гражданской, административной) первой и второй и т. д. инстанций и, наконец, с наличием широкой сети специализированных судов.

Бразилия

В Бразилии действуют федеральные суды и суды штатов. Высшие органы судебной власти – Федеральный суд (11 членов) и Высокий суд правосудия (33 члена) назначаются президентом после одобрения сенатом. Система федеральных судов низшей инстанции, введенная военным режимом в 1967 и сохранившаяся в конституции 1988, функционирует в каждом штате. Федеральные судьи во всех судах назначаются президентом. Параллельно действует система судов штатов – от местных до апелляционных.

На федеральном уровне функционирует разветвленная система специальных судов по трудовым делам (Высокий трудовой суд, региональные трудовые суды), избирательные суды и др. Юрисдикция военных судов в соответствии с конституцией 1988 распространяется только на военнослужащих⁴⁶.

12. Противодействие коррупции в правоохранительной сфере

США

В законодательстве США понятие коррупции должностных лиц определено достаточно широко. Оно включает ряд противоправных деяний, предусмотренных в основном в четырех главах раздела 18 Свода Законов: 1) «Взяточничество, нечестные доходы и злоупотребление своим положением публичными должностными лицами»; 2) «Должностные лица и служащие по найму»; 3) «Вымогательство и угрозы»; 4) «Выборы и политическая деятельность».

Уголовному преследованию за взяточничество в США подвергаются не только те, кто получает взятки, но и те, кто их даёт. В Своде Законов детально указано, какие категории должностных лиц понимаются под лицами, получающими взятки. Ответственности за дачу взятки подлежит всякий, кто даёт, предлагает, обещает что-либо ценное публичному должностному лицу или кандидату на эту должность с противоправной целью. Важно, что наказанию за взяточничество наряду с ныне функционирующим подлежит как бывший, так и будущий служащий.

⁴⁶ http://www.krugosvet.ru/enc/strany_mira/BRAZILIYA.html?page=0,11#part-24

Законодательство США предусматривает ограничение деловой активности бывших государственных должностных лиц после ухода из органов государственной власти.

Своеобразным видом должностного злоупотребления является подкуп с целью использовать влияние при назначении на государственную должность. В данном случае речь идёт не о взятке в собственном смысле, вознаграждение принимается или даётся за одно лишь обещание использовать в будущем своё влияние. Субъектом этого преступления может быть не только частное лицо, но и фирма, корпорация.

Во избежание распространения скрытой формы незаконного использования должностного положения, законодательство регламентирует ситуации, определяемые в американском праве понятием "конфликт интересов". В Министерстве юстиции США действует специальный отдел, нацеленный на борьбу с преступлениями, связанными с конфликтом интересов. Законодательное закрепление «конфликта интересов» призвано гарантировать, чтобы частные соображения не оказывали чрезмерного влияния на решения государственной важности, чтобы справедливость и равное отношение были проявлены к тем, кто имеет дело с правительством.

В США расследованием уголовных дел в отношении высших должностных лиц занимается независимый прокурор, назначаемый специальным подразделением окружного федерального суда в Вашингтоне. Более того, комитеты конгресса США имеют право расследования фактов правонарушения, совершаемых президентом и высшими должностными лицами.

Германия

Антикоррупционная система Германии базируется на 10 основных принципах:

- охранять государственную казну и конкуренцию посредством регистра коррупции;
- создавать стимулы для новой этики предпринимательства;
- запрещать должностным лицам, уволенным со службы за оказание протекции, в течение 5 лет иметь отношение к предпринимательству;
- ликвидировать пробелы в законах;
- вести санкционированный контроль за телефонными разговорами;
- урегулировать положение главного свидетеля посредством смягчения наказания;
- улучшать уголовное преследование путём создания центров по борьбе с коррупцией;
- обеспечивать широкую гласность своей деятельности;
- создать «телефон доверия»;
- усилить контроль с целью предупреждения самообогащения, и злоупотребления субъективным правом.

Для противодействия коррупции в Германии были приняты меры законодательного и административного характера. В 1997 г. вступил в силу Закон о борьбе с коррупцией с одновременным внесением изменений в Уголовный кодекс (УК) Германии. Был расширен перечень коррупционных преступлений: В УК Германии была внесена статья о даче и получении взятки в частно-правовом обороте, которая ранее содержалась в Законе против неразрешённой конкуренции (подкуп служащего - §12). В качестве организационно-правовой меры министерствам и федеральным органам управления был представлен пакет документов, который получил название «Директива федерального правительства о борьбе с коррупцией в федеральных органах управления».

В Директиве содержатся положения, направленные на предупреждение коррупции:

- определение перечня должностей, наиболее подверженных коррупции;
- усиление внутриведомственного контроля в форме ревизий;
- особенно тщательный подход при назначении лиц на должности, исполнение которых допускает возможность совершения коррупционных действий;
- обучение и повышение квалификации сотрудников для неприятия ими действий, подпадающих под состав коррупционных преступлений;
- усиление служебного надзора руководством федерального органа;
- ротация персонала, занимающего должности, наиболее подверженные коррупции.

Одновременно с Директивой были разработаны Рекомендации по соблюдению «Кодекса антикоррупционного поведения». К Рекомендациям прилагалось «Руководство к действию», предназначенное для руководителей, поскольку эффективность мер воздействия и предупреждения коррупции в первую очередь зависит, по мнению германских законодателей, от руководящих лиц государственной службы.

Среди мер, направленных на противодействие коррупции, следует отметить порядок трудоустройства лиц, ушедших с высоких государственных постов. В течение установленного срока они должны получить разрешение правительства на работу в частном секторе или занятие коммерческой деятельностью, если они к ней имели отношение. В противном случае их поведение может рассматриваться как коррупционное.

Швейцария

В Швейцарии борьба с коррупцией занимает особое место. В частности, положения уголовного законодательства, регулирующие подкуп национальных и иностранных должностных лиц, а также подкуп в частном секторе, прошли тщательную проверку и были пересмотрены в связи с проблемами трансграничной коррупции. Этот обзор и пересмотр состоялся в связи с присоединением Швейцарии к Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в 2000 году и к Конвенции об уголовной ответственности в Европе по борьбе с коррупцией в 2006 году. Система контроля гарантирует, что обе конвенции применяются во всех государствах-членах.

Совет Европы создал специальную комиссию - Группу государств против коррупции (ГРЕКО), где Федеральное бюро юстиции является основным представителем Швейцарии. Задача ГРЕКО – усовершенствовать работу по борьбе с коррупцией на национальном уровне с помощью мониторинга соблюдения стандартов Совета Европы в этой области. Страны, входящие в ГРЕКО, прибегают к многосторонней оценке ситуации и могут оказывать давление на национальные органы борьбы в этой сфере. Работа группы позволяет определять недостатки антикоррупционной политики и стимулировать развитие законодательных, административных и исполнительных систем.⁴⁷

Бразилия

Бразильская полиция широко критикуется за коррумпированность и злоупотребление насилием. Особенно много претензий к военизированной полиции, которую уже давно предлагается реформировать так, чтобы устранить ее фактическую обособленность от всех остальных служб.

⁴⁷ Официальный сайт: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/en/home.html>

13. Финансирование правоохранительных органов

США

В США все службы и подразделения правоохранительных органов находятся на содержании местных органов власти, и только небольшая часть финансирования на эти нужды поступает из государственной казны. Из этого можно сделать вывод о том, что финансирование полиции США осуществляется практически за счет средств местных властей при незначительной поддержке из средств федеральной казны. Также имеются и другие источники финансирования, а именно: гонорары за различные услуги, штрафы, от конфискованного имущества, пожертвования, а также помощь из федеральных фондов в фонды штатов и от штатов отдельным муниципалитетам.

Бразилия

Финансирование правоохранительных органов Бразилии осуществляется на том уровне, на котором определяется функционирование соответствующих органов:

- федеральная полиция, федеральная дорожная полиция, федеральная железнодорожная полиция финансируются из федерального бюджета;
- гражданская полиция, военизированная полиция и военизированные пожарные бригады финансируются из бюджетов субъектов федерации.