

# Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом

Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ

- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе работает во имя **стабильности, процветания и демократии** в 56 государствах. Она налаживает политический диалог по вопросам общих ценностей, и ведёт практическую работу, нацеленную на то, чтобы сделать наш мир лучше.



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Вена, май 2008

© ОБСЕ 2008

Все права защищены. Содержание этой публикации может свободно использоваться и тиражироваться в образовательных и некоммерческих целях, при условии, что любое такое воспроизведение должно сопровождаться ссылкой на ОБСЕ в качестве источника материала.

ISBN 978-92-9234-501-3

ОБСЕ  
Отдел стратегических вопросов  
полицейской деятельности  
Вальнерштрассе 6, Вена 1010, Австрия

Тел.: +43-1 514 36 6942  
Факс. +43-1 514 36 6266  
Электронная почта: [spmu@osce.org](mailto:spmu@osce.org)  
Веб-сайт: <http://www.osce.org/policing>  
Веб-сайт: <http://polis.osce.org>

# Содержание

Список сокращений.....	5
Глоссарий/Список терминов.....	5
Предисловие.....	7
Выражение признательности .....	9
Основные положения.....	12
I. Введение.....	19
II. Основные принципы и характеристики работы полиции с населением по месту жительства в качестве ключевого элемента построения партнерства между полицией и обществом .....	23
II.1 Основные принципы .....	23
II.2 Стратегические подходы .....	25
II.3 Организационные изменения .....	31
II.3.1 <i>Изменения в структуре и стиле управления внутри полицейской организации.....</i>	31
II.3.2 <i>Изменения в структуре и стиле управления, выходящие за рамки непосредственно полицейских служб.....</i>	34
II.4 Преимущества концепции для общества, полиции и других ведомств.....	35
III. Процесс реализации .....	38
III.1 Стадия подготовки .....	39

III.1.1	<i>Завоевание поддержки и доверия всех заинтересованных сторон</i> .....	39
III.1.2	<i>Понимание местных условий/ изучение общественного мнения</i> .....	40
III.1.3	<i>Выработка концепции и постановка задач</i> .....	41
III.1.4	<i>Разработка стратегического плана развития с учетом местных условий</i> .....	42
III.1.5	<i>Определение районов и основных участников реализации концепции работы полиции с населением по месту жительства</i> .....	44
III.1.6	<i>Создание правовой основы, методов и принципов реализации</i> .....	47
III.1.7	<i>Согласование усилий внешних доноров и координаторов</i> .....	48
III.2	Стадия реализации.....	48
III.2.1	<i>Меры, касающиеся полицейских служб</i> .....	48
III.2.2	<i>Меры, касающиеся других государственных учреждений</i> .....	53
III.2.3	<i>Меры, касающиеся местного населения</i> .....	54
III.2.4	<i>Меры, касающиеся СМИ</i> .....	66
III.3	Стадия анализа и оценки .....	67
III.3.1	<i>Критерии оценки</i> .....	68
III.3.2	<i>Обнародование результатов аналитической оценки</i> .....	72
III.4	Стадия корректировки и расширения функций .....	73
IV.	Заключение.....	74
	Ссылки.....	76

## Список сокращений

ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
САРА	Сканирование, анализ, реакция, аналитическая оценка
ОСВПД	Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности
НПО	Неправительственные общественные организации
ОПЭСР	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
СМИ	Средства массовой информации

## Глоссарий / Список терминов:

Некоторые термины, используемые в этом документе, необходимо разъяснить с целью получения общего представления о документе читателями и пользователями, а также для обеспечения перевода на разные языки государств-участников ОБСЕ.

*Подотчетность:* Подотчетность полиции - это возможность наблюдения со стороны различных общественных организаций за деятельностью, как отдельных сотрудников, так и за мероприятиями, назначениями и бюджетным распределением в полиции

*Община:* это группа людей, живущая на одной территории или имеющая схожие интересы; или общество в определенном пространстве.

*Общинная полиция:* философия или организационная стратегия которая подразумевает взаимное сотрудничество полиции и общества для более эффективного противодействия преступности, страху перед преступлениями, физическому или моральному вреду и распаду добрососедских взаимоотношений с целью улучшения качества жизни для всех.

*Полиция (полицейская служба или полицейские силы):* общественная служба, действующая в рамках своей юрисдикции для поддержания общественного порядка и безопасности. В зависимости от национальных особенностей структуры, полиция может подразделяться на более специфические подразделения, такие, как военная полиция, пограничная полиция и т.п.

*Партнерство полиции и общества*: термин, являющийся синонимом общинной полиции для упрощенного перевода на разные языки. Оба термина могут применяться взаимозаменяемо.

*Общество*: объединение народа и государственных учреждений. Общество пользуется с одной стороны правительственным и административным ресурсами, а с другой частным сектором, включая индивидуальных предпринимателей.

## Предисловие

Основной целью работы отдела стратегических вопросов полицейской деятельности (ОСВПД) Секретариата ОБСЕ является оказание содействия построению партнерских отношений полиции и общества в государствах-участниках ОБСЕ. Важнейшим механизмом укрепления подобного партнерства является правоохранительная работа с населением по месту жительства, основанная на демократических принципах. Важность полицейской работы по месту жительства граждан отмечалась в решениях и Планах действий нескольких Советов министров ОБСЕ, в частности в решении № 9 Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Бухаресте, Плане действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, а также Плане действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми.<sup>1</sup>

В свете вышесказанного, ОСВПД, в тесном сотрудничестве и при координации усилий с государствами-участниками ОБСЕ, Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств, Бюро по демократическим институтам и правам человека, полевыми миссиями ОБСЕ, международными организациями, НПО и научными учреждениями приступил к составлению и тщательной подготовке исследования «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом». Этот документ создает общую основу для всех мероприятий ОБСЕ по обеспечению безопасности населения по месту жительства и может без затруднений использоваться органами правопорядка государств-участников ОБСЕ.

Сложность данной задачи объясняется многочисленностью и расплывчатостью определений, а также отсутствием у приверженцев этой концепции единого понимания сути работы полиции с населением по месту жительства, что, в свою очередь, приводит к противоречивости подходов государств-участников к программной реализации. Это может вызвать замешательство и неудовлетворенность в рядах сотрудников полиции, других ведомств, участвующих в процессе реформы, а также среди населения, в особенности в тех случаях, когда различные (внешние) доноры и ведомства, осуществляющие реализацию программы, используют взаимоисключающие подходы и преследуют различные цели. Более того, противоречивые программные подходы затрудняют их сравнение и извлечение наилучшей практики из накопленного опыта.

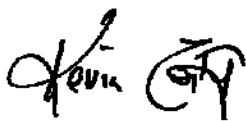
Целью исследования «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом» является преодоление указанных недостатков путем сближения общих базовых принципов и характеристик совре-

---

<sup>1</sup> См., например, ОБСЕ (2001), *Девятая встреча Совета министров*, решение № 9 (Бухарест 2001), статья.3; См. ОБСЕ (2003а) статья. 10; См. ОБСЕ(2003а), *План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми*, решение ПС No. 557 (Вена,2003) статья 10; ОБСЕ (2003b), и *План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ*, *Решение № 566, статья. 33* (Вена, 2003).

менных концепций работы полиции с населением по месту жительства, используемых в регионе ОБСЕ, в связи с чем в работе рассматриваются такие принципиальные моменты, как вопрос о том, какой должна быть работа полиции с населением по месту жительства. Поскольку принципы рассматриваемой концепции являются важной составляющей частью демократических принципов полицейской деятельности, данная работа основывается на «Руководстве по демократическим основам полицейской деятельности».<sup>2</sup> Таким образом, исследование «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом» продолжает рассматривать аспекты полицейской деятельности по месту жительства населения, затронутые в «Руководстве по демократическим основам полицейской деятельности».

Признавая региональное многообразие и многоэтнический характер большинства государств-участников региона ОБСЕ, данное исследование обладает достаточной гибкостью, позволяющей применять его к различным национальным, региональным, политическим и культурным условиям, предоставляя руководству и оперативному составу полиции программу наилучшей практики и оперативных мер по работе полиции с населением по месту жительства с учетом конкретного контекста страны. За введением следует глава II, посвященная обзору основных принципов и характеристик работы полиции с населением по месту жительства и рассматривающая ключевые концептуальные, стратегические и организационные элементы. Глава III уделяет основное внимание оперативным аспектам реализации рассматриваемой концепции полицейской деятельности на основе подборки примеров наилучшей практики. В главе подробно исследуются различные этапы реализации, возможные угрозы осуществлению концепции и способы их преодоления, а также приводится ряд конкретных мероприятий в рамках работы полиции с населением по месту жительства. Глава IV содержит некоторые выводы, касающиеся основных характеристик и требований, необходимых для успешной и сбалансированной полиции с населением по месту жительства.



Кевин Карти

Старший полицейский советник при Генеральном секретаре ОБСЕ

---

<sup>2</sup> См. ОБСЕ (2006), *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, составленное старшим советником Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности* (Вена 2006).



## Выражение признательности

Для подготовки этого документа о принципах общинной полиции на территории ОБСЕ, старший полицейский советник ОБСЕ Кевин Карти собрал группу экспертов, состоящую из представителей стран-участников ОБСЕ, полевых миссий ОБСЕ, неправительственных организаций, и независимых исследовательских организаций. Он также назначил руководителем проекта Доктора Торстена Стодека, старшего научного сотрудника центра исследований ОБСЕ при институте Исследований мира и безопасности при Университете Гамбурга. Информация, изложенная в этой книге, содержит знания, полученные в результате подробного изучения академической литературы и документов об общинной полиции, а также по итогам и заключениям трех заседаний рабочих групп в Бишкеке (октябрь 2006), Вене (июнь 2007) и Скопье (октябрь 2007), на которых присутствовали эксперты из полиции Центральной Азии, Кавказа, Восточной Европы, Западной Европы и Северной Америки. Черновой вариант книги был сформирован в результате нескольких этапов письменных предложений со стороны экспертов и двух заседаний рабочих групп в Вене (ноябрь 2007 и февраль 2008)

Старший Полицейский Советник ОБСЕ Кевин Карти глубоко благодарен экспертам за очень ценный и качественный вклад в этот процесс:

Флори Адемай – помощник офицера по безопасности, миссия ОБСЕ в Албании

Владимир Бабенко – советник по общинной полиции, Центр ОБСЕ, Бишкек

Блейз Бонвин – эксперт Швейцарского агентства по развитию и взаимодействию

Томас Боттерман – старший советник по общинной полиции, ОБСЕ центр в Бишкеке

Паула Кабрита – офицер национальной республиканской охраны, Португалия

Эндрю Карпентер – начальник подразделения стратегии и развития полицейского подразделения департамента Миротворческих операций ООН

Евгений Черенков – Руководитель проекта, центр ОБСЕ в Бишкеке

Гари Корднер – профессор, департамент по безопасности, и чрезвычайным ситуациям и рискам, Университета Восточного Кентуки, Ричмонд, США

Рауль Корреа Круз – Начальник отделения по общинной полиции, миссия ОБСЕ в Скопье

Тим Делвеккио – полицейский советник отдела стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ

Жан Пьер Девос – преподаватель по общинной полиции федеральной полиции, Бельгия

Кнут Драйер – Советник по реформам в полиции, центр ОБСЕ в Бишкеке.

Ангел Естевез Родригес – старший инспектор полиции, Испания

Джулия Флеминг – полицейский наблюдатель, миссия ОБСЕ в Косово

Голуб Гачевич – министерство внутренних дел Сербии

Денис Гончар – советник постоянного представительства Российской Федерации при ОБСЕ

Карел Хофстра – программный специалист миссии ОБСЕ в Ереване

Раскаль Хуртаурт – жандармерия Франции

Халил Ибрагим Бахар – профессор Академии полиции в Анкаре, Турция

Едвард Кабина – специалист по общинной полиции, миссия ОБСЕ в Скопье

Даля Кедавициена – сотрудник вильнюсского управления полиции, Литва.

Анетта Келонева – полицейский советник отдела стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ

Андрэ Конзе – программный специалист полиции и прав человека, Консульство Европы

Валерий Коротенко – полицейский советник отдела стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ

Марко Кубни – полицейский советник, миссия ОБСЕ в Грузии

Марк ЛаПонде – консультант департамента ООН по преступности и наркотикам

Класс Лоз – старший ассистент полиции, миссия ОБСЕ в Албании

Гиём Ле Блонд – советник постоянного представительства Франции при ОБСЕ

Дарко Лесяк – департамент миротворческих операций министерства внутренних дел, Словения

Кент Линдебак – сотрудник национальной полиции Швеции

Мануэль Марион – заместитель начальника отдела стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ

Грахам Матиас – советник по полицейским вопросам, Саферворлд  
Патрик МакНулти – преподаватель полиции, миссия ОБСЕ в Скопье  
Фехо Мехович – министерство внутренних дел, Черногория  
Желько Миленич – МВД Сербии  
Рамела Моор – директор военной и правоохранительной программы  
США  
Сюзанна Налтакян – координатор содействия полиции, миссия ОБСЕ в  
Ереване  
Тахир Нуров – заместитель директора кинологического центра МВД Тад-  
жикистана  
Робин Оклей – консультант, НПО Европейский диалог  
Тимоти Парсонс – начальник отделения полиции Лондона  
Желько Пекович – МВД Черногории  
Бернхард Престель – эксперт швейцарского агентства по развитию и  
сотрудничеству  
Давид В. Пурди – старший полицейский советник, отдел гражданской  
полиции  
Саймон Рин – советник, сектор безопасности и юстиции, НПО Сейфворлд  
Валериу Сирбу – МВД Молдовы  
Торстен Стодрик – старший аналитик отдела стратегических вопросов  
полицейской деятельности ОБСЕ  
Татьяна Тиханина – старший инспектор МВД Таджикистана  
Том Ван Ден Брок – старший аудитор, бельгийский комитет по наблюде-  
нию за полицией  
Вячеслав Воробьев – полицейский советник отдела стратегических во-  
просов полицейской деятельности ОБСЕ  
Весна Вуевич – советник по праву, миссия ОБСЕ в Скопье  
Мурат Йилдыз – полицейский советник отдела стратегических вопросов  
полицейской деятельности ОБСЕ  
Александр Малышев – старший ассистент по управлению информацией  
отдела стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ

## Основные положения

Работа полиции с населением по месту жительства возникла в регионе ОБСЕ как важнейшее стратегическое дополнение традиционной полицейской практики. Считая своей основной задачей установление партнерских отношений полиции и общества, при которых все полицейские структуры, все государственные структуры и население активно сотрудничают в решении проблем, полицейская работа с гражданами по месту жительства представляет собой изменение практики, но не основных целей полицейской деятельности. Эти цели по-прежнему предусматривают обеспечение общественного спокойствия и правопорядка; защиту основных прав и свобод личности - в особенности жизни; предотвращение и раскрытие преступлений; оказание содействия и услуг обществу с целью снижения уровня страха перед преступностью, возможностью получения телесных повреждений и возникновения социально-бытовых беспорядков, а также в целях предупреждения упадка и обветшания районов проживания. Вместе с тем, партнерство полиции и общества действительно обеспечивает более эффективную и действенную стратегию достижения этих целей.

Основные принципы и характеристики работы полиции с населением по месту жительства в качестве ключевого элемента построения партнерства между полицией и обществом

Основной предпосылкой партнерства между полицией и обществом является настоятельная необходимость повышения уровня вовлеченности общества в дело обеспечения безопасности и общественного порядка, а также решения проблемы преступности в местах проживания граждан, поскольку эта задача не может быть решена силами одной лишь полиции. Для достижения подобных партнерских отношений, полиция должна глубже интегрироваться в общество и укрепить свою легитимность посредством осуществления полицейской деятельности на основе согласованных действий и улучшения качества услуг, оказываемых обществу. Таким образом, полиция должна:

- быть узнаваемой и доступной для населения;
- знать население на подведомственной территории и быть известной ему;
- отзываться на нужды населения;
- прислушиваться к проблемам граждан;
- привлекать и мобилизовать население;
- отчитываться в своих действиях и достигнутых результатах.

*Ключевые стратегии, которые могли бы использоваться для реализации этих принципов на практике, предусматривают:*

- создание постоянных территориальных районов в местах проживания, перманентно закрепленных за определенными сотрудниками полиции;

- наличие легко узнаваемых и доступных для населения сотрудников полиции и полицейских участков;
- переориентирование работы патрульных служб на патрулирование, не связанное с оперативной работой;
- привлечение общественности на местах к работе полиции;
- введение проактивного (упреждающего) подхода к решению проблем;
- привлечение всех государственных организаций и ведомств;
- привлечение всех полицейских служб к работе с местным населением.

Организационные изменения, необходимые для реализации концепции и стратегии работы полиции с населением по месту жительства, касаются, прежде всего, проблем управления, внутренних структур полицейской службы и местной общественности, а также структур других государственных ведомств.

*Основные изменения в структуре и стиле управления в полицейской организации должны в основном касаться:*

- децентрализации и делегирования полномочий по принятию решений и управлению ресурсами от руководства к полицейским, непосредственно работающим с населением;
- перераспределения сфер ответственности всех сотрудников полиции с предоставлением большей самостоятельности сотрудникам низшего звена и возложением на руководство обязанностей по координации, контролю и поддержке деятельности непосредственных исполнителей;
- перехода от принципа передачи информации в полицейских службах, ориентированного преимущественно на нисходящую модель потока информации («сверху-вниз»), к употреблению более предпочтительной восходящей модели (типа «снизу-вверх»);
- подготовки полицейских и программ наставничества, выходящих за пределы традиционного обучения профессиональным навыкам и основным требованиям полицейской деятельности, основанной на демократических принципах, но предусматривающих также ознакомление с более широким диапазоном профессиональных умений и знаний, таких, например, установление контактов с населением; построение доверия; посредничество в конфликтных ситуациях; разработка творческих подходов к снятию напряженности среди населения; осуществление решения проблем и сбора информации; перевод общих полномочий в конкретные действия; ознакомление руководства полиции и других заинтересованных сторон с проблемами населения;
- обучения этим навыкам на курсах первоначальной подготовки слушателей, полевых учениях для стажеров, а также на курсах повышения квалификации без отрыва от работы для полицейских и руководства;

- оценки эффективности работы сотрудников, которая должна в первую очередь учитывать способность сотрудника эффективно решать проблемы населения и вовлекать граждан в эти усилия.

*Основные изменения в структуре и стиле руководства, выходящие за рамки непосредственно полицейской организации, должны в основном предусматривать:*

- расширение полномочий местных общественных структур, при котором полиция оказывает содействие в организации встреч и форумов граждан по месту жительства, а также информирование жителей относительно возможности их активного участия в процессе решения проблем;
- ознакомление других государственных ведомств с их ролью в реализации подхода, основанного на решении проблем и создании формальных структур для плодотворного сотрудничества в интересах избежания дублирования функций, а также в целях разделения труда, оказания взаимопомощи и достижения эффективного взаимодействия в работе по использованию общественных ресурсов.

*Преимущества рассматриваемой концепции для общества, полиции и других государственных учреждений состоят в:*

- возможности населения поделиться своими проблемами с сотрудниками полиции и стать партнерами по поиску нестандартных решений этих проблем, что, в свою очередь, может способствовать улучшению ситуации с предотвращением преступлений, повышением уровня безопасности и более углубленным представлением о понятии безопасности;
- укреплении общественных связей и неформального общественного контроля в районах проживания с целью повышения способности местных жителей противостоять давлению социальных проблем и затруднений, которые в будущем могут привести к совершению преступлений и общественным беспорядкам;
- улучшении отношений между полицией и обществом, повышении уровня доверия со стороны общества, что представляется особенно важным во взаимоотношениях полиции и групп национальных меньшинств, которые были отягощены конфликтами в прошлом;
- достижении эффективного взаимодействия с другими государственными учреждениями в области решения проблем, что поможет сэкономить ресурсы при решении социальных вопросов;
- увеличении объема информации, получаемой от населения, а также росте моральной поддержки усилиям полиции;
- повышении эффективности и действенности работы на основе преимуществ компьютеризированных технологий в области решения проблем и предупредительных мер;
- повышении степени удовлетворенности полицейских своей работой благодаря более позитивному впечатлению от встреч с общественностью; выросшему чувству безопасности и уверенности в

себе, благодаря большей осведомленности о потенциальных очагах опасности и реальных угрозах; общему улучшению рабочего климата в подразделениях полиции в связи с коллективной ответственностью сотрудников и повышением уровня связей и сотрудничества как между полицейскими службами, так и между полицейскими на местах и их непосредственными руководством; а также в связи с расширившимися возможностями продвижения по службе благодаря большему разнообразию поставленных задач и более широкому кругу ответственности.

## **Процесс реализации**

Построение партнерства между полицией и обществом является сложным и многосторонним процессом, требующим изменений на любом уровне полицейской службы и в любой сфере полицейской деятельности. Процесс осуществления программ работы полиции с населением по месту жительства можно разделить на четыре этапа, которые следует считать циклическими или повторяющимися: подготовительная стадия, стадия реализации, стадия оценки и, наконец, стадия корректировки и расширения функций.

### *Подготовительная стадия*

Важнейшими подготовительными мерами по обеспечению успешной реализации программы полицейской деятельности по месту жительства населения являются:

- завоевание поддержки и доверия всех основных заинтересованных сторон на политическом и административном уровнях, а также в обществе и полицейских структурах;
- проведение независимого исследования в целях лучшего понимания специфических условий на территории реализации программы;
- вовлечение всех основных заинтересованных сторон в обсуждение надлежащих стратегий реализации программ полицейской деятельности по месту жительства населения;
- разработка концепции и постановка задач для разъяснения целей полицейской деятельности;
- разработка стратегического плана развития, учитывающего местные условия, четко определяющие соответствующие цели, методы и критерии реализации, которые могут быть успешно осуществлены в необходимое для их реализации время и с учетом имеющихся ресурсов;
- выбор инициативной группы по реализации программы или ведущего ведомства, в задачи которого входит: контроль над процессом реализации и его координация; создание механизмов коммуникации, контроля и оценки процесса реализации программы; а также общая ответственность за реализацию программы;

- выбор районов для реализации полицейской деятельности по месту жительства населения и основных участников процесса, и их подготовка к выполнению специальных задач по реализации программы;
- создание необходимой правовой основы, структуры или концепции реализации в целях обеспечения эффективного и устойчивого процесса осуществления программы;
- согласование усилий внешних источников финансирования и координаторов программы в целях обеспечения слаженных совместных действий и последовательных подходов к реализации рассматриваемой программы полицейской деятельности.

#### *Стадия реализации*

##### *Меры, касающиеся полицейской службы:*

- организация передовых полицейских участков и пеших патрулей в местах проживания населения, отведенных для эксперимента, в соответствии со стратегическим планом развития, обеспечение узнаваемости и легкой доступности полиции для населения, а также укрепление двухсторонних контактов между полицией и местным населением;
- предупреждение возможности создания у населения впечатления, что полицейская деятельность по месту жительства, является функцией особого подразделения, имеющего мало общего с «настоящей» правоохранительной деятельностью;
- ознакомление всего кадрового состава полицейских служб с концепцией полицейской работы среди населения и демонстрация преимуществ подобного подхода для полицейских;
- обучение всего кадрового состава полицейской службы на всех этапах подготовки, а также разработка программ наставничества, контроль и оценка эффективности работы сотрудников полиции среди местного населения.

##### *Меры, касающиеся других государственных ведомств:*

- достижение полного согласия и соблюдения обязательств всех заинтересованных ведомств на территории жилого района в отношении их доли ответственности и необходимости тесного сотрудничества;
- ознакомление сотрудников этих ведомств с полицейской деятельностью по месту жительства населения, ее основными методами и той ролью, которая отводится им в совместном решении проблем.

##### *Меры, касающиеся жителей района:*

- углубление доверия к полиции;
- дополнение действий по предотвращению преступности и решению проблем интенсивными действиями быстрого реагирования, принадлежащими к более традиционному подходу к правоохранительной деятельности;



- организация общественных форумов, имеющих четкие процедуры и правила, и возглавляемых повсеместно уважаемыми лицами в соответствии с подходом, основанном на решении проблем при рассмотрении всех аспектов уровня качества жизни в районе;
- наделение членов общественных форумов полномочиями;
- дополнение форумов местной общественности на уровне простого населения форумами на более высоком административном уровне в целях координации усилий местных форумов и поощрения их обмениваться опытом и извлеченными уроками;
- создание альтернативных возможностей для встреч и обмена мнениями, в том числе таких, как дни открытых дверей полиции; посещение школ; приглашение определенных групп жителей посетить полицейские участки; информационные компании;
- развитие прочного сотрудничества с СМИ на основе руководящих принципов для контактов с представителями СМИ и четко определенными функциями пресс-секретарей, а также курсов подготовки полицейских по вопросам СМИ;
- разработка четких и строгих правил и подходов к решению потенциальных осложнений этнического характера или возможного негативного воздействия тесных отношений полиции и общества.

#### *Стадия оценки*

Введение концепции полицейской деятельности по месту жительства населения является долгосрочным процессом и требует периодической оценки, которая должна быть связана с полицейским циклом, позволяющим на стратегическом уровне систематически и непрерывно совершенствовать качество полицейского обслуживания.

- Общими критериями оценки процессов реализации полицейской деятельности по месту жительства населения могли бы служить их уместность, эффективность и действенность, влияние и устойчивость.
- Уровень организационных преобразований полицейских служб мог бы оцениваться на основе:
  - степени независимости процесса принятия решений;
  - степени децентрализации патрульной службы, аналитических и следственных подразделений;
  - уровня внутриведомственного сотрудничества и контактов;
  - изменений в процессе отбора кандидатов на работу, которые учитывали бы профессиональные знания, навыки и качества, требуемые от сотрудников полиции, постоянно работающих с местным населением, а также степень, в которой программы подготовки отражают ознакомление с навыками полицейской деятельности по месту жительства граждан;
  - индивидуальных аттестаций эффективности работы полицейских;
  - степени удовлетворенности сотрудников полиции своей работой.

- В основе оценки деятельности других государственных агентств могла бы лежать:
  - степень их приверженности рассматриваемой концепции и вовлеченности в процесс решения проблем;
  - объем ресурсов, задействованных для деятельности, связанной с решением проблем;
  - уровень сотрудничества и контактов между ведомствами.
- развитие партнерства общества и полиции может оцениваться посредством:
  - проведения опросов общественного мнения и интервьюированием целевых групп по вопросу эффективности работы полиции и ситуации с безопасностью в жилых районах и мерами ее обеспечения;
  - составления отчетов о внутреннем и общественном контроле над полицейской деятельностью;
  - анализа сообщений в средствах массовой информации;
  - ведения записей о совместных действиях полиции и общества;
  - анализа жизнеспособности официальных и неформальных общественных форумов и т.д.
- Эти качественные критерии должны дополняться количественными показателями, такими, например, как статистика преступлений, уровень раскрываемости преступлений и/или докладами о виктимизации.
- Общество должно быть информировано о результатах оценки, причем следует предоставить возможность для размышлений и празднования успехов, достигнутых в процессе решения проблем с целью дальнейшего обеспечения вовлеченности населения в сотрудничество и укрепления партнерства между полицией и обществом.

*Стадия модификации и расширения функций*

Успешные программы пилотных районов следует, на основе аналитической оценки и обзора процесса реализации, распространять на дополнительные районы. Тем не менее, необходимо всегда помнить, что даже самый удачный опыт пилотного района требует определенной адаптации в целях наилучшего соответствия условиям другого района.

# I. Введение

1. Главными задачами демократических полицейских сил «является поддержание общественного спокойствия и правопорядка, защита основных прав и свобод личности – в особенности права на жизнь; предотвращение и расследование преступлений, снижение уровня страха перед преступностью и оказание содействия и услуг населению».<sup>3</sup>
2. Традиционный стиль полицейской деятельности, при котором главное внимание уделяется исключительно правоохранительной деятельности, действенности оперативного реагирования, как средства решения проблем преступности и бюрократизации полиции (в частности централизации и чрезмерного разделения функций) оказался более не в состоянии решить возникающие проблемы преступности и обеспечения безопасности в современных обществах. В частности, некоторые (менее привилегированные) сегменты общества (люди с низким уровнем доходов, группы меньшинств) оказались особенно уязвимыми и затронутыми проявлениями преступности и общественного беспорядка.<sup>4</sup> Полицейские практики, научные работники и руководящие круги в государствах-участниках ОБСЕ все более склоняются к мнению о необходимости перехода от концепции полицейской деятельности, основанной исключительно на правоохранительном подходе, к концепции, уделяющей внимание также предотвращению преступлений и процессу решения проблем.<sup>5</sup>
3. Кроме того, было признано, что полиция не обладает ресурсами, достаточными для того, чтобы своими силами справиться с решением проблем, являющихся первопричинами упадка общества и роста преступности, и, таким образом, нуждается в поддержке других общественных структур, в частности, гражданского общества. С одной стороны, поддержка общества требуется в целях получения информации, необходимой для предотвращения и раскрытия

---

<sup>3</sup> ОБСЕ(2006), (цит. соч., сноска 2), стр.13, пар. 2.

<sup>4</sup> См. также: Bonnie Bucqueroux (ND), *What community policing teaches us about community criminal justice* Policing.com, Bureau of Justice Assistance (1994), *Understanding Community Policing. A Framework for Action* (U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs, Washington 1994), стр. 1; и Pavel Abraham (2002, "Community Policing in Romania: De Factum, Tendencies, Solutions", в: ОБСЕ, *Роль полицейской работы с населением по месту жительства в деле построения доверия между полицией и группами национальных меньшинств* Дополнительная встреча по человеческому измерению. Заключительный доклад. Вена, 28-29 октября 2002, стр. 25-32, здесь стр.26.

<sup>5</sup> ОБСЕ (2002), *Роль работы полиции с населением по месту жительства в деле построения доверия между полицией и группами национальных меньшинств*. Дополнительная встреча по человеческому измерению. Заключительный доклад. Вена, 28-29 октября 2002, стр. 3.

преступлений. С другой стороны, благодаря общественному контролю население получает возможность вносить непосредственный вклад в дело улучшения социальных условий. Полиция может выступить в качестве катализатора, убеждая общественность взять на себя долю ответственности за общее качество жизни в своем районе.<sup>6</sup> В обмен на поддержку, законопослушным гражданам предоставляется возможность оказать содействие работе полиции, а полиция, в свою очередь, должна быть готова выслушивать граждан и действовать в соответствии с их требованиями и интересами.<sup>7</sup> Вместе с тем, подобный подход, основанный на партнерстве полиции и общества, может быть успешным лишь при установлении отношений полного доверия с обеих сторон.

4. Более того, именно укрепление мер доверия дало новый импульс работе полиции с населением по месту жительства в рамках полицейской реформы в странах, находящихся в переходном периоде на пути к демократии, и в особенности в странах с многоэтническим составом населения, либо находящихся в процессе восстановления после вооруженного гражданского конфликта. Эти страны неоднократно обращались к ОБСЕ и другим международным организациям с просьбами об оказании содействия в проведении реформы полиции, часто оказывавшейся дискредитированной своим недемократическим и репрессивным стилем работы в прошлом, от которого особенно пострадали социально обездоленные группы населения.<sup>8</sup>
5. Концепция работы полиции с населением по месту жительства возникла в качестве важнейшего оперативного дополнения традиционного стиля полицейской деятельности. Данный подход характеризуется более глубоким вовлечением в полицейскую деятельность других ведомств и общества в целях обеспечения более эффективной и действенной борьбы с преступностью и укрепления отношений между полицией и местным населением. Вместе с тем, вопросы о степени вовлеченности населения в работу полиции и необходимости постановки перед полицией новых задач, о создании организационных структур и новых стилей управления – т.е. фактически о введении новой культуры полицейской деятельности, получили разные ответы в регионе ОБСЕ в связи с отсутствием

---

<sup>6</sup> См. также: Robert Trojanowicz/Bonnie Bucqueroux (1990a), *Community Policing: A Contemporary Perspective*, Cincinnati 1990, стр. xiv; and Robert R. Friedmann (1992), *Policing. Comparative Perspectives and Prospects*, New York 1992. стр. 28.

<sup>7</sup> См. также Jerome H. Skolnick/David H. Bayley (1988), *Community Policing: Issues and Practices around the World* (U.S. Department of Justice. National Institute of Justice, Washington 1988, стр.12; and Friedmann (1992), (цит.соч., сноска 6), стр. 28.

<sup>8</sup> См. также: Saferworld/South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC) (2006), *Philosophy and Principles of Community-based Policing*, Belgrade, 2006, p. 3; и Thorsten Stodiek (2006), *The OSCE and the Creation of Multi-Ethnic Police Forces in the Balkans* (CORE Working Paper 14), Hamburg 2006, стр. 7f.

концептуальной и программной четкости среди приверженцев концепции работы полиции среди местного населения. Результатом подобной ситуации оказалось появление в государствах-участниках ОБСЕ бесконечного множества программ партнерства между полицией и обществом, каждая из которых претендует на то, что является подлинной концепцией работы полиции с населением по месту жительства, но зачастую все они имеют между собой мало общего. Вследствие этого, возможность успешной реализации различных программ может существенно различаться и в результате привести к возникновению чувства неудовлетворенности полиции и других ведомств, участвующих в реализации данной концепции. «Получатели» концепции также могут испытывать чувство растерянности и разочарования, если различные внешние доноры и структуры, участвующие в реализации концепции, придерживаются несовместимых стратегий или, что еще хуже, преследуют взаимоисключающие цели.

6. Поскольку государства-участники все чаще обращаются к ОБСЕ с просьбами об оказании помощи в деле построения партнерства между полицией и обществом путем реализации концепции полицейской деятельности среди местного населения в качестве составной части реформы национальной полиции, целью исследования «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом» является детальный анализ вышеупомянутых недостатков и обеспечение последовательного программного подхода к реализации проекта. Подобный анализ должен способствовать преодолению смешения представлений о данной программе в умах руководства и общественности стран-«получателей», а также облегчить задачу сравнения и оценки результатов различных подходов к ее реализации. Это поможет, с одной стороны, внести вклад в процесс извлечения уроков, и, с другой стороны, предоставит странам - донорам возможность убедиться в эффективности использования выделенных ими средств.
7. Тем не менее, достижение взаимопонимания относительно сути концепции полицейской работы с населением по месту жительства является сложной задачей, поскольку почти каждая опубликованная статья или книга по данной теме содержат свое собственное определение этого понятия. Кроме того, в некоторых регионах оспаривается сам термин « работа полиции с населением по месту жительства», а его переводы на местные языки значительно различаются. Важнейшим первоочередным шагом на пути достижения взаимопонимания является определение основных элементов работы полиции с населением по месту жительства. Большинство различных вариантов рассматриваемой концепции имеет следующий объединяющий момент: все они рассматривают этот вид полицейской деятельности и как концептуальное понятие и как организационную стратегию, которая обеспечивает поддержку совме-

стных усилий полиции и общества на основе партнерских отношений между ними по более эффективному и действенному выявлению, предотвращению и решению проблем преступности, страха перед преступностью, общественных беспорядков и упадка среды проживания в целях повышения качества жизни всех граждан.<sup>9</sup>

8. Таким образом, следующая глава будет посвящена концептуальным аспектам работы полиции с населением по месту жительства, общепризнанным в регионе ОБСЕ, а также основным стратегическим и организационным элементам претворения концепции в жизнь.

---

<sup>9</sup> См. в частности Robert Trojanovicz/Bonnie Buqueroux (1990b), *Restructuring Police Priorities: Police Chiefs Must Take the Lead*, (Policing.com, The Community Policing Series, 1990), стр. xiii; Community Policing Consortium (ND), *About Community Policing*, Washington, DC, стр. 1; Bureau of Justice Assistance (1994), *Understanding Community Policing. A Framework for Action* (U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs, Washington 1994), стр. 1; Friedman (1992), (цит. соч., сноска 6), стр. 4; or Saferworld/SEESAC (2006), (цит. соч., сноска 8), стр. 3.

## II. Основные принципы и характеристики работы полиции с населением по месту жительства в качестве ключевого механизма построения партнерства между полицией и обществом

### II.1 Основные принципы

9. Основной предпосылкой партнерства между полицией и обществом является тезис о необходимости повышения степени участия местного населения в укреплении безопасности и общественного порядка, а также в решении проблем преступности в местах проживания, поскольку полиция не в состоянии решить эту задачу своими собственными силами.
10. Для того, чтобы побудить общественность разделить ответственность за повышение качества жизни и тем самым активно поддерживать полицию в ее усилиях по противодействию и предотвращению преступности, полиция должна установить отношения доверия и партнерства с обществом. Это партнерство должно характеризоваться взаимной отзывчивостью и равными условиями для обоих партнеров.<sup>10</sup>
11. Для достижения подобного партнерства полиции следует лучше интегрироваться в общество и укрепить свою легитимность (в обществе) посредством осуществления деятельности на основе согласованности своих действий и улучшения качества оказываемых населению услуг. Таким образом, она должна:
  - быть легко узнаваемой и доступной для местного населения;
  - знать местных жителей и быть известной им;
  - реагировать на нужды населения;
  - выслушивать проблемы населения;
  - привлекать и мобилизовывать местное население;
  - отчитываться о своих действиях и достигнутых результатах.
12. *Узнаваемость и доступность* требуют, чтобы персонал полиции был легко доступным для жителей данного района, что легко обеспечивается их узнаваемостью и не вызывающим дискомфорта

---

<sup>10</sup> См. также: Paul G. Goldenberg (2007), *Law Enforcement Officers Training Programme for Combating Hate Crimes and Community Policing*, Выступление на встрече полицейских экспертов западноевропейского региона по работе с населением по месту жительства, Вена, 11-12 июня 2007, стр. 2.

присутствием на территории района.<sup>11</sup> Ежедневные личные контакты также могут помочь местному населению ближе познакомиться со «своими» полицейскими.

13. Полицейские должны быть хорошо осведомлены о социальной структуре населения своих районов. Иными словами, они должны составить «социальную карту» закрепленных за ними районов, перечислив, в частности, уязвимых лиц и группы риска, нарушителей спокойствия и преступников, потенциальные места совершения преступлений (например, бары) и горячие точки, местных лидеров, виды бизнеса и предприятия сферы социального обслуживания в районе.
14. *Отзывчивость* является важнейшим принципом полицейской деятельности, основанной на демократических принципах, означающим, что полиция чутко реагирует на (насушные) нужды и проблемы всех местных жителей и прилагает все усилия для незамедлительного оказания содействия в беспристрастной и непредубежденной манере, проявляя сочувствие к нуждающимся в помощи и уважение к правам человека.<sup>12</sup> Их услуги должны быть специально приспособлены к нормам и системе ценностей жителей района, в котором работает полиция<sup>13</sup> (см. также пункт 21).
15. Необходимость проведения *консультаций* с местной общественностью основана на признании того факта, что закрытая полицейская система, в одностороннем порядке решающая, что необходимо местному населению в будущем, не будет иметь успеха.<sup>14</sup> *Проведение консультаций с общественностью, мобилизация и вовлечение* населения в процесс выявления проблем района, анализа причин, лежащих в их основе, установления приоритетных задач и их реализации также являются важными аспектами другой отличительной характеристики работы полиции с населением по месту жительства – *упреждающего подхода* к решению проблем (см. также пункт 25). Посредством проведения консультаций с населением, полиция наглядно демонстрирует готовность учитывать проблемы, ценности и советы жителей района. Предполагается,

---

<sup>11</sup> См. также: Thomas Botterman (2007), *Community Policing in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Challenges and Recommendations* (Контрольная миссия ОБСЕ в Скопье, 2007), стр. 31.

<sup>12</sup> См. также: United Nations, Draft UN Technical Guidance on Community-based Policing Techniques, стр. 10f.; Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств (HCNM) (2006), *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*, Гаага 2006, стр. 7 + 24, Рек. 1+ 16; и ОБСЕ (2006), (цит.соч., сноска 2), стр. 13-31, пар. 3-79.

<sup>13</sup> См. также: Andy Myhill (2005), *Engagement in Policing. Lessons from the Literature*, (Home Office, U.K., London ND 2005), стр. 10.

<sup>14</sup> См. также: Frank Harris (2005), *The Role of Capacity-Building in Police Reform* (Миссия ОБСЕ в Косово, департамент подготовки и повышения квалификации полицейских, Приштина, 2005). стр. 22.



что в обмен, население будет предоставлять информацию и ресурсы, а также оказывать моральную поддержку действиям полиции.<sup>15</sup> Фактически, это означает, что местные жители должны стать активными партнерами полиции в деле выявления и решения этих вопросов (см. также пункт 25).

16. *Подотчетность*, также являющаяся основополагающим принципом демократической полицейской деятельности, предполагает открытость полицейских структур при осуществлении различными институтами надзора контроля над их деятельностью, включая поведение конкретных сотрудников полиции, стратегии проведения полицейских операций, процедуры назначения и исполнение бюджета. Полиция также обязана на добровольной основе предоставлять общественности информацию и оказывать ей поддержку. Полиция должна нести ответственность перед законом, а ее деятельность должна быть прозрачной и подотчетной обществу.<sup>16</sup> Если полиция выражает готовность сделать свою деятельность прозрачной для общества, тогда и общество, возможно, окажется гораздо более лояльным при возникновении «проблем» (в частности неправомерных действий полицейских, вопросов по бюджету и т.д.). (Более подробную информацию по проблемам подотчетности и прозрачности см. в ОБСЕ (2006) стр.33-35).
17. Важным моментом перевода этих концептуальных принципов в практическую плоскость является использование ряда ключевых стратегий и организационных мер, которые будут рассмотрены в следующих разделах.

## II.2 Стратегические подходы

18. Основные стратегии, которые могут найти применение, предусматривают:
- создание фиксированных географических районов проживания населения, постоянно закрепленных за назначенными полицейскими;
  - обеспечение легкой узнаваемости и доступности сотрудников полиции и полицейских участков для населения;
  - переориентацию патрульной службы на работу, не связанную с оперативной деятельностью;
  - вовлечение в процесс местных жителей;

<sup>15</sup> См. также :United Nations, (цит. соч., сноска 12), стр. 3.

<sup>16</sup> См. также: Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 24; HCNM (2006), (цит.соч., сноска 12),стр.. 22-25, Rec. 15f.; ОБСЕ 2006: (цит.соч., сноска 2),стр.. 33-35,пар.. 83-94Бюро по демократическим институтам и правам человека (БЛИПЧ) (2007), *Concept of Community Policing. Consent, Accountability, Partnerships, Customer Focus*, Выступление на Встрече полицейских экспертов западноевропейского региона по работе с населением по месту жительства, Вена, 11-12июня 2007, стр. 4.

- введение упреждающего подхода к решению проблем;
  - участие в процессе всех заинтересованных государственных ведомств;
  - вовлечение в процесс всех подразделений полиции.
19. В местах проживания населения должны быть созданы *четко определенные маршруты патрулирования*.<sup>17</sup> Это позволит полицейским, *постоянно закрепленным за определенными районами*, сосредоточить внимание на местном населении, включая группы этнических меньшинств, проживающих на данной территории, со всеми присущими им особенностями и проблемами, а также продемонстрировать чувство ответственности за вверенную им территорию и проникнуться чувством ответственности перед населением за свои действия.<sup>18</sup> *Закрепление полицейских за определенными районами на постоянной основе* также будет способствовать взаимному узнаванию и установлению контактов с местным населением, поскольку полицейские и граждане будут иметь возможность встречаться на ежедневной основе. Тем самым полицейские смогут приобрести правильное понимание того, что является важным для отдельных жителей и групп населения, и предоставить населению информацию о своей деятельности.<sup>19</sup> Полицейские, закрепленные за жилыми районами, будут обеспечивать прямую связь между населением и полицейскими службами, другими государственными административными органами или частными организациями, могущими предложить помощь.<sup>20</sup>
20. Вместе с тем, связи между полицией и обществом могут укрепиться лишь в том случае, если полицейские будут легко *узнаваемы и доступны для населения*. Это условие проще всего осуществимо в случае, если полицейские проводят пешее патрулирование или патрулирование на велосипедах.<sup>21</sup> Создание отделений полицейских участков и передвижных полицейских участков с пунктами для приема местного населения, а также пунктов в школах, местных общественных центрах, на пересадочных узлах или в торговых-развлекательных центрах, имеющих в своем составе полицейских, которые представляют весь спектр местного населения на территории района, также может способствовать установлению контактов между обществом и полицией. Для того, чтобы граждане без колебаний обращались к полицейским, их внешний вид и атмосфера-

<sup>17</sup> См. также: Brown (1989), *Community Policing: A Practical Guide for Police Officials*, (U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. Washington, D.C. 1989), стр.5 and Myhill (2005), (цит. соч. сноска13), стр. 10.

<sup>18</sup> См. также: Saferworld/SEESAC (2006), (цит. соч. сноска 8), стр. 10

<sup>19</sup> См. также: Brown (1989), (цит.соч. сноска 17), стр. 5.

<sup>20</sup> См. также: . Trojanowicz/Bucqueroux (1990a), (цит. соч, сноска 6), стр. xiii; Friedmann (1992), (цит.соч. сноска 6), стр. 28f.

<sup>21</sup> См. также: Trojanowicz/Bucqueroux (1990a), (цит. соч.сноска 6), стр. xiii, Friedmann (1992), (Цит. соч. сноска 6), стр. 28; and Myhill (2005), (цит. соч. сноска13), стр. 10

ра на полицейских участках (отделениях) должны быть располагающими и не вызывающими опасений.

21. В процессе *переориентации патрульных служб на работу, не связанную с оперативной деятельностью*, полицейские, осуществляющие пешее патрулирование, тем не менее, по-прежнему обязаны реагировать на оперативные вызовы и производить аресты, но в то же самое время они должны искать иные возможности установления контактов с местным населением и развивать долгосрочные совместные проекты с обществом в целях предотвращения преступности и повышения общего качества жизни в районе. Реагирование на телефонные вызовы, не связанные с оперативной службой, может быть организовано таким образом, чтобы высвободить больше времени для долгосрочных инициатив в области решения проблем. Так, вместо традиционного направления патрульных автомобилей на место происшествия, полиция может предложить альтернативные пути урегулирования незначительных инцидентов, не требующих участия полиции, или сообщать о происшествии иными способами (например, посылая электронные письма, передавая сообщения по телефону или назначая встречи в полицейских участках).<sup>22</sup>
22. *Вовлечение местного населения.* Помимо поддержания личных контактов, полиция должна использовать благоприятные ситуации и форумы для обмена мнениями с населением по вопросам, представляющим предмет общей озабоченности.<sup>23</sup> Примерами таких официальных и неформальных интерактивных форумов для общения обычно служат местные консультативные комитеты, совместные рабочие семинары, собрания представителей общественности или открытые дни полиции. В целях получения широкого спектра мнений и охвата возможно большего числа местных жителей, эти общественные форумы должны быть открыты для всех сегментов населения.<sup>24</sup> Особые усилия могут потребоваться для того, чтобы по-настоящему заинтересовать подобными мероприятиями группы этнических меньшинств, женщин и молодежь.
23. Подобные форумы общественности дают возможность обсудить действия полиции (включая обмен полицейских и представителей общественности личным опытом) и позволяют населению принять активное участие в решении проблем, касающихся охраны их безопасности, поделиться информацией о своих затруднениях и приоритетах, а также своими представлениями о том, как следует

---

<sup>22</sup> Skolnick/Bayley (1988), (Цит.соч. сноска 7), стр. 4 и 8; Brown (1989), Цит. .соч., сноска 17), стр. 6; Trojanowicz/Bucqueroix (1990a), (цит. соч. сноска 6), стр. xiii-xiv; Friedmann (1992), (Цит. соч. сноска 6), стр. 29; and Myhill (2005), (Цит. соч. сноска 13), стр. 10, United Nations, (цит. соч., сноска12), стр. 11f.)

<sup>23</sup>

<sup>24</sup> ОБСЕ (2002), (цит. соч.,сноска 5), стр. 4; HCNM (2006), (цит. соч., сноска12), стр. 19, Rec. 12; и ОБСЕ(2006), (цит.соч., сноска 2), стр. 37

осуществлять полицейскую деятельность в их районе, в частности, в каких местах и когда необходимо проводить патрулирование<sup>25</sup> (см. также пункт 25 о процессе решения проблем). Местному населению должно быть также предоставлено право участвовать в процессе принятия решений, за исключением тех случаев, когда закон специально оговаривает исключительное право полиции принимать решения.<sup>26</sup>

24. Укрепление сотрудничества также может мобилизовать местное население на активное участие в мерах по предотвращению преступности и помочь проникнуться осознанием коллективной ответственности за повышение уровня общественной безопасности. Примерами активного вовлечения местных жителей могут служить:
- мероприятия по усилению общественного контроля со стороны населения;
  - создание групп соседского надзора;
  - развитие программ «сотрудник группы общественного патрулирования», позволяющих гражданским лицам в форме оказывать помощь сотрудникам полиции в действиях, не связанных с оперативной работой;
  - использование мер самообороны; или
  - использование посредничества при разрешении местных конфликтов.<sup>27</sup>
25. Являясь дополнением к традиционной (на основе оперативного реагирования) правоохранительной деятельности, подход, базирующийся на *процессе решения проблем* с целью снижения уровня преступности и повышения безопасности, представляет собой другой важный аспект работы полиции с населением по месту жительства. Ведущей характеристикой этой стратегии служит систематизированный (в идеальном случае компьютеризированный) анализ социальных проблем, основанный скорее на детальном изучении наиболее часто встречающихся моделей преступлений,

---

<sup>25</sup> См. также: HCNM (2006), (цит. соч., сноска 12), стр. 18, Rec. 12; ОБСЕ (2006), (Nick Tilley (2003), "Community Policing, Problem Oriented Policing and Intelligence-Led Policing", in: Tim Newburn, *Handbook of Policing* (Portland, 2005), стр. 311-33, here стр. 317; Botterman (2007), (остр. cit. note 11), стр. 8; and Anneke Osse (2007), *Community Policing: The Concepts and its Characteristics. Is Community Policing a Tool for Better Accountability or Rather a Smokescreen?*, Выступление на Встрече полицейских экспертов западноевропейского региона по работе с населением по месту жительства, Вена, 11-12 июня 2007, стр. 9.)

<sup>26</sup> См. также: См. также: Brown (1989), (цит. соч., сноска 17), стр. 5.

<sup>27</sup> Skolnick/Bailey (1988), (цит. соч., сноска 7), стр. 8; Wesley G. Skogan (1994), "Partnerships for Prevention? Some Obstacles to Police-Community Cooperation", Presentation at the 22<sup>nd</sup> Cropwood Round-Table Conference *Preventing Crime and Disorder: Targeting Strategies and Community Responsibilities*, Cambridge University, Cambridge 1994, стр. 161f.; Bureau of Justice Assistance (1994), (Цит. соч., сноска 9), стр. 17; Myhill (2005), (цит. соч., сноска 13), стр. 10; United Nations, (цит. соч., сноска 12), стр. 12f.; Saferworld/SEESAC (2006), (цит. соч., сноска 8), стр. 3; OSCE (2006), (цит. соч., сноска 2), стр. 37; and Botterman (2007), (цит. соч., сноска), стр. 9 and 26.

нежели отдельных случаев правонарушений, и рассматривающий их как единую группу проблем. Анализ предусматривает также установление первопричин преступлений и социальных беспорядков.<sup>28</sup> Возможными методами сбора аналитической информации является проведение обзоров виктимизации, составление карт горячих точек преступлений или обход социальных и здравоохранительных учреждений или школ.<sup>29</sup> Поскольку подобная информация может быть получена лишь с помощью местного населения, тесное сотрудничество с ним, основанное на отношениях доверия, оказывается абсолютно незаменимым. В качестве первого шага проводится сканирование существующих проблем и случаев правонарушений, их установление и анализ. Следующий этап предусматривает разработку путей решения проблем и их реализацию и, в заключение, проводится анализ полученных результатов. Все перечисленные этапы осуществляются при тесном взаимодействии полиции и общества (см. пункты 22-23). Различные этапы систематически изучаются посредством таких моделей решения проблем, как «САРА» (сканирование, анализ, реакция, аналитическая оценка) или «Модуль анализа проблем»<sup>30</sup>, причем обе модели на стадии анализа применяют «Треугольник решения проблем»<sup>31</sup>. Описание модели «САРА» содержится в блоке I. Для формализации процесса решения проблем необходимо разработать планы обеспечения безопасности населения в местах проживания, которые «включают четкую постановку проблемы; согласованные меры по ее решению; закрепление заданий за конкретными членами рабочей группы; цели и показатели их успешной реализации, а также данные обзоров, проводимых на регулярной основе».<sup>32</sup>

<sup>28</sup> См. также: Herman Goldstein (1979), "Improving policing: A problem-oriented approach", in: *Crime & Delinquency*, 25 (1979), стр. 236-258, стр. 243-250, Skolnick/Bayley (1988), (цит. соч., сноска 7), стр. 17; Herman Goldstein (1990), *Problem-Oriented Policing*, Philadelphia 1990, стр. 32-49 and 65-145, Skogan (1994), (цит. соч., сноска 27), стр. 161; Tilley (2003), (цит. соч., сноска 25), стр. 312; Vucqueroix (ND), (цит. соч., сноска 4), стр. 2; United Nations, (цит. соч., сноска 12), стр. 14-16; and Osse (2007), (цит. соч., сноска 25), стр. 9.

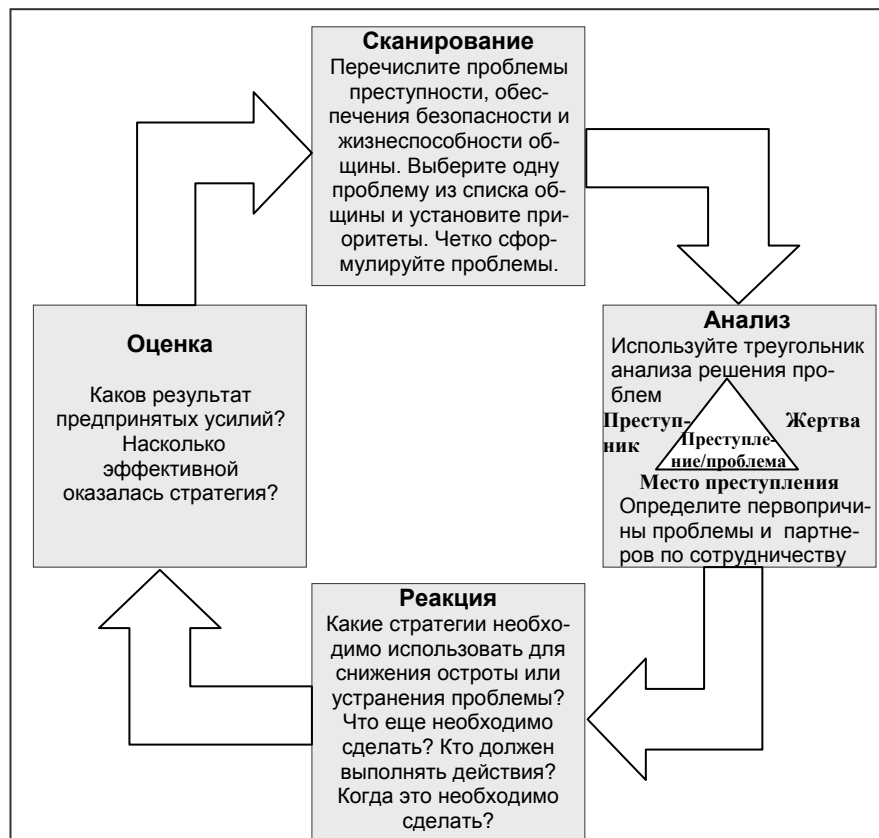
<sup>29</sup> См. также: Bureau of Justice (1994), (цит. соч., сноска 9), стр. 39; and Tilley (2003), (цит. соч., сноска 25), стр. 312.

<sup>30</sup> Информацию о различных моделях можно найти на следующих ссылках: Для САРА см.: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/learningzone/sara.htm>, или <http://www.popcenter.org/about-SARA.htm>; для "Модуля анализа проблем" см. <http://www.popcenter.org/learning/pam/>.

<sup>31</sup> Треугольник решения проблем" описывается, например, по адресу: <http://www.popcenter.org/about-triangle.htm>.

<sup>32</sup> Saferworld (2006), *Creating Safer Communities. Lessons from South Eastern Europe*, London 2006, стр. 11; and Direction générale de la gendarmerie nationale (2007), *Les contrats locaux de sécurité et les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance*, стр. 1.

Блок 1: Модель решения проблем «САРА»



Источник: Миссия ОБСЕ в Косово/ департамент охраны и общественной безопасности/ICITAP 2007: Таблица модели решения проблем САРА, Приштина, 2007.

26. *Привлечение всех заинтересованных государственных ведомств.* К мероприятиям по решению проблем следует также активно привлекать другие государственные структуры, такие, как местные органы власти и администрацию, суды, прокуратуру, а также социальные и здравоохранительные учреждения и природоохранные службы, поскольку они могут предоставить дополнительные ресурсы для решения некоторых проблем борьбы с преступностью и обеспечения безопасности, которыми не обладает полиция<sup>33</sup> (см.

<sup>33</sup> См. также: Skolnick/Bayley (1988), (цит.соч., сноска 7), стр. 17; Bureau of Justice Assistance (1994), (цит. соч., сноска 9), стр. 39; Skogan (1994), (цит. соч., сноска 27), стр. 161; OSCE (2006), (цит. соч., сноска 2), стр. 37; and Erling Børstad (2007), *Problem oriented policing in Norway – Background, strategies, challenges and possibilities*, Выступление на Встрече полицейских экспертов западноевропейского региона по работе с населением по месту жительства, ОБСЕ, Вена, 11-12 июня 2007, стр. 9.

также пункты 64, 78, 92 и 94). В качестве примера можно упомянуть усилия муниципалитета по совершенствованию системы подачи электроэнергии и улучшению уличного освещения.

27. *Вовлечение всех подразделений полицейской службы:* Для того, чтобы подход, использующий партнерство полиции и общества при решении проблем, успешно и устойчиво работал, все службы полиции должны принять рассматриваемую концепцию полицейской деятельности и быть готовы следовать этой концепции, основанной на предотвращении преступности, решении проблем и совместной работе с населением, другими государственными структурами, а также всеми другими подразделениями полиции.<sup>34</sup>

## II.3 Организационные изменения

28. Организационные изменения, необходимые для реализации концепции и стратегий работы полиции с населением по месту жительства касаются, прежде всего, вопросов управления, внутренних структур полиции, а также структур других государственных учреждений и местной общественности.

### II.3.1 Изменение структур и стиля управления в полицейской организации

29. Поскольку различные группы жителей в районе имеют разные системы ценностей, различные традиции и проблемы, полицейские, закрепленные за ними на постоянной основе, должны обладать достаточной гибкостью, чтобы приспособить подход, основанный на партнерстве полиции и общества, к специфическим условиям района, в которых они работают. В связи с тем, что полицейские, осуществляющие патрулирование, наиболее хорошо осведомлены о нуждах и возможностях местного населения, им должно быть предоставлено право на *независимые действия* по собственному усмотрению при осуществлении полицейской деятельности (в частности, при установлении связей, реализации процесса решения проблем и использовании ресурсов). Таким образом, особую важность приобретает *децентрализация и делегирование полномочий* по принятию решений и управлению ресурсами от руководства к полицейским, находящимся на оперативной работе в районах.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> См. также: Friedmann (1992), (цит. соч., сноска 6), стр. 30; Myhill (2005), (цит. соч., сноска 13), стр. 10; and Børstad (2007), (цит. соч., сноска 28), стр. 9.

<sup>35</sup> См. также: Skolnick/Bayley (1988), (цит. соч., сноска 7), стр. 4; Brown (1989), (цит. соч., сноска 17), стр. 6; Skogan (1994), (цит. соч., сноска 27), стр. 161; Bureau of Justice (1994), (цит. соч., сноска 9), стр. 23; Tilley (2003), (цит. соч., сноска 25), стр. 317; Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 22; OSCE (2006), (цит. соч., сноска 2), стр. 41, Para. 117; and Osse (2007), (цит. соч., сноска 25), стр. 9.

30. Децентрализация тесно связана с *перераспределением сфер ответственности* всех сотрудников полиции, при котором сотрудники низшего звена получают большую самостоятельность, а их непосредственное начальство принимает на себя функции координации, руководства и поддержки, поощряя полицейских, работающих непосредственно среди населения, к рациональному, но творческому подходу в реализации собственных инициатив, и обеспечивая наличие ресурсов, необходимых для эффективного решения проблем.<sup>36</sup> Полицейские на местах и их непосредственное руководство несут ответственность за свои действия перед обществом, законом и государством.<sup>37</sup>
31. Кроме того, *система передачи информации* в полицейских службах должна перейти от преимущественно используемой нисходящей модели потока информации (сверху-вниз) к стилю, ориентированному в большей степени на восходящую модель (снизу-вверх), при которой полицейские, работающие с населением по месту жительства, передают информацию о проблемах и пожеланиях населения своему непосредственному и более высокому звену руководства. Подобная двусторонняя модель коммуникации должна также привести к коллективному стилю принятия решений.<sup>38</sup>
32. Помимо передачи полномочий и предоставления полицейским возможности осуществлять коммуникацию на равных условиях и участвовать в процессе принятия решений наравне со своим начальством, *на сотрудников возложена обязанность* по высокопрофессиональному исполнению полицейской работы среди населения, которая также требует усиленной *подготовки* полицейских и разработки программ *наставничества*. Выходя за рамки традиционного обучения профессиональным навыкам и основным требованиям полицейской деятельности, основанной на демократических принципах (уважении к культуре, традициям и религии других народов, соблюдении прав человека и других элементов этики полицейской деятельности),<sup>39</sup> работа полиции с населением по месту жительства требует более широкого диапазона профессиональных умений и знаний, включая навыки коммуникации (в том числе и на языках местного населения), умение выслушивать различные мнения, создавать отношения доверия, выполнять посреднические функции в конфликтных ситуациях, разрабатывать творческие под-

<sup>36</sup> См. также: Skolnick/Bayley (1988) (цит.соч.,сноска7), Brown (1989), (цит.соч., сноска 17), стр.6, Bureau of Justice (1994), (цит. соч., сноска 9), стр. 23; и Dennis Bergmans (2005), : Police and Gendarmerie Reform in Belgium: from Force to Service”, in TESEV/DCAF, Democratic Horizons in Security Sector: “Turkey and the European Security Sector Governance Experience ( TESEV/DCAF, Ankara 2005), стр.8.

<sup>37</sup> См. также: ОБСЕ (2006), (цит. соч., сноска 2), стр. 41f, пар. 114 -115 и 121-122.

<sup>38</sup> См. также: Bureau of Justice (1994), (цит. соч., сноска 9), стр. 23; и Saferworld/SEESAC (2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 10.).

<sup>39</sup> См. также: ОБСЕ(2002), (цит.соч., сноска 5), стр. 11; HCNM (2006), (цит.соч., сноска12), стр. 14, Rec. 8и ОБСЕ (2006), (цит. соч., сноска 2), стр.47, пар.150.



ходы к решению проблем населения, включая организацию групп активистов, участвовать в процессе решения проблем, заниматься сбором информации на основе современных технологий, а также переводить полномочия в надлежащие практические действия и передавать информацию о нуждах населения руководству полиции и другим заинтересованным сторонам.<sup>40</sup> Обучение навыкам, необходимым для осуществления работы с населением по месту жительства, следует проводить в рамках программ первоначальной подготовки слушателей, а также на полевых учениях для стажеров или на курсах повышения квалификации без отрыва от работы для полицейских, руководителей среднего звена и администрации. В целях повышения эффективности, программы подготовки должны предусматривать элементы обучения как инструкторов по подготовке, так и слушателей.<sup>41</sup> Поскольку цели рассматриваемой полицейской деятельности должны учитываться во всех видах оперативной работы полиции (см. пункты 60, 66 + 72), основы полицейской работы с населением должны преподаваться всему личному составу организации и быть включены во все учебные программы.<sup>42</sup>

33. Полицейские, взявшие данный подход на вооружение и выражающие готовность освоить новые методы, должны поощряться, например предоставлением возможности продвижения по службе или составлением для них гибкого графика работы, а их заслуги должны получить официальное признание.
34. *Оценка эффективности деятельности* сотрудника полиции должна в первую очередь учитывать его способность успешно работать с проблемами местного населения и умение вовлекать местных жителей в процесс реализации этих усилий.<sup>43</sup> Вместо ис-

---

<sup>40</sup> См. также: Skolnick/Bayley (1988), (цит.соч., сноска7), стр. 15f.; Petra Posiege/Birgitta Steinschulte-Leidig (1999), *Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen* (BKA, Wiesbaden 1999), стр. 105; Trojanowicz/Bucqueroux (1990a), (цит.соч., сноска 6), стр. xiv; Friedmann (1992), (остр. cit. note 6), стр. 30; Lorie Fridell (2004), "The Defining Characteristics of Community Policing", in: Lorie Fridell/Mary Ann Wycoff (Eds.), *Community Policing. The Past, Present, and Future* (Police Executive Research Forum/Annie E. Casey Foundation, Washington, DC 2004), стр. 10; Nancy McPherson (2004), "Reflections from the Field on Needed Changes in Community Policing", in: Lorie Fridell/Mary Ann Wycoff (Eds.), *Community Policing. The Past, Present, and Future* (Police Executive Research Forum/Annie E. Casey Foundation, Washington, DC 2004), стр. 134; HCNM (2006), (цит.соч.,сноска 12), стр. 14, Rec. 8; ОБСЕ (2006), (остр. cit. note 2), стр. 47, пар. 150f.; и ОБСЕ(2008), Первоначальная подготовка полицейских – аспекты учебных планов, ОСВПД ОБСЕ, Вена 2008 (планируемое мероприятие).

<sup>41</sup> ОБСЕ (2006), (цит.соч., сноска 2), стстр. 46f., пар.146. Более подробную информацию о современных методах обучения см., в частности, Office of Community Oriented Policing Services (COPS) (ND), *PTO: An Overview and Introduction. A Problem-Based Learning Manual for Training and Evaluating Police Trainees* (U.S. Department of Justice, Washington, DC ND).

<sup>42</sup> См. также: Brown (1989), (цит. соч., сноска 17), стр. 6; Trojanowicz/Bucqueroux (1990a), (цит. соч., сноска 6), стр. xiv; Friedmann (1992), (остр. cit. note 6), стр. 30.

<sup>43</sup> См. также:Brown (1989), (цит.соч.,сноска 17), стр. 6.

пользования таких чисто количественных критериев оценки эффективности работы, как число штрафов за нарушение правил дорожного движения, или количество произведенных задержаний, следует применять метод, основанный скорее на сочетании количественных и качественных критериев, оценивающих (в долгосрочной перспективе) такие результаты работы сотрудника, как, например, степень эффективности мер, принятых в процессе решения проблем, уровень удовлетворенности населения полицейским обслуживанием или степень сотрудничества общества с полицией, а также жизнеспособность проектов жителей района и ощущение безопасности у проживающего в нем населения<sup>44</sup> (см. также пункт 77).

### *II.3.2 Изменения в структурах и стиле управления, выходящие за рамки непосредственно полицейских служб*

35. *Предоставление полномочий местным жителям* является не менее важным, чем наделение полномочиями сотрудников полиции. Полиция может оказать содействие в организации встреч и форумов местной общественности, и обязана ознакомить жителей с имеющимися возможностями более активного участия в процессе принятия решений. К их числу относится оказание местному населению помощи в определении его собственных приоритетов и выделение ресурсов для решения проблем. Наделение жителей полномочиями не означает, что они становятся составной частью полиции или получают право на создание отрядов самообороны<sup>45</sup> (см. также пункт 99).
36. Наконец, необходимо проинформировать *другие государственные ведомства* относительно их роли в подходе, основанном на решении проблем, и создать формальные структуры для обеспечения успешного сотрудничества во избежание дублирования функций, на основе принципа разделения труда, взаимопомощи и создания условий для эффективного взаимодействия в деле использования общественных ресурсов<sup>46</sup> (см. также пункт 78).

---

<sup>44</sup> См. также: Brown (1989), (цит. соч., сноска 17), стр. 6; и Bureau of Justice (1994), (цит.соч., сноска 9), стр.25; Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 44, 59, 72f; 160-163 and 196-203.

<sup>45</sup> См. также:Harris (2005), (остр. cit. note 14), стр. 22; Saferworld/SEESAC (2006), (цит. Соч., сноска 8), стр. 22; Girina Holland (2006), *Ethnic Minorities and access to Justice in the Russian Federation. Cooperation between Ethnic Minorities and the Police at Local Level*, Публикация, основанная на совместном российско- британском проекте « Этнические меньшинства и доступ к правосудию», London 2006, стр. 13; и Osse (2007), (цит.соч., сноска 25), стр. 12.

<sup>46</sup> См. также: Friedman (1992), (цит.соч., сноска 6), стр. 81.

## II.4 Преимущества концепции для общества, полиции и других ведомств

37. При условии успешной реализации концепции работы полиции с населением по месту жительства, полиция и общество получат ряд преимуществ, некоторые из которых перечислены ниже.
38. Местные жители смогут сообщать о своих проблемах полиции и стать партнерами в процессе поиска индивидуализированных решений своих проблем. Это, в свою очередь, будет способствовать улучшению ситуации с предотвращением преступности, повышением уровня безопасности и обеспечением более глубокого понимания проблем безопасности.
39. Вовлечение населения в партнерские отношения с полицией может также привести к укреплению общественных связей, а также усилению неформального общественного контроля в районе проживания.<sup>47</sup> Жители, объединившие свои усилия для достижения общей цели повышения уровня безопасности и жизнеспособности района смогут быстро установить долговременные отношения, независимо от этнической, расовой или религиозной принадлежности и даже, невзирая на расхождения в политических взглядах. Подобные взаимоотношения оказывают положительное влияние на способность местного населения противостоять воздействию социальных проблем и затруднений, которые в будущем могут привести к проявлениям преступности или социальным беспорядкам.<sup>48</sup>
40. Кроме того, партнерство полиции и общества может привести к улучшению отношений между ними, тем самым повышая уровень доверия населения к полиции, особенно важного во взаимоотношениях полиции и групп национальных меньшинств, которые были омрачены конфликтами в прошлом.
41. Другие общественные структуры также получают выгоды от участия в рассматриваемом виде полицейской деятельности. Создавая отношения с другими организациями на основе гармоничного взаимодействия, и внося свой вклад в их усилия, они могут сэкономить ресурсы при решении социальных проблем. Более того, успешное решение социальных проблем позволяет существенную экономию на расходах (связанных с вандализмом, реабилитацией жертв и т.д.).
42. Полиция, возможно, получит больший объем информации и моральную поддержку своих действий в целом – даже жестких действий, если население понимает, с какой целью они предпринима-

---

<sup>47</sup> См. также: Brown (1989), (цит.соч., сноска17), стр. 7f.

<sup>48</sup> См. также: Saferworld (2006),(цит. соч., сноска 32),стр. 7.

лись, а также заслужит уважение законопослушных граждан даже в тех группах населения, которые в прошлом отказывались сотрудничать с полицией из-за напряженных отношений.<sup>49</sup> В результате, эта поддержка, в свою очередь, может привести к оказанию содействия в ликвидации более серьезной организованной преступности и криминальных рынков/ экономик.

43. Поскольку рассматриваемая концепция полицейской деятельности открывает новые возможности для сбора информации, новые перспективы совершенствования навыков межличностного общения, предоставляет преимущества, связанные с подходом к решению проблем на основе новейших технологий и предупредительных действий по сравнению с более традиционными элементами полицейской деятельности на основе оперативного реагирования (включая способность реагировать на текущие кризисы), полицейская деятельность становится более эффективной и действенной, способной справляться со сложными видами преступлений.<sup>50</sup> Таким образом, работа полиции с населением по месту жительства (вопреки встречающимся ошибочным толкованиям этой концепции) отнюдь не относится снисходительно к преступности. Более того, лишь сочетая традиционную полицейскую деятельность с концепцией работы полиции с местным населением, возможно обеспечить устойчивое и длительное поддержание общественной безопасности.
44. Полицейские, имеющие более богатый опыт позитивных контактов с общественностью благодаря партнерству полиции и общества, получают гораздо большее чувство удовлетворения от работы. Они не столь подвержены воздействию психологического стереотипа «мы против них» и, таким образом, могут получать не меньшее удовлетворение от укрепления партнерства между полицией и обществом, чем местное население. После того, как полицейские ближе познакомятся с населением закрепленных за ним районов, им становятся известны потенциально горячие точки, и поэтому они в состоянии точнее оценить степень реальной угрозы, что придает им чувство большей уверенности в себе и ощущение личной безопасности. Хорошие личные отношения с местными жителями также способствуют обеспечению поддержки и даже прямого со-

---

<sup>49</sup> См. также. Skolnick/Bayley (1988), (цит.соч., сноска 7), стр. 67-71 and 90; and Roy Fleming (2002), "Community Policing: the Concepts and its Characteristics", Introduction to Working Session 1, в: ОБСЕ, *Роль полицейской работы с населением по месту жительства в деле построения доверия между полицией и группами меньшинств*. Дополнительная встреча по человеческому измерению. Заключительный доклад, Вена, 28-29 октября 2002,стр. 18-24, здесь стр. 20

<sup>50</sup> .См. также : Trojanowicz/Bucqueroux (1990a), (цит.соч., сноска 6), стр. xiv; and Friedmann (1992), (цит. соч.. сноска 6), стр. 247.

действия со стороны законопослушных граждан в случаях, если они видят, что «их» полицейский находится в опасности.<sup>51</sup>

45. Коллективная ответственность сотрудников департамента и укрепление связей и сотрудничества между департаментами, а также между полицейскими, на оперативной работе и их непосредственным руководством, способствует общему улучшению рабочего климата в департаментах полиции.<sup>52</sup>
46. Наконец, большое разнообразие поставленных задач и расширившийся круг функций, с одной стороны, делают работу более интересной, и, с другой стороны, предоставляют более широкие возможности продвижения по службе в связи с тем, что сотрудник является ценным во многих отношениях.<sup>53</sup>
47. Продолжая описание основных принципов и характеристик работы полиции с населением по месту жительства, глава II посвящена процессу практической реализации рассматриваемой концепции.

---

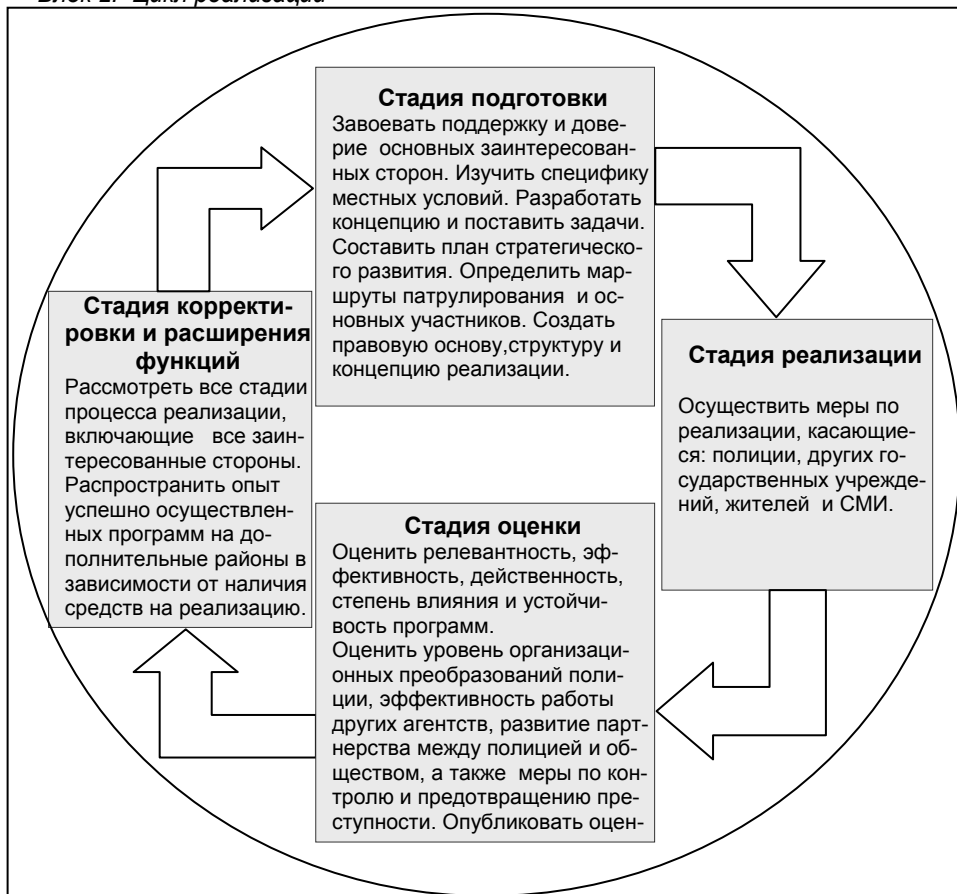
<sup>51</sup> См. также: Robert Trojanowicz/Dennis W. Banas (1985), *Perception of Safety: A Comparison of Foot Patrol Versus Motor Patrol Officers*, (Policing.com, The Community Policing Series, 1985), стр. 4f.; David Hayeslip/Gary Cordner (1987), "The Effects of Community-Oriented Patrol on Police Officer Attitudes," in: *American Journal of Police* 6,1 (Spring), стр. 95-119; and Arthur Lurigio/Dennis Rosenbaum (1994), "The Impact of Community Policing on Police Personnel: A Review of the Literature," in: Dennis Rosenbaum (ed.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks, CA, стр. 147-163.

<sup>52</sup> См. также: Brown (1989), (цит.соч., сноска 17),стр. 7f.

<sup>53</sup> См. также: Skolnick/Bailey (1988), (цит.соч., сноска 7), стр. 73.

### III. Процесс реализации

48. Построение партнерства между полицией и обществом является сложным и многогранным процессом, требующим изменений на любом уровне и в любой сфере полицейской деятельности. В связи с тем, что этот процесс невозможно описать здесь детально, данная глава не претендует на исчерпывающее обсуждение различных этапов реализации концепции полицейской работы с населением по месту жительства. Она скорее уделяет особое внимание важнейшим аспектам реализации, которые необходимо учитывать, если ставить перед собой задачу успешного осуществления рассматриваемой концепции в долгосрочной перспективе.
49. Кроме того, поскольку требования, условия и возможности реализации рассматриваемой концепции изменяются в зависимости от регионального, национального и местного разнообразия региона ОБСЕ, в главе III также будет предложен ряд различных путей решения конкретных вопросов и сложных задач реализации концепции на основе полученного опыта и уроков, извлеченных международными и национальными участниками проекта в ряде государств - участников ОБСЕ. Это позволит легче приспособить этапы реализации концепции к изменяющимся местным условиям.
50. Процесс реализации можно подразделить на четыре этапа, которые следует рассматривать в качестве циклически возобновляемых:
  - стадия подготовки;
  - стадия реализации;
  - стадия оценки;
  - стадия корректировки.



### III.1 Стадия подготовки

#### III.1.1 Завоевание поддержки и доверия всех основных заинтересованных сторон

51. Важнейшей предпосылкой успешной реализации концепции работы полиции с населением по месту жительства является готовность всех заинтересованных лиц в правительстве и соответствующих министерствах, особенно в странах с централизованной системой управления, признать этот новый подход к полицейской деятельности.<sup>54</sup> Без официальных заявлений о своей приверженности кон-

<sup>54</sup> См. также: United Nations, Draft UN Technical Guidance on Community-based Policing Techniques, стр. 8; Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 23f.; and Botterman (2007), (цит. соч., сноска 11), стр. 8 *Implementation of the recommendations on Policing in the OSCE Action Plan for Roma and Sinti*, OSCE/ODIHR, London 2007, стр. 11.

цепции на самом высоком уровне, подчиненные должностные лица либо не осмелятся, либо не будут иметь достаточной мотивации для проведения реформы полицейских служб, связанной с введением рассматриваемой концепции полицейской деятельности. Наиболее действенной стратегией завоевания поддержки является наглядное ознакомление таких участников с преимуществами этого подхода, а именно: усилением партнерства между полицией и всеми группами местного населения, результатом которого является повышение эффективности и действенности усилий полиции по предотвращению преступности и снижению ее уровня. Другой ценной возможностью добиться их заинтересованности в концепции могло бы быть приглашение совершить учебную поездку за границу с целью ознакомления с преимуществами полицейской деятельности среди населения (возможно в потенциальных странах-донорах проекта). Ключевые политические партнеры могут руководствоваться принципом «Что мы от этого будем иметь?». Если ответ на этот вопрос не будет получен, их, по всей вероятности, заинтересовать не удастся. Вместе с тем, все стороны должны осознавать тот факт, что примеры успешной реализации концепции рассматриваемой полицейской деятельности в одной стране не могут быть механически воспроизведены в отличающихся условиях другой страны.

52. Для поддержания этой заинтересованности власти с самого начала осуществления проекта должны представлять себе оперативные потребности и начальные затраты процесса реализации.<sup>55</sup> Кроме того, сторонники рассматриваемой концепции за пределами полицейских служб (в полевых миссиях, межправительственных организациях, других странах) обязаны подчеркнуть, что их цели и стратегии будут вписаны в контекст национальной культуры принимающей страны, и что не будут навязываться никакие концепции, несовместимые с местными условиями и несоответствующие им.

### *III.1.2 Понимание местных условий / проведение исследования общественного мнения*

53. Для понимания местных условий необходимо провести независимое исследование при поддержке политического руководства и высшего руководства полиции.<sup>56</sup> В центре внимания исследования должны быть следующие вопросы:
- состояние полицейской деятельности;

---

<sup>55</sup> См. также: ОБСЕ (2002), (цит. соч., сноска 5), стр.6; Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 23; и United Nations, (цит. соч., сноска 54), стр. 8.

<sup>56</sup> См. также: Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 39 или 57; или Robin Oakley/Chris Taylor/John Slater (2007), *Systematic Assessment of Policing Policy and Practice Relating to Roma: Guidance for Use in OSCE Participating States. A Practical Guidance Document to Support Implementation of the recommendations on Policing in the OSCE Action Plan for Roma and Sinti*, OSCE/ODIHR, London 2007, стр. 11.



- общественное восприятие полиции;
- проблемы виктимизации;
- нужды и требования местного населения; и
- общественные и административные структуры.<sup>57</sup>

Исследование должно охватывать широкие круги представителей полиции и общества, включая членов различных групп населения, в том числе этнических общин и групп меньшинств, общественных организаций гражданского общества (НПО), социальных служб и администрации, религиозных лидеров или общин, деловых кругов, СМИ и т.д., а также соответствующую документацию (заявления о руководящих принципах, законодательные акты и другие письменные экспертизы). Кроме того, необходимо проанализировать социальные, экономические и политические условия жизни общества с точки зрения их потенциальной возможности стать причиной возникновения конфликтов, как между группами местного населения, так и внутри их. Информация качественного или количественного характера, собранная в исследовании, должна использоваться для выработки показателей и критериев оперативного плана с целью оценки успешности и/или результатов реализации концепции полицейской деятельности по месту жительства граждан (см. также пункты 57 и 106-108).

54. В соответствии с этой оценкой, все основные заинтересованные стороны должны принять участие в обсуждении соответствующих стратегий реализации рассматриваемой программы, включая цели, приоритетные задачи и этапы реализации в интересах обеспечения соответствия этих стратегий местным условиям.<sup>58</sup>

### *III.1.3 Выработка концепции и постановка задач*

55. Первым этапом разработки стратегии должно быть создание концепции и определение целей, в сжатой, но емкой форме объясняющих всем заинтересованным сторонам задачу, которую пытается решить полиция введением рассматриваемой концепции. Постановка задач с учетом местных условий должна быть тесно связана с основным видом деятельности, которую предполагает проводить полиция, осуществляя на практике рассматриваемую концепцию работы с населением по месту жительства.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> См. также: ОБСЕ (2002), (цит.соч., сноска 5), стр. 4; Saferworld/SEESAC (2006), (остр. cit. note 8), стр. 8 или 14; Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11), стр. 9; Подробнее см.: United Nations, (цит.соч., сноска 54), стр. 22-26; или Oakley/Taylor/Slater (2007), (цит.соч., сноска 54).

<sup>58</sup> См. также: Bucqueroix (ND), (цит.соч., сноска 4), стр. 6; United Nations, (остр. cit. note 54), стр. 9, или Botterman (2007), (остр. cit. note11), стр. 8.

<sup>59</sup> См. Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 23-25; или также: Saferworld/SEESAC(2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 8 или 13.

### III.1.4 Разработка плана стратегического развития с учетом местных условий

56. Этот план должен преследовать ясные, последовательные цели и методы их реализации, которые могут быть реально достигнуты в заданных временных рамках с использованием имеющихся в распоряжении ресурсов и учетом местных условий. Конечной целью плана должно являться введение концепции полицейской работы с населением по месту жительства во всех полицейских службах, т.е. превращение ее в *национальную стратегию*. Чтобы продемонстрировать свою приверженность предлагаемой концепции, все заинтересованные стороны должны подписать этот план или меморандум о намерениях.<sup>60</sup>
57. Следует разработать *оперативный план*, детально устанавливающий способы воплощения различных мер по реализации концепции. Этот план должен определять организационные изменения и ресурсы (кадровые, материальные и финансовые), необходимые для реализации различных этапов. Что касается ресурсов, особое внимание в плане должно обращаться, прежде всего, на необходимость наиболее эффективного использования уже имеющихся ресурсов, чем на предоставление нового оборудования. Поскольку многие полицейские службы будут выдвигать вполне обоснованные требования в отношении инфраструктуры и технических средств для поддержания наращивания потенциала, такие средства должны предоставляться лишь в случае удовлетворения требований, четко установленных в перечне нужд и потребностей, связанных с планом развития. Это условие следует со всей ясностью разъяснять на начальных стадиях осуществления любой реформы. В противном случае, обещание выделить материальные ресурсы может отвлечь внимание или нанести ущерб осуществлению более неотложной задачи организационной реформы и децентрализации (см. также пункт 70).  
Оперативный план должен также содержать график реализации и задавать исходные показатели, которые необходимо достичь в установленные сроки и которые определили бы критерии для последующей оценки процесса. Критерии должны быть «разумными» (конкретными, измеряемыми, достижимыми и прослеживаемыми). График реализации должен отражать степень эффективности работы местной полиции и уровень взаимоотношений полиции и общества, а также предусматривать больше времени на осуществление программы в сложных условиях. На реализацию программы в неблагоприятных условиях следует отводить от трех до пяти лет.<sup>61</sup> Что касается оценки, план также должен предусматривать

<sup>60</sup> См. также: United Nations, (цит.соч., сноска 54), стр. 10; или Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 25. или 37.

<sup>61</sup> См. также: Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 25-27 или 37; или Saferworld/SEESAC (2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 8 and 13.

положения о документировании процесса реализации с тем, чтобы предоставить экспертам ценную справочную информацию. В связи с тем, что власти и руководство полиции, возможно, не проявят большого желания предать гласности аналитические доклады, в особенности затрагивающие острые проблемы тактики или оперативной деятельности, или демонстрирующие скорее неудачи, чем успехи реализации плана, представляется важным уже на стадии планирования принять решение относительно дальнейших публикаций оценочно-аналитических материалов и потребовать от всех сторон соблюдения этого решения.

58. Необходимо выбрать *инициативную группу по реализации проекта*, в чьи функции будет входить осуществление контроля и координации процесса реализации и создание механизмов передачи информации, контроля и оценки, и на которую будет также возложена общая ответственность за реализацию проекта.<sup>62</sup> Эта инициативная группа должна возглавляться старшим сотрудником полиции и быть наделена достаточными властными полномочиями для предложения, разработки и проведения необходимых институциональных изменений в условиях неизбежного сопротивления. При укомплектовании штата этой группы следует уделять особое внимание подбору кадров, подготовке, оказанию содействия и поощрению сотрудников, имеющих высокий уровень профессиональной компетентности. Поскольку начальник полиции и его непосредственные заместители могут оказаться чрезмерно перегружены, уделяя пристальное внимание процессу оперативной реализации, необходимо учредить ответственную должность *старшего координатора работы полиции с населением по месту жительства*. Это должностное лицо будет заниматься исключительно процессом реализации проекта. Поскольку на его претворение в жизнь может потребоваться несколько лет, важно, чтобы такое назначение было долгосрочным.<sup>63</sup> На политическом уровне следует создать руководящий комитет по полицейской деятельности среди местного населения, который мог бы осуществлять надзор за реализацией рассматриваемого проекта на уровне министерств и их управленческих органов. Помимо функций по контролю над реформой полицейских служб, этот комитет также должен отвечать за установление надлежащих связей между программой реформы полиции и процессами других политических и управленческих реформ, как правило, в секторе отправления правосудия. Внешние консультанты из более широкой сферы уголовного правосудия и гражданского общества, имеющие значительный опыт работы с населением по месту жительства, также могли бы принести пользу, предоставляя

<sup>62</sup> См. также: Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 28; Saferworld/SEESAC (2006), (цит. соч., сноска 8), стр. 9; Oakley/Taylor/Slater (2007), (цит. соч., сноска 54), стр. 13.

<sup>63</sup> United Nations, , (цит. соч., сноска 54), стр. 16.

инициативной группе консультации. Меморандум о намерениях может четко определить их цели, функции и компетенцию.

### *III.1.5 Определение районов и основных участников реализации концепции работы полиции с населением по месту жительства*

59. Следует установить пилотные районы реализации рассматриваемой концепции полицейской деятельности. Необходимо также отобрать и подготовить к выполнению специальных задач возможных представителей местного населения, других административных учреждений, а также полицейских и их руководство, ответственных за реализацию пилотного проекта. Кроме того, следует определить, какие из местных структур и возможностей полиции могут быть использованы на начальной стадии реализации проекта, и какие из них нуждаются в изменениях или совершенствовании.<sup>64</sup>

В идеальном варианте, пилотные районы следует определять при содействии местного населения, проживающего на территории возможных пилотных районов и изъявляющего желание строить новые отношения партнерства между полицией и обществом. Это могло бы стимулировать участников процесса реализации из числа местного населения. В случаях, когда местное население не проявляет интереса к процессу реализации, следует проводить кампании по повышению уровня осведомленности местных жителей с целью их информирования о задачах полицейской работы с населением по месту жительства и существующих возможностях принять в ней участие.

Во избежание несогласованности подходов к реализации проекта со стороны разных сотрудников миссии ОБСЕ в связи с их различными национальными традициями и опытом, необходимо заблаговременно подготовить сотрудников, ответственных за реализацию рассматриваемого проекта, в соответствии со стандартизированным учебным планом.<sup>65</sup>

60. *Учреждение пилотных районов.* Поскольку конечной целью реализации проекта должно быть введение рассматриваемой концепции во всех структурах полицейской организации, было бы затруднительно одновременно изменить стиль работы всех сотрудников полиции, в особенности тех, кто в связи с профильными сферами своей службы не видят необходимости в предоставлении населению права вмешиваться в их работу. Вследствие этого, было бы целесообразнее начать реализацию проекта с пилотных районов усилиями «пилотного состава сотрудников». Кроме того, поскольку реализация стратегии рассматриваемого вида полицейской деятельности является непростым начинанием, находящимся под воздействием многочисленных факторов, как в самой полицейской ор-

---

<sup>64</sup> См. также: United Nations, (цит.соч., сноска 54), стр. 9.

<sup>65</sup> См. также: Stodiek (2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 86.

ганизации, так и за ее пределами, не следует исключать возможности проявления недостатков или неудач в работе, в особенности на начальном этапе процесса реализации. Пилотные проекты предусматривают возможность отрицательного опыта, но не допускают возможности его пагубного воздействия на репутацию всей полицейской организации и дискредитацию концепции в целом.<sup>66</sup> Кроме того, возможность сосредоточить внимание на достаточно небольших пилотных районах позволит выявить проблемные места и внести поправки в проект уже на ранних этапах его реализации, а также без особых сложностей провести оценку результатов внесенных корректировок (см. также III.3.1).<sup>67</sup>

61. *Критерии отбора (пилотных) общин:* Как правило, бывает достаточно трудно определить границы пилотного района на основе единых параметров модели местного населения, таких как самобытность, общность ценностей, уклад жизни и интересы, поскольку подобные однородные сообщества редко встречаются в действительности, особенно в больших муниципалитетах и крупных городах. В связи с этим, границы определяются скорее в соответствии с географически легко выделяемыми и установленными районами патрулирования. Степень однородности и потенциальная возможность возникновения конфликтов в районах проживания населения могут существенно различаться, в связи с чем возникает вопрос о том, следует ли выбрать пилотный район с разнородной структурой, большей вероятностью возникновения конфликтов и высоким уровнем преступности или предпочесть район с достаточно однородным и стабильным населением, малой вероятностью развития конфликтных ситуаций и низким уровнем преступности. Несмотря на то, что успеха легче добиться в районах с низким уровнем преступности, ряд факторов убеждает в предпочтительности выбора более сложных районов. Прежде всего, население этих районов в большей степени подвержено негативному воздействию проблем, для решения которых и вводится рассматриваемая концепция полицейской деятельности. Во-вторых, стратегии и тактики, успешно зарекомендовавшие себя в таких трудных условиях, могут оказаться более перспективными в смысле их приспособления к другим сложным условиям, по сравнению со стратегиями, прошедшими проверку в более благоприятной среде. Особое внимание при выборе района необходимо уделять наиболее обездоленным и уязвимым группам меньшинств, поскольку эти группы, возможно, больше других нуждаются в укреплении отношений полиции и общества и совершенствовании процесса решения проблем (более подробно о проблемах укрепления партнерства между полицией и обществом см. III.2.3).

<sup>66</sup> См. также: United Nations, (цит.соч., сноска 54), стр. 17.

<sup>67</sup> См. также: Saferworld/SEESAC (2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 17.

62. Что касается процесса извлечения уроков, для осуществления проекта было бы идеально иметь несколько пилотных районов с отличающимися условиями и различной степенью сложности реализации. Это позволило бы оценить, насколько успешными оказались конкретные стратегии и тактики реализации в разных обстоятельствах.

Принципом другой методологии сравнения и оценки стратегий и тактик реализации проекта мог бы быть выбор нескольких пилотных районов со сходными параметрами, при условии, чтобы концепция реализовывалась только в некоторых из них, а другие служили бы в качестве «контрольных площадок». Тем самым, было бы возможно оценить, влияет ли в действительности работа полиции с местным населением на предотвращение и снижение уровня преступности и процесс решения проблем. Положительные результаты послужили бы хорошим аргументом в пользу дальнейшего продвижения рассматриваемой концепции.

63. Следует отобрать в полицейских службах сотрудников, заинтересованных в использовании нового подхода к полицейской деятельности и имеющих необходимый опыт для решения этой сложной задачи. Поскольку можно предположить, что наименьшим доверием в пилотных районах полиция пользуется среди групп меньшинств, которые в прошлом могли испытывать на себе предубежденное и жестокое обращение со стороны полиции, важным шагом на пути завоевания их доверия могло бы стать их вовлечение в полицейскую деятельность на всех уровнях и во всех функциях. Их интеграция не только послужит мерой построения доверия, но и позволит полиции приобрести знания и профессиональные навыки, необходимые для работы в мультикультурной среде, в особенности знание языков меньшинств, а также их традиций и обычаев.<sup>68</sup>

В процессе подбора кадров также следует уделять особое внимание приему на работу женщин, процент которых в рядах сотрудников полиции, как правило, не пропорционален составу населения.<sup>69</sup> ( Принципы подбора и расстановки кадров подробнее обсуждаются в Руководстве по демократическим принципам полицейской деятельности, см. ОБСЕ (2006, пункт 43 ф.).

64. Другие государственные учреждения также должны назначить соответствующих кандидатов, заинтересованных в проекте и имеющих необходимые навыки работы. Для выбора ключевых партнеров среди местного населения, следует принять во внимание существующие общественные структуры и рекомендации лиц, пользующихся влиянием и имеющих высокий уровень легитимности у ме-

---

<sup>68</sup> См. также: ОБСЕ (2002), (цит.соч., сноска 5); стр. 10, HCNM (2006), (цит.соч., сноска12), стр. 10., Rec. 4; ОБСЕ (2006), (цит.соч.. сноска 2), стр. 43, Para. 126.; and Stodiek (2006), (цит. соч., сноска 8), стр. 7.

<sup>69</sup> ОБСЕ (2006), (цит. соч., сноска 2), стр. 43, пар. 125.

стного населения. В то время, как должностные лица официально обязаны принимать участие в работе полиции с местным населением, представители гражданского общества должны изъявить добровольное согласие на участие в подобной деятельности. Они должны руководствоваться стремлением снизить уровень преступности и повысить степень безопасности жизни в своем районе. Положительный опыт и успехи в дальнейшем, помогут поддерживать их заинтересованность.

### III.1.6 Создание правовой основы, методов и принципов реализации

65. Реализация концепции не может быть эффективной и устойчивой без наличия законодательной базы, поддерживающей рассматриваемую концепцию. В связи с этим, для подготовки такой основы следует, в случае необходимости, оказывать законодательную поддержку.<sup>70</sup>
66. Кроме того, необходимо утвердить концепцию и руководящие принципы ее реализации,<sup>71</sup> которые должны быть разосланы в полицейские службы для ознакомления всего личного состава полиции с концепцией, этапами ее реализации, а также функциями и обязанностями, возложенными на каждого сотрудника полиции. В частности, они должны уделять внимание проблемам набора кадров, эксплуатации объектов, вопросам вертикали управления, процедурам отчетности, ведению документации, вопросам решения проблем,<sup>72</sup> а также разработке критериев для оценки эффективности работы сотрудника. Более того, руководящие принципы предусматривают возможность официально вменить в обязанности сотрудника успешное осуществление полицейской работы с населением по месту жительства.<sup>73</sup>
67. Подобные официальные гарантии следует потребовать также и от всех других государственных учреждений, вовлеченных в работу полиции с населением по месту жительства.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> См. также: Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 37f.; and Botterman (2007), (остр. cit. note 11), стр. 9.

<sup>71</sup> См. также: Saferworld/SEESAC (2006), (цит.соч., сноска. 8), стр. 21; and Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11), стр.911), стр.9.

<sup>72</sup> См. также: David W. Purdy (2007), *Community Policing*, Выступление на Совещании полицейских экспертов западноевропейского региона по работе с населением по месту жительства. ОБСЕ, Вена, 11-12 июня 2007, стр. 10.

<sup>73</sup> См. также: United Nations, (цит.соч., сноска 54), стр. 6.

<sup>74</sup> См. также: United Nations, (цит.соч., сноска 54), стр. 6. and Botterman (2007), (остр. cit. note 11), стр. 8

### III.1.7 Согласование усилий внешних доноров и координаторов

68. Привлечение некоторых внешних участников проекта может создать большие проблемы для согласованного и последовательного осуществления работы полиции с населением по месту жительства.<sup>75</sup> Несогласованные усилия различных доноров и структур, принимающих участие в реализации проекта, могут привести к неоправданному расходованию ресурсов вследствие дублирования функций, предложения функционально несовместимого оборудования, а также упущенных возможностей по налаживанию эффективного взаимодействия. Что еще хуже, нескоординированные усилия могут вызвать непонимание и разочарование у сторон, ожидающих выгоды от программы (как государственных учреждений, так и гражданского общества), если различные подходы преследуют взаимоисключающие цели и используют противоречащие стратегии. Наилучшими способами избежать подобных недостатков могло бы стать создание координационной ячейки или руководящей группы в рамках национальной инициативной группы по координации проекта (см. пункт 59) или же выбор принимающей страной одного ведущего агентства из числа международных участников, которому были бы предоставлены полномочия по решению задачи координирования действий всех внешних агентств и заинтересованных сторон.<sup>76</sup> Координационная ячейка, руководящая группа или ведущее агентство могли бы на ежемесячной/регулярной основе организовывать многоотраслевые встречи всех имеющих отношение к проекту участников для обсуждения действий и инициатив на национальном уровне во избежание дублирования функций и повышения эффективности. Эти встречи должны также использоваться для устранения препятствий на пути инициатив, реализация которых сталкивается с трудностями.

## III.2 Стадия реализации

### III.2.1 Меры, касающиеся полицейской организации

69. *Развертывание пилотных районов и полицейских участков.* В целях обеспечения узнаваемости и доступности полиции для населения, а также в интересах укрепления двусторонних контактов между полицией и местными жителями любого социального происхождения из всех слоев общества, на территории пилотных районов должны быть созданы образцовые полицейские участки, организованные в соответствии с планом стратегического развития, а также пешие патрули, состав которых должен отражать все группы

<sup>75</sup> См. также: ОБСЕ (2002), (цит.соч., сноска 5), стр. 7.).

<sup>76</sup> См. также: Stodiek (2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 48.



общины, которую они обслуживают (см. пункт 63). Полицейские, закрепленные за районами, являются постоянными сотрудниками полиции и в связи с этим, в тех случаях, когда они являются свидетелями совершения преступления, должны, наряду с основной обязанностью, заниматься также расследованием преступления и задержанием правонарушителей и преступников. Вместе с тем, поскольку создание и поддержание надежных структур сотрудничества потребует значительной части их служебного времени, такие сотрудники могут быть на несколько часов во время дежурства освобождены от работы по оперативным вызовам с тем, чтобы они могли заниматься мерами по построению партнерства между полицией и обществом. В самом начале реализации проекта, еще до создания первых структур сотрудничества, им следует сосредоточить свое внимание исключительно на решении этой задачи. В отсутствие оперативных служебных вызовов, действиям по созданию тесных взаимоотношений полиции и местных жителей необходимо оказывать такое же пристальное внимание, как и многим другим задачам, поскольку, в отличие от кратковременного эффекта воздействия полицейской деятельности на основе оперативного реагирования, рассматриваемая концепция полицейской деятельности оказывает долгосрочное влияние на уровень безопасности и борьбу с преступностью.

70. Полицейские участки могут быть оборудованы специальными пунктами для приема населения, обеспечивающими дружелюбную атмосферу, при которой местные жители могут свободно изложить свои проблемы, обратиться с просьбами или подать жалобы. В идеальном случае, полицейские участки необходимо также оснастить оборудованием для повышения качества телефонной и Интернет-связи с населением, или выступлений перед общественностью, а также для применения компьютеризированных методов решения проблем. Однако, в связи с тем, что во многих случаях финансовые возможности для удовлетворения всех этих потребностей, будут весьма ограничены, необходимо более эффективно использовать уже имеющиеся в наличии ресурсы, всегда ставя перед собой цель повышения качества обслуживания (см. также пункт 57).
71. Необходимо организовывать открытые дни полиции и приглашать на полицейские участки представителей СМИ и местной общественности для личного ознакомления с новым стилем полицейской деятельности, основанным на дружественных партнерских отношениях и ориентированным на обслуживание населения. Вместе с тем, подобные акции по связям с общественностью должны использоваться лишь в качестве средства повышения осведомленности местного населения. Не следует поддаваться искушению сосредоточиться исключительно на мероприятиях по связям с общественностью, тем самым упуская из виду значительно более важ-

ные задачи реформы организации и повышение качества работы полиции.

72. Какую бы пользу не приносило создание образцовых полицейских участков и специализированных подразделений по работе с местным населением на начальном этапе реализации проекта, следует избегать возникновения или углубления разногласий и старого соперничества в полицейских департаментах, в особенности между подразделениями патрульной службы и отделами уголовного розыска, опыт сотрудничества и обмена информацией между которыми иногда оставляет желать много лучшего.<sup>77</sup> Кроме того, следует избегать представления о том, что работа полиции с местным населением является функцией особого подразделения полиции и имеет мало общего с «настоящей» правоохранительной деятельностью,<sup>78</sup> особенно в тех случаях, когда служебной обязанностью полицейского является координация требований и приоритетов населения с несовпадающими тактическими требованиями других (розыскных) отделов.<sup>79</sup> Подобное ошибочное понимание может на более поздних стадиях реализации серьезно мешать распространению рассматриваемой концепции в рамках всего департамента.<sup>80</sup> Таким образом, представляется важным обеспечить регулярные встречи и совместные брифинги полицейских, несущих службу в патрульном подразделении или осуществляющих полицейскую деятельность в районах либо в других специализированных подразделениях, а также предусмотреть передачу информации от одной дежурной смены к другой посредством журнала записей текущей информации или журнала патрулирования (журнал патрулирования представляет собой журнал регистрации проблем, принятых мер, преступлений, домов, жители которых находятся в отпуске, оперативных вызовов по каждому дежурству и т.д., одним словом, журнал является средством коммуникации для полицейских, работающих на одном маршруте патрулирования, но в разных сменах). В странах, в которых полицейская служба организована по принципу однофункциональных специализированных подразделений, создание в пилотном районе специального подразделения, занимающегося работой с населением по месту жительства, может ока-

---

<sup>77</sup> См. также: Bureau of Justice (1994), (цит.соч., сноска 9), стр. 30; Susan Sadd/Randolph M. Grinc (1996), *Implementation Challenges in Community Policing. Innovative Neighborhood-Oriented Policing in Eight Cities* (U.S. Department of Justice, Offices of Justice Programs, National Institute of Justice: Research in Brief, Washington 1996, стр.8; and Wesley G. Skogan (2004), "Community Policing: Common Impediments to Success", in: Lorie Fridell/Mary Ann Wycoff (Eds.), *Community Policing. The Past, Present, and Future* (Police Executive Research Forum/Annie E. Casey Foundation, Washington 2004), стр. 162 and 165.

<sup>78</sup> См. также: Bureau of Justice (1994), (цит.соч., сноска 9), стр. 30; Tilley (2005), (цит.соч., сноска 25), стр. 331 ; and Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11), стр. 27.

<sup>79</sup> См. также: Nilley (2005) (цит.соч., сноска 25), стр. 332

<sup>80</sup> См. также: Bureau of Justice (1994), (цит.соч., сноска 9), стр. 30.

заться единственной возможностью положить начало реализации рассматриваемой концепции полицейской деятельности.

Эти отдельные структуры могут быть затем реорганизованы в рамках общей реформы полиции, а концепция работы среди местного населения введена во всех полицейских подразделениях.

73. *Структурные и административные препятствия на пути реформы:* Важным средством борьбы с вышеупомянутыми ошибочными представлениями является всестороннее ознакомление всех сотрудников полиции с концепцией работы полиции с населением по месту жительства. Однако, поскольку эта концепция предполагает существенные изменения культуры и целей традиционной полицейской деятельности, на всех уровнях полицейских служб может возникнуть противодействие этим изменениям и ошибочная интерпретация новой философии.<sup>81</sup> Полицейские могут посчитать, что поставлена под сомнение работа всей их жизни или ощутить угрозу, которую представляют для них возлагаемые на них новые требования и обязанности,<sup>82</sup> или беспокойство за свою карьеру в случае введения новых показателей оценки эффективности их работы, особенно если эти показатели не будут сразу же уяснены.<sup>83</sup> Сотрудники полиции могут проявить особый скептицизм, если у них сложится впечатление, что эти новые концепции, требования и «нереалистические задачи» были сформулированы гражданскими лицами на уровне центрального аппарата, а не разработаны полицейскими-практиками, несущими службу непосредственно среди населения.<sup>84</sup>
74. Сотрудники среднего звена, в частности, могут проявить нежелание передать полномочия и ответственность своим подчиненным, если они боятся лишиться права руководить и контролировать; если они допускают возможность усиления коррупции (см. также пункт 102) и неэффективности работы своих подчиненных; а также в случае, если они обеспокоены необходимостью привлечения дополнительного персонала в связи с трудоемкой концепцией работы полиции с местным населением, и, наконец, если они ощущают неуверенность при выполнении новых задач, поставленных перед ними (в частности, задач по координации усилий различных организаций, оценке эффективности работы сотрудников в соот-

---

<sup>81</sup> См. также: Ron Sloan/Robert Trojanovicz/Bonnie Bucqueroux (1992), *Basic Issues in Training. A Foundation for Community Policing Making the transition to Mission-Driven Training* (Policing.com, The Community Policing Series, 1992), стр. 5; Peter Stevens/Diana M. Yach (1995), *Community Policing in Action. A Practitioner's Guide*, Kenwyn 1995, 18.

<sup>82</sup> См. также: Bucqueroux (ND), (цит.соч., сноска 4), стр. 5; Bureau of Justice (1994), (остр. cit. note 9), стр. 32; Sadd/Grinc (1996), (цит.соч., сноска 76), стр. 8-10.

<sup>83</sup> См. также: Skogan (1994), (цит.соч., сноска 27), стр. 3.

<sup>84</sup> См. также: Skogan (1994), (цит.соч., сноска 27), стр. 4; Skogan (2004), (цит.соч., сноска 76), стр. 163; and Tilley (2005), (цит.соч., сноска 25), стр. 332.

ветствии с новыми критериями)<sup>85</sup> Полицейские, работающие непосредственно среди населения, могут быть обеспокоены, в частности, новым объемом работы, требованиями налаживания тесных контактов и сотрудничества с местным населением, необходимостью использования нового компьютеризированного подхода к решению проблем, а также в связи с новыми обязанностями, возложенными на них.<sup>86</sup>

75. Нейтрализовать это противодействие можно лишь в том случае, если политическое руководство и высшее звено полиции будут демонстрировать свою неизменную поддержку и приверженность новой концепции; если полицейским и их руководству продемонстрируют выгоды концепции работы с местным населением для них самих (см. пункты 40-47); и если руководство полиции осуществляет, например, обнадеживающие интенсивные контакты и проводит обмен мнениями среди сотрудников полиции всех уровней, а также привлекает нижнее звено к внутреннему процессу принятия решений. Восходящий (снизу-вверх) поток информации и свободный доступ полицейских нижнего звена к своему непосредственному руководству являются важными условиями при рассмотрении нужд и требований местных жителей во внутреннем процессе принятия решений.<sup>87</sup> Необходимо выявить деструктивные силы в рядах сотрудников полиции, препятствующие новому стилю руководства, и либо заставить их примириться с новой политикой, либо избавиться от них.<sup>88</sup>
76. *Подготовка полицейских.* Как уже отмечалось в пункте 32, обучение специальным навыкам и знаниям, необходимым для работы полиции с населением по месту жительства, должно проводиться на курсах первоначальной подготовки слушателей, а также на полевых учениях и курсах повышения квалификации без отрыва от работы для сотрудников и руководства всех полицейских служб, и, таким образом, должно быть включено во все программы подготовки кадров.<sup>89</sup> Таким путем возможно ознакомить сотрудников с той помощью, которую рассматриваемая концепция способна оказать всем полицейским службам в их усилиях по предотвращению и снижению уровня преступности, тем самым делая работу полиции более эффективной и действенной и оставаясь при этом неприми-

---

<sup>85</sup> См. также: Skogan (1994), (цит.соч., сноска 27), стр. 9f.; Skogan (2004), (цит.соч., сноска 76), стр. 165; and Tilley (2005), (цит.соч., сноска 25), стр. 332.

<sup>86</sup> См. также: Sadd/Grinc (1996), (цит.соч., сноска 76), стр. 7.

<sup>87</sup> См. также: Sadd/Grinc (1996), (цит.соч., сноска 76), стр. 8; ОБСЕ (2002), (цит.соч., сноска 5), стр.7; Saferworld/SEESAC (2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 13; and Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11), стр. 29. and(1994), (цит.соч., сноска 9), стр.29.

<sup>88</sup> См. также: . Bucqueroix (ND), (цит.соч., сноска 4), стр. 6; and Saferworld/SEESAC (2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 13.

<sup>89</sup> См. также: Sloan/Trojanowicz/Bucqueroix (1992), (цит.соч., сноска 80), стр. 5-13.

римой к проявлениям преступности.<sup>90</sup> Помимо курсов подготовки, руководству полиции возможно потребуются содействие и личное наставничество внешних консультантов для оказания помощи в процессе адаптации к новым функциям. Кроме того, программы подготовки могут предусматривать учебные поездки за границу, как для руководства полиции, так и инструкторов курсов подготовки в целях ознакомления с наилучшей практикой и положительными результатами работы полиции с населением по месту жительства населения в других странах, а также для обмена опытом.

77. *Контроль, оценка и программы наставничества.* Оценка эффективности работы следует привязать к процессу назначений, продвижений по службе и величине должностных окладов.<sup>91</sup> Качественная система оценки эффективности должна также учитывать планы сотрудника на будущее и дополняться постоянно действующей программой наставничества.<sup>92</sup> Особое внимание в оценке эффективности работы сотрудника должно уделяться способности сотрудника решать проблемы местных жителей и вовлекать их в усилия по решению этих проблем.<sup>93</sup> В основе такой оценки должны лежать качественные критерии (см. также пункты 34+106f). Вместе с тем, переход от концепции полицейской работы, основанной на оперативном реагировании на отдельные преступления, к решению концентрированных групп проблем может вызвать сложности для процесса измерения качества работы, особенно в тех случаях, когда население устанавливает приоритеты, которые не учитываются информационными системами полицейских служб.<sup>94</sup> Таким образом, руководство полиции должно быть готово к изменению системы измерения качества работы уже на стадии аналитической оценки результатов реализации концепции. Процесс оценки должен быть постоянным.

### *III.2.2 Меры, касающиеся других государственных учреждений*

78. Поскольку решение проблем местного населения является задачей, в осуществлении которой принимают участие все причастные к этому государственные организации, следует достичь полного единения со всеми учреждениями, расположенными на территории района относительно их доли ответственности и необходимости тесного сотрудничества. Необходимо также примирить несогласо-

<sup>90</sup> См. также: McPherson (2004), цит.соч., сноска 40), стр. 135; United Nations, (цит.соч., сноска 54), стр. 18; and Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11), стр. McPherson (2004), цит.соч., сноска 40), стр. 133. and Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11), стр. 26 and 33.

<sup>91</sup> См. также: McPherson (2004), цит.соч., сноска 40), стр. 133; and Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11), стр. 33.

<sup>92</sup> См. также: McPherson (2004), цит.соч., сноска 40), стр. 133.

<sup>93</sup> См. также: (Brown (1989), (цит.соч., сноска 17), стр. 6; and Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 44, 59, 72f; 160-163 and 196-203.

<sup>94</sup> См. также Skogan (2004), (цит.соч., сноска 76), стр. 166.

ванные подходы к рассматриваемой концепции полицейской деятельности по всей системе уголовного правосудия и в других государственных учреждениях. Конкурирующие программы и приоритеты, различающиеся мнения относительно масштабности проблем или соперничество в борьбе за ограниченные средства могут препятствовать реализации этого подхода, основанного на эффективном взаимодействии.<sup>95</sup> И в этом случае, необходимо, чтобы политическое руководство обязало все государственные ведомства сотрудничать друг с другом и с местным населением. Органы управления и надзора за реформой полицейских служб, такие, как предложенная руководящая группа и инициативная группа по реализации проекта, должны обеспечить создание официальных структур и процедур сотрудничества, выработку четко определенных сфер ответственности различных участников, а также принятие мер по устранению препятствий на пути эффективного межведомственного сотрудничества.<sup>96</sup> Кроме того, следует обязать все административные органы принять активное участие в форумах местной общности. Они также должны принимать участие в стадии анализа процесса решения проблем для обеспечения более четкого понимания первопричин этих проблем. Наконец, в целях повышения эффективности и действенности сотрудничества, необходимо в равной мере по сравнению с их коллегами из полицейских служб ознакомить должностных лиц из других ведомств с концепцией работы полиции с населением по месту жительства и основными методами ее реализации, а также их ролью в совместном решении проблем.<sup>97</sup>

### *III.2.3 Меры, касающиеся местного населения*

79. Как отмечалось ранее (пункт 22f), основное внимание в рассматриваемой концепции уделяется созданию возможностей и форумов для активного участия населения в процессе решения проблем. В целях создания общественных форумов, к выявлению и мобилизации различных групп в пилотных районах должны привлекаться видные представители из среды местного населения, выявленные на стадии планирования (см. пункты 53 + 64). Вместе с тем, координатору проекта следует обратить внимание на то, чтобы были действительно учтены интересы всех сегментов населения и не

---

<sup>95</sup> См. также: Stevens/Yach (1995), (цит.соч., сноска 80), стр. 9; Skogan (2004), (цит.соч., сноска 76), стр.165f; Skogan (2004), (цит.соч., сноска 76), стр.22; and Børstad (2007), (цит.соч., сноска 28), стр. 9.

<sup>96</sup> См. также: Sadd/Grinc (1996), (цит.соч., сноска 76), стр.11.

<sup>97</sup> См. также: Sadd/Grinc (1996), (цит.соч. сноска 76), стр. 17; and Alvydas Sakocius (2002), "Implementing Community Policing in Practice: New identified socio-integrative problems" in: OSCE, *The Role Of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities*, Дополнительная встреча по человеческому измерению. Заключительный доклад. Вена, 2002, стр. 36 – 40.

упущены из вида нужды групп с низким общественным положением.

80. Активное привлечение местного населения к полицейской деятельности может, в силу разных причин, оказаться сложной задачей. Местные жители могут неохотно идти на сотрудничество с полицией в связи с:
- отрицательным опытом общения с полицией, имевшим место в прошлом, например, опытом неправомерного обращения или неоказания помощи<sup>98</sup>;
  - боязнью мести со стороны преступников или определенных членов местной общины в случае, если активисты сотрудничества с полицией рассматриваются как полицейские осведомители;<sup>99</sup>
  - высокой степенью деморализации,<sup>100</sup> в особенности в наименее привилегированных группах с низким образовательным цензом;
  - местными общественными структурами и укладом жизни, незнакомым с подобными разновидностями общественных мероприятий;
  - идеологическими барьерами (связанными с сотрудничеством с полицией), создаваемыми некоторыми сегментами населения, в частности некоторыми НПО;<sup>101</sup> или просто в силу того, что
  - местные жители не видят непосредственной личной пользы от их добровольного участия в работе полиции.<sup>102</sup>
81. Поддержка полиции местным населением не может рассматриваться как нечто данное. Ее необходимо завоевывать. Этот процесс может потребовать определенного времени в зависимости от взаимоотношений общества и полиции в целом, а также от того, насколько сильны демократические традиции полицейской деятельности в обществе. Особенно длительное время процесс завоевания доверия и поддержки общества потребует в государствах, находящихся в переходном периоде, где полиция могла ранее служить репрессивным инструментом государства, используемым,

---

<sup>98</sup> См. также: Oakley (2002), *Relations between Minorities & the Police: Some Key Questions*, in : OSCE, *Роль работы полиции с населением по месту жительства в деле построения доверия в группах меньшинств*. Дополнительная встреча по человеческому измерению. Заключительный доклад. Вена, 2002, стр.41-45.

<sup>99</sup> См. также: Sadd/Grinc (1996), (цит.соч., сноска 76), стр.13; Hesta Groenewald/Gordon Peake (2004), *Police Reform through Community-Based Policing. Philosophy and Guidelines for Implementation* (International Peace Academy and Saferworld, New York 2004), стр. 9; Skogan (2004), (цит.соч. сноска 76), стр. 166; и Tilley (2005), (цит.соч. сноска 25), стр. 332.

<sup>100</sup> См. также: Sadd/Grinc (1996), (цит.соч. сноска 76), стр. 14.

<sup>101</sup> См. также: Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11),стр. 31.

<sup>102</sup> См.также: Myhill (2005), (цит.соч., сноска 13), стр. 38.

в частности, против групп меньшинств и групп, находящихся в оппозиции к правительству, а также в пост-конфликтных обществах, где полиция принимала активное участие в боевых действиях против определенных групп населения.<sup>103</sup>

82. В целом, доверия к полиции можно добиться лишь в том случае, если полиция в своей повседневной деятельности демонстрирует готовность и способность оказывать качественные профессиональные услуги всем местным жителям (см. пункты 1 + 14). Непосредственные меры, способные ускорить процесс построения доверия могли бы включать как интенсивные, так и более традиционные правоохранные меры,<sup>104</sup> а также мероприятия по санитарной уборке территории (отбуксировке брошенных автомобилей, очистке стен от граффити и т.д.),<sup>105</sup> которые могут незамедлительно продемонстрировать результаты деятельности полиции и повысить субъективное чувство безопасности местного населения. Подобные интенсивные оперативные меры следует постоянно использовать в качестве дополнительного средства при реализации действий по предотвращению преступности и решению проблем, которые требуют больших затрат времени на получение конкретных результатов. В противном случае, у местного населения может возникнуть чувство разочарования, которое, в свою очередь, способно привести к потере интереса к дальнейшему сотрудничеству.<sup>106</sup>
83. Другой мерой построения доверия может быть поддержание связи с населением посредством проведения открытых дней полиции и посещения местных центров, где местные жители чувствуют себя свободно и непринужденно. На подобных мероприятиях полиция должна выслушивать жалобы и проблемы населения, просвещать его в отношении рассматриваемой концепции полицейской деятельности и задач, связанных с решением проблем. Кроме того, полиция должна четко и эффективно разъяснять населению о причинах введения нового стиля полицейской деятельности и его выгодах для населения.<sup>107</sup> Очень полезным может также оказаться использование харизматических и пользующихся успехом пропагандистов из рядов сотрудников полиции. При реализации нового стиля полицейской деятельности, манера презентации и символика играют важнейшую роль в оповещении населения о переменах. Пешее патрулирование, осуществляемое местным полицейским руководством, также носило бы в высшей степени символический характер, посылая населению отчетливый сигнал о заинтересован-

---

<sup>103</sup> См. также: Oakley (2002), (цит.соч., сноска 97), стр. 41; and Stodiek (2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 7f.

<sup>104</sup> См. также: Sadd/Grinc (1996), (цит.соч., сноска76), стр. 13.

<sup>105</sup> См. также: Scogan (1994), (цит.соч., сноска27), стр. 15.

<sup>106</sup> См. также: Sadd/Grinc (1996), (цит.соч., сноска76), стр. 13.

<sup>107</sup> См. также: Purdy (2007), (цит.соч., сноска 71),стр.. 13f.



ности и приверженности полицейского руководства концепции полицейской работы среди населения.

84. В связи с тем, что НПО могут играть решающую роль в качестве части сети обмена информацией, их следует привлекать к созданию структур для сотрудничества<sup>108</sup> даже в тех случаях, если между ними и полицией в прошлом существовали напряженность и разногласия. Полиция должна воспринимать их как «критически настроенных друзей».<sup>109</sup> Сложная задача выбора наиболее подходящих для партнерства НПО может быть решена с помощью таких критериев, как солидная репутация, подотчетность и подлинное представительство интересов их сторонников.<sup>110</sup>
85. В любом случае, полиция должна отказаться от тенденции уделять слишком много внимания лишь тем группам местного населения, в которых уже сформированы такие структуры общественных форумов, как уличные комитеты или группам, уже занимающимся общественной деятельностью, и которых, таким образом, можно легко убедить в выгодах сотрудничества с полицией.<sup>111</sup> В противном случае, слабые и пассивные группы населения, которые, возможно сталкиваются с самыми большими проблемами, могут выпасть из поля зрения и продолжать создавать проблемы, как для себя самих, так и для других жителей района.
86. *Роль общественных форумов:* Общественные форумы, в частности местные консультативные советы общественности,<sup>112</sup> являются наиболее четко структурированными институтами для двусторонних диалогов и активного участия жителей в процессе решения проблем. Для того, чтобы быть в состоянии охватить проблемы всего местного населения и предоставить максимально возможные средства для их решения, в составе таких советов должны быть представители всех групп жителей и организаций, расположенных и работающих в данном районе. Таким образом, они должны состоять из представителей местных административных органов, судов, прокуратуры и полиции, а также работников системы социально-медицинского обслуживания и природоохранных служб, жилищных управлений, образовательных и религиозных организаций, представителей деловых кругов, частных охранных предприятий, групп меньшинств, правозащитных и других НПО, медийных струк-

---

<sup>108</sup> См. также: ОБСЕ(2002), (цит.соц. сноска 5), стр. 8 and 11.

<sup>109</sup> См. также: Oakley (2002), (цит.соч.. сноска 97), стр.43.

<sup>110</sup> См. также: ОБСЕ (2006), (цит.соч., сноска 2), стр.. 38, пар. 109.

<sup>111</sup> См. также: Stevens/Yach (1995), (цит.соч. сноска 80), стр. 17f.

<sup>112</sup> В регионе ОБСЕ подобные общественные форумы имеют различные названия. Помимо « Консультативных советов местной общественности», имеются также, в частности, « Консультативные советы граждан» « Группы охраны безопасности района», или «Районные комитеты общественной безопасности». Несмотря на различные названия, все они имеют сходные структуры функции и задачи.

тур, спортивных организаций и т.д. Они должны быть открыты для каждого жителя, проявляющего интерес к их деятельности.<sup>113</sup>

87. Поскольку состав участников общественных форумов может быть очень разнородным, для объединения участников дискуссии с весьма различным уровнем опыта и жизненным укладом в целях активной работы в подобной среде, форумы необходимо организовывать и проводить в соответствии с четко установленными процедурами, которые могут быть закреплены в инструкциях или уставе группы, в документах национальной стратегии полицейской работы с населением по месту жительства или даже в нормативных документах. Этот момент представляется важным для того, чтобы принимаемые решения были прозрачными, а возможные разногласия и конфликты интересов надлежащим образом регулировались. Вторая проблема состоит в том, каким образом полиции удастся сочетать необходимость оставаться независимой структурой (которая должна соответствовать национальным стандартам, законодательству, стратегиям и задачам) и в то же самое время незамедлительно откликаться на требования местного населения. В частности, могут возникнуть разнонаправленные требования к полицейским со стороны их непосредственного руководства и местных жителей. С этим связан и тот факт, что некоторые требования населения могут оказаться нереалистичными, не имеющими решения или даже противоречащими стандартам прав человека или закону. Ввиду вышесказанного, роль полиции на этих форумах является сложной.
88. Общественные форумы должны проводиться под руководством лица, пользующегося всеобщим уважением. В самом благоприятном варианте, это может быть деятель, не только признанный всеми сегментами населения, но и глубоко заинтересованный в том, чтобы добровольно взяться за эту работу. В действительности, поиск такого широко признанного лица, работающего на добровольных началах, может оказаться весьма затруднительным, в особенности в местах проживания разнородного населения. В связи с этим, в некоторых странах избранные представители местной общественности, например, мэры, принимают на себя функции председательствования. Их выбор может иметь два положительных момента. С одной стороны, они будут осуществлять демократическую законность, с другой стороны, в качестве государственных служащих, они также будут обязаны в соответствии с политикой и указаниями администрации, посвящать часть своей работы выполнению функций руководителя форума.

---

<sup>113</sup> См. также: Stevens/Yach (1995), (цит.соч., сноска 80), стр. 11; Bergmans (2005), (цит.соч. сноска 36), стр. 13.; HCNM (2006), (цит.соч., сноска12), р. 19, Rec. 12; ОБСЕ (2006), (цит.соч., ссылка2), стр. 37, пар. 101; и Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11)стр. 17и26.

89. Для того, чтобы избежать впечатления о доминирующей роли полиции в общественных форумах, представители полицейских служб не должны принимать на себя роль руководителя форума.<sup>114</sup> Тем не менее, в некоторых ситуациях, по крайней мере на начальном этапе, могут возникнуть трудности с выявлением заинтересованных и имеющих опыт представителей местного населения. В подобных случаях, полицейские могут осуществлять функции председателя или сопредседателя форума на время переходного периода.
90. В любом случае, председатель форума должен обладать навыками организации встреч, объединения участников, достижения консенсуса и побуждения к действиям.<sup>115</sup> Чем более разнородным оказывается состав общественного форума, тем труднее руководить им. Разнородные группы населения могут принести с собой противоположные точки зрения на будущее, разную систему ценностей, различный опыт, потребности и требования к полиции и другим государственным организациям. Взгляды на будущее и требования могут находиться в противоречии или соперничать друг с другом. Конфликты интересов могут существовать не только между группами населения, но также внутри одной группы, либо принимать форму конфликта между отдельными ее членами. Все это может отвлечь внимание от поиска правильных решений.<sup>116</sup> Группы, чей голос звучит громче, могут добиться успеха, используя форумы в своих собственных интересах.<sup>117</sup> Более зажиточные слои населения могут также не согласиться с тем, что ресурсы в основном тратятся на беднейшие группы.<sup>118</sup> В подобных ситуациях председатели форума должны избегать принятия решений относительно групп меньшинств простым большинством голосов или принимать решения в пользу одной группы за счет другой. В противном случае, менее активные группы могут выйти из игры и обвинить полицию в дискриминационных действиях в их отношении, а также в слишком тесных связях с другими секторами населения.<sup>119</sup> Во избежание подобного развития событий, следует повышать уровень осведомленности об общей ответственности, искать компромиссы, соблюдать права всех сторон в соответствии с демократическими принципами полицейской деятельности.<sup>120</sup> Поскольку полиция может не

---

<sup>114</sup> См. также: Jens Wurtzenbacher (2005), "Community Policing und lokale Problembearbeitung: Notizen über die Southwest-Side in Chicago", in: TRIALOG 87, Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt 4/2005, стр. 12-16.

<sup>115</sup> См. также: Saferworld/SEESAC (2006), (цит.соч., сноска 8), стр. 22.

<sup>116</sup> См. также: Stevens/Yach (1995), (цит.соч., сноска 80),стр. 18; и Sadd/Grinc (1996), (цит.соч., сноска 76), стр. 14.

<sup>117</sup> См. также: Bureau of Justice (1994), (цит.соч., сноска 9), стр.. 14f.; и Botterman (2007), (цит.соч сноска11), стр. 25.

<sup>118</sup> См.также: Trojanowicz/Bucquerou (1990b), (цит.соч., сноска 9), стр. 2f.

<sup>119</sup> См. также: Tilley (2005), цит.соч., сноска 25),стр.332.

<sup>120</sup> См. также: Stevens/Yach (1995), (цит.соч., сноска 80),стр. 18; ОБСЕ (2006), (цит.соч., ссылка 2), стр. 14 и 22, пар. 5 и 36-39.

всегда соглашаться с приоритетами местного населения, касающимися работы полиции, обмен мнениями о перспективах и потребностях полиции и общества может оказаться существенным для обеспечения лучшего взаимопонимания и, таким образом, создания материальной основы для компромиссов и взаимной поддержки.

91. В случаях, когда некоторые группы меньшинств неохотно соглашались на проведение форумов с другими группами местного населения, можно организовывать – по крайней мере, на начальном этапе - тематические форумы с участием членов только одной конкретной группы и представителями государственных организаций, которые будут посвящены в основном нуждам и требованиям этой группы меньшинств. Другим вариантом может быть проведение дискуссии с представителями этих конкретных групп с последующим обсуждением результатов этих встреч на общем форуме общественности.<sup>121</sup>
92. Частота, время и место проведения встреч, а также обсуждаемые темы, должны отражать нужды и чаяния местного населения и, следовательно, могут быть различными в каждом районе.<sup>122</sup> Частота проведения встреч может зависеть от неотложности конкретных проблем и времени, требуемого на их решение. Время и место встреч должны учитывать интересы тех, для кого они проводятся. Например, для встречи по проблемам личной безопасности следует выбирать такие места района, как местное отделение, церковь, местный общественный центр, и проводить их в дневное время, поскольку люди, обеспокоенные проблемами личной безопасности, не будут чувствовать себя уверенно при необходимости пройти или проехать большое расстояние, чтобы попасть на встречу, особенно после наступления темноты. Кроме того, место проведения встречи также должно быть нейтральным с политической или религиозной точки зрения, если тема обсуждения требует деликатности. Целью таких встреч может быть обеспечение подотчетности полицейских служб или прозрачности их действий, а также подробное обсуждение процесса принятия решений, на котором представители местной общественности тщательно рассмотрят существующие проблемы, а затем выработают и осуществят совместные действия по их решению (подробнее о методологии процесса решения проблем см. пункт 25). Темы для обсуждения на форумах могут затрагивать все аспекты качества жизни в районе, от проблем дорожной безопасности, обеспокоенности уровнем преступности или агрессивным поведением, от вопросов здравоохранения и экологии (таких, как осведомленность общественности о наркотиках или

---

<sup>121</sup> См. также: Saferworld (2006), (цит.соч., сноска 32), стр. 10.

<sup>122</sup> См. также: Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11), стр. 17;

проблемы загрязнения окружающей среды и природные катастрофы), проблем эксплуатации предприятий коммунального хозяйства до обсуждения конкретных действий полиции и поведения ее сотрудников.<sup>123</sup> Подобные форумы также предоставляют полиции возможность объяснить общественности, как она может оказать содействие полиции, например, когда и как звонить в полицию, как совершенствовать систему телефонных контактов между местными жителями для взаимного уведомления об инцидентах в районе, как помогать другу другу соблюдать осторожность, как предотвращать кражи со взломом, как важно присматривать за домом соседа, когда он в отпуске. Для предоставления информации посредством использования рекламного пространства, улучшения уличного освещения и пользования услугами персонала, знакомого с мерами по предотвращению преступности и знающего, как можно в случае необходимости вызвать на помощь полицию, могут быть задействованы ресурсы местного предпринимательства и торговых предприятий.

Некоторые из обсуждаемых проблем могут лежать вне сферы компетенции полиции и ее возможностей, а являться объектом внимания других государственных организаций. Принятие на вооружение междисциплинарного подхода к решению проблем сможет обеспечить лучшее понимание причин возникновения проблемы. Передача полномочий заинтересованным сторонам также может оказаться более полезной, чем меры, предпринимаемые полицией самостоятельно и в одиночку. В таком случае партнеры смогут работать в пределах своей собственной сферы влияния для обеспечения эффективного урегулирования решаемой проблемы. Можно проиллюстрировать этот тезис примером: в случае домашнего насилия ответственность за решение проблемы несут многие партнеры/ организации. Междисциплинарный подход предусматривает также регулярные встречи в рамках рабочей группы, которая должна включать представителей полиции, районной прокуратуры, судов, служб социального обеспечения, лечебных центров для пострадавших от побоев жертв, служб оказания помощи пострадавшим от преступлений и приютов для них, а также представителей детских садов или школ. Совместными усилиями различные организации могут подойти к решению проблемы с разных сторон и в перспективе оказать большее влияние на результаты.

93. Участники общественных форумов должны быть наделены полномочиями по наиболее эффективному и действенному использованию этих структур. Сюда можно отнести процесс наращивания по-

<sup>123</sup>

См. также: Botterman (2007), (цит.соч., сноска 11), стр. 17; Julie Fleming (2007), *Experience in implementing Community Policing in Kosovo*, доклад на Региональном совещании полицейских экспертов по работе с населением по месту жительства, ОБСЕ, Скопье, 16-17 октября 2007, стр. 7; и Mite Stoykov (2007), *Community Policing*, доклад на Региональном совещании полицейских экспертов ОБСЕ по работе с населением по месту жительства, Скопье, 16-17 октября 2007, стр. 14.

тенциала в виде рабочих семинаров или других форматов подготовки, а также компаний по повышению осведомленности местного населения, во время которых участники знакомятся с общими задачами и надлежащим функционированием форумов и ролью, правами и обязанностями его участников в процессе принятия решений. Во время проведения форумов участники также могут совершенствовать свои навыки выявления проблем, определения приоритетов и разработки проектов предложений, а также реализации и оценки проектов.<sup>124</sup> Наделение полномочиями также означает, что полиция согласна на равных условиях проводить двусторонние диалоги на основе обмена опытом, готова на предоставление равного права на участие в процессе принятия решений и определения приоритетов.<sup>125</sup> Для поддержания базы общего опыта, местная общественность должна постоянно информироваться о прогрессе, достижениях и недостатках полицейской работы с населением по месту жительства. Неточную информацию и слухи следует всегда незамедлительно корректировать. В противном случае, они могут быстро привести к неправильным представлениям, разочарованности и потере интереса. Для обеспечения быстрой и неискаженной передачи информации следует создать информационную сеть. В данном контексте значительная роль отводится средствам массовой информации (см. III.2.4).

94. Решения форума должны оказывать влияние на работу полиции и других государственных административных структур. Таким образом, должностные лица должны иметь компетенции и полномочия, необходимые для преобразования нужд и требований общества в стратегии и практические мероприятия, специально разработанные для удовлетворения этих запросов<sup>126</sup>.  
В ином случае, местные жители быстро потеряют интерес к участию в процессе принятия решений и могут использовать общественные форумы лишь в качестве инструмента для подачи жалоб при условии, что они вообще будут посещать такие встречи.
95. Форумы местной общественности, которые создали прочные, основанные на доверии отношения между обществом и полицией, будут также неоценимы при необходимости снизить уровень напряженности в конфликтных ситуациях, например в случае ненадлежащего поведения полицейского, поскольку они дают возможность незамедлительно обсудить ситуацию в атмосфере доверия в рамках сложившихся структур.

---

<sup>124</sup> См. также: ОБСЕ (2006), (цит. Соч., сноска 2), стр. 38, параграф 104; Stodiek (2006), (цит. соч., сноска 8), стр. 87; Botterman (2007), (цит. соч., сноска 11), стр. 18.

<sup>125</sup> См. также: Myhill (2005), (цит. соч., сноска 13), стр. 38; и Botterman (2007), (цит. соч., сноска 11), стр. 29.

<sup>126</sup> См. также: Wurtzenbacher (2005), (цит. соч., сноска 113), стр. 7; и Botterman (2007), (цит. соч., сноска 11), стр. 25.

96. По мере увеличения числа пилотных районов общественные форумы в районах следует дополнить аналогичными форумами на более высоком административном уровне (уровень муниципалитета или округа), объединяя представителей районных форумов для решения проблем, актуальных не только для отдельного района или группы населения. В то время, как стратегические вопросы будут решаться как на муниципальном, так и районном уровнях, меры по процессу решения проблем будут, как правило, рассматриваться на уровне района/местного населения. Встречи на более высоком административном уровне откроют перед представителями районных форумов возможность обменяться практическим опытом решения проблем. Поскольку организация встреч на более высоком властном уровне требует лучшей координации усилий, структура таких форумов должна носить более формализованный характер по сравнению с уровнем района.

**Блок 3: Различные структурные уровни работы полиции с населением по месту жительства**  
**Виды участников**



Источник: адаптировано из: Fleming, Julie (2007), Experience in Implementing Community Policing in Kosovo, Presentation at OSCE Regional Police Experts Meeting on Community Policing, Skopje, 16-17 October 2007, p. 2.

97. *Альтернативные возможности для организации встреч и обмена мнениями:* открытые дни полиции, посещение полицейскими школ или организаций гражданского общества, приглашения представителей населения в полицейские участки, информационные компании с использованием рекламных щитов, газет или полицейских бюллетеней, радио, телевидения или Интернета<sup>127</sup> могут использоваться в качестве альтернативных возможностей для организации встреч и обмена мнениями. Эти мероприятия помогут ознакомить общественность с принципами и порядком полицейской службы, правами и обязанностями местного населения, а также преимуществами полицейской деятельности по месту жительства населения. В частности, положительное и мобилизующее воздействие может оказывать телереклама, демонстрирующая деятельность полиции в жилых районах и ее позитивное воздействие на жизнь местного населения. Другой мерой укрепления доверия с сильным потенциалом воздействия, демонстрирующей готовность полиции к установлению контактов с обществом, могло бы явиться введение на радио или телевидении, в Интернет-чатах или газетах «часа вопросов», во время которого сотрудники высшего полицейского звена (начальники полицейских участков, шефы подразделений полиции) отвечали бы на вопросы общественности.<sup>128</sup> Как отмечалось выше (см. пункт 71), эти мероприятия по связям с общественностью следует, тем не менее, использовать лишь в качестве вспомогательного инструмента для повышения осведомленности среди местного населения. Гораздо более важной сферой приложения усилий продолжают оставаться организационные изменения и повышение эффективности деятельности полиции.
98. В обществах, не имеющих традиций общественных собраний местных общественности, в частности, в тех, где семья или клан являются преобладающей формой общественного контроля и обмена информацией между группами населения, подобные контакты могут оказаться единственным способом вовлечения этих групп в процесс решения проблем. Полицейские могли бы также выступать в роли посредников или координаторов и в сочетании с использованием традиционных и неформальных механизмов разрешения конфликтов, способствовать урегулированию конфликтных ситуаций между кланами. Вместе с тем, полиция должна проявлять осторожность с тем, чтобы не поддерживать сотрудничество с группами и структурами, выступающими против соблюдения прав чело-

---

<sup>127</sup> См. также: Posiege/Steinschulte-Leidig (1999), (цит. соч.. сноска 40), стр. 103. United Nations, (цит. соч. сноска 54), стр. 23.

<sup>128</sup> См. также: Botterman (2007), (цит. соч.. сноска 11), стр. 18; и Almabek Maldokmatov (2007), *Implementation of the "Community Police" project in the system of Ministry of Interior of Kyrgyzstan*, доклад на Региональном совещании полицейских экспертов по работе с населением по месту жительства, ОБСЕ, Скопье, 16-17 октября 2007, стр. 30.



века и верховенства закона.<sup>129</sup> Признавая традиционные клановые структуры, полиция должна одновременно добиваться расширения возможностей для участия в жизни клана на основе принципов демократии для тех слоев, которые традиционно занимают подчиненное положение в его структурах. С этой проблемой тесно связана необходимость установления контактов и предоставление прав женщинам, которые в некоторых национальных культурах зачастую исключены из участия в общественной жизни и страдают от ощущения неуверенности в себе и отсутствия профессиональных знаний.

99. Программы «соседского дозора» могут быть подходящими инструментами вовлечения местного населения в процесс решения проблем, поскольку они вносят вклад в оказание поддержки полиции, благоприятствуя установившейся практике партнерства полиции и общества и повышая чувство ответственности населения за собственную безопасность. Во избежание вероятности того, что члены групп «соседского дозора» могут попытаться узурпировать функции правоохранительной деятельности и заняться организацией отрядов самообороны, или же использоваться влиятельными членами местной общины в собственных интересах, необходимо четко осознавать, что такие группы могут иметь лишь уведомительные функции, и что исключительное право на использование силы остается в руках полиции. В связи с этим, рекомендуется установить строгие правила для рассматриваемых программ и ввести должность полицейского сотрудника, который будет выступать в качестве руководителя и координатора таких групп, взяв на себя ответственность за их действия.
100. В качестве другого инструмента активного вовлечения местных жителей в процесс решения проблем могут использоваться программы «районные общественные уполномоченные» или «общественный районный патруль», позволяющие гражданам оказывать помощь полицейским при исполнении ими служебных функций, не связанных с оперативной работой (например, контроль за платными автостоянками, нарушениями правил поведения в пешеходных зонах (езда на велосипедах или скейтбордах и т.д.) или составление донесений о незначительных происшествиях.
101. Тем не менее, наиболее важным видом деятельности по построению отношений доверия и обмену мнениями останутся обычные повседневные доброжелательные контакты между полицией и людьми на улицах района.
102. Вместе с тем, развитие тесного партнерства между полицией и обществом может привести к затруднительным положениям этиче-

---

<sup>129</sup> United Nations, (цит. соч. сноска 54), стр. 23.

ского характера для полицейских, если им будут предлагаться (и приниматься ими) вещественные выражения благодарности со стороны членов местных жителей, которые можно легко интерпретировать как пересечение размытой границы на пути к коррупции.<sup>130</sup> «Борьба с коррупцией требует использования некоррупцированных подходов и кодекса поведения, определяющего корректное, достойное и надлежащее исполнение полицейскими своего профессионального долга, а также эффективных мер по реализации этих подходов на всех уровнях полицейских структур. Для успешного решения вопроса необходимо иметь в виду не только исходную проблему низких доходов, и в особенности благоприятных условий для получения взяток при некоторых видах полицейской деятельности, но и предусматривать повышение эффективности систем дисциплинарных норм и санкций.»<sup>131</sup> В свою очередь, должна также существовать определенная система оценки по профессиональным качествам или усиления положительной мотивации для тех сотрудников полиции, которые не поддались искушению соблазнами коррупции. Программы подготовки полицейских по вопросам служебной этики оказались успешными в смысле предоставления полицейским дополнительных средств решения проблем в сложных с этической точки зрения ситуациях.

### *III.2.4 Меры, касающиеся средств массовой информации*

103. Наиболее эффективным и действенным способом информирования общественности о действиях полиции и успехах в осуществлении реформы полицейских служб, также находящимся в соответствии с такими демократическими принципами полицейской деятельности, как подотчетность и прозрачность, является использование в этих целях средств массовой информации. Как и в случае с НПО, полиция должна рассматривать медийные средства в качестве «критических друзей», правом и обязанностью которых является предоставление гражданам достоверной информации. Вместе с тем, необходимо разработать основные принципы, определяющие, какую информацию следует рекомендовать к опубликованию, например информацию, повышающую уровень общественного доверия и создающую чувство безопасности, или информацию общего характера о задачах и работе полицейских служб. Информация, которую не следует предавать гласности, включает сведения, которые могут поставить под угрозу полицейские расследования, а также информацию конфиденциального характера, имеющую отношение к поддержанию общественной безопасности или затрагивающую вопрос о презумпции невиновности. Плодотворное сотрудничество со средствами массовой информации требует также выработки руководящих принципов, четко определяющих функции

<sup>130</sup> См. также: ОБСЕ (2006), (цит. соч., сноска 2), стр. 20 и 39, пар. 27 и 111.

<sup>131</sup> См. также: ОБСЕ(2006), (цит.соч., сноска 2), стр.36, пар.24-33.

пресс-секретарей и устанавливающих программы тренингов для полицейских по работе с прессой<sup>132</sup>.

Часто непредвиденным следствием укрепившегося партнерства полиции и СМИ является увеличение количества зарегистрированных преступлений, в связи с тем, что местные жители испытывают больше доверия и видят больше смысла в сообщении полиции о фактах совершения преступлений. Руководство полиции и СМИ должны быть готовы правильно интерпретировать подобное увеличение числа учтенных преступлений (см. также пункт 104).

### III.3 Стадия анализа и оценки

104. Аналитические обзоры проводятся в соответствии с функцией обучения и отчетности для оценки эффективности, действенности и актуальности конкретных усилий по осуществлению проекта. Их целью является: оказание помощи в совершенствовании тактических приемов и технологий; рассмотрение возможности продолжения или прекращения проектов и программ; проведение отчетов перед заинтересованными сторонами и налогоплательщиками о расходовании/использовании ограниченных ресурсов.<sup>133</sup> Введение концепции работы полиции с населением по месту жительства требует долговременных усилий и нуждается в периодических оценках эффективности ее реализации, которые следует связать с циклом полицейской деятельности, тем самым обеспечивая систематическое и непрерывное повышение качества полицейского обслуживания на стратегическом уровне. Такие модели для извлечения информации, поддерживающие реформирование организации, как «Модель ЕФКУ» *Европейского фонда управления качеством* или «Модель ОУК» (общее управление качеством) *Общей модели оценки качества* могут служить наиболее подходящими инструментами для подобного подхода.<sup>134</sup> Заключительную оценку следует производить не раньше, чем программы реализации проекта используют все шансы для достижения поставленных целей. В случае с программой работы полиции с населением по месту жительства, это будет означать, что с учетом сложности задач, с которыми сталкивается процесс реализации (см. также пункт 57), на осуществление программ необходимо выделить от двух до пяти лет. Кроме того, следует принять во внимание, что любая модель контроля и оценки содержит достаточно широкий спектр показателей как качественного, так и количественного характера. Это позволяет интерпретировать изменения в отдельной сфере (в частности, изменения уровня зарегистрированных преступлений, кото-

<sup>132</sup> См. также: ОБСЕ (2006), (цит.соч.,сноска 2), стр. 42, пар. 97 и Purdy (2007), (цит. соч., сноска71), стр. 16.

<sup>133</sup> См. также ОЭСР (2006), *DAC Evaluation Quality Standards*, Paris 2006, стр.1 6.

<sup>134</sup> См. также: ОБСЕ (2002), (цит. соч., сноска 5), стр.6 и ОБСЕ (2006), (цит.соч., сноска 2), стр.42, пар. 120.

рый в начале может иметь тенденцию к повышению в результате растущей готовности общественности сообщать о происшествиях в полицию) в более широком контексте (см. также пункт 103). Во избежание впечатления о какой-либо пристрастности оценок или конфликтах интересов и в целях повышения достоверности оценок, самооценки полиции следует дополнять независимыми оценками внешних экспертов.<sup>135</sup>

### III.3.1 Критерии оценки

105. В соответствии с критериями Комитета помощи в целях развития ОЭСР по оценке содействия в развитии, *общими критериями* для оценки процесса реализации концепции полицейской деятельности по месту жительства населения являются: актуальность, эффективность, действенность, результаты воздействия и устойчивость<sup>136</sup> (см. также текстовой блок 4).

*Текст блок 4: Критерии Комитета помощи в целях развития по оценке содействия в развитии*  
(адаптированные для работы полиции с населением по месту жительства)

**Актуальность:** Степень, в которой меры по реализации программ работы полиции с населением по месту жительства соответствуют приоритетам и принципам целевых групп, получателей и доноров.

Вопросы для рассмотрения:

- в какой степени цели программы продолжают оставаться актуальными?
- Соответствуют ли меры по реализации программы и отдача от них основной задаче и достижению поставленных ею целей?
- Соответствуют ли меры по реализации программы и отдача от них предполагаемым воздействиям и результатам?

**Эффективность:** Степень достижения поставленных проектом целей.

Вопросы для рассмотрения:

- В какой степени удалось достичь поставленных целей? / возможно ли достижение поставленных целей?
- Какие ведущие факторы оказали влияние на достижение или недостижение поставленных целей?

**Действенность:** Измерение качественной и количественной составляющих полученных результатов по сравнению с затратами. Этот процесс предпо-

<sup>135</sup> См. также: Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 157; and ОЭСР *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, ОЭСР/GD(91)208, Paris 1991, Para. 11. См. также ОЭСР (2006), (цит. соч. сноска 132), стр. 6.

<sup>136</sup> См. также. OECD (2006), (цит. соч., сноска 132), стр. 6. Оценку деятельности организации смотрите также Харриса Harris (2005), (цит. соч., сноска 14), стр. 59 and 204-206.

лагает сравнение различных подходов для достижения аналогичных результатов с тем, чтобы убедиться в выборе наиболее действенного из них.

Вопросы для рассмотрения:

- Были ли осуществленные меры рентабельными?
- Удалось ли добиться своевременного выполнения поставленных задач?
- Была ли программа проекта реализована наиболее продуктивным способом?

*Результаты воздействия:* положительные и негативные изменения (прямые и косвенные, преднамеренные и непреднамеренные), полученные в результате инициативы по осуществлению полицейской работы с населением по месту жительства.

Вопросы для рассмотрения:

- Какие изменения произошли в результате осуществления проекта или программы?
- Какие реальные изменения принесли бенефициарам реализованные меры?
- Сколько людей оказалось затронутыми этими изменениями?

*Устойчивость:* Оценка возможности продолжать пользоваться выгодами, полученными от деятельности по реализации программ, после прекращения финансирования, внешней экспертизы и руководства проектом.

Вопросы для рассмотрения:

- В какой степени будут продолжать ощущаться положительное воздействие программы или проекта после прекращения финансирования?
- Какие ведущие факторы определили успех или неудачу усилий по достижению устойчивости программы или проекта?

106. Оценка степени *организационных преобразований полицейских служб* может быть проведена посредством анализа таких параметров, как:

- уровень независимости принятия решений;
- уровень децентрализации патрульной службы, отделов анализа и расследования преступлений;
- уровень сотрудничества и внутриведомственных связей;
- Изменения процесса набора и расстановки кадров на основе учета практического опыта и характеристик, необходимых для сотрудников полиции, постоянно закрепленных за жилыми районами, а также степень, в которой учебные планы подготовки (первоначальной, полевой, а также подготовки без отрыва от работы) отражают передачу опыта полицейской работы с населением по месту жительства<sup>137</sup>; а также
- оценку эффективности работы сотрудников; и
- уровень удовлетворенности полицейских своей работой.

<sup>137</sup> Fridell (2004), (цит.соч., сноска 40), стр. 10.

Текст блок 5: Образцы вопросов для оценки организационных преобразований полицейских служб (выбранных и адаптированных из работы: Trojanovicz/Bucqueroux (1998), Trojanovicz/Bucqueroux 1998; *Community Policing: How to get started*, second edition, Cincinnati 1998).

- Проводил ли департамент всеобъемлющую стратегию информирования всех заинтересованных сторон относительно преимуществ, взаимовлияний и рисков полицейской работы с населением по месту жительства до начала реализации проекта, в период его осуществления и по его окончании?
- Разработал ли департамент стратегию получения и анализа официальных и неформальных откликов местного населения?
- Все ли сотрудники департамента прошли специальную подготовку по вопросам работы полиции с населением по месту жительства?
- Имеются ли курсы обучения в развитие первоначальной подготовки?
- Изменились ли руководящие принципы набора и расстановки кадров с учетом новых обязательств, связанных с работой полиции с населением по месту жительства?
- Внесены ли в служебные аттестации сотрудников изменения, отражающие как качественные, так и количественные показатели оценки их деятельности?
- Довело ли высшее звено руководства до сведения всех сотрудников департамента, что ожидается от них в связи с принятием в рамках всей службы концепции по проведению полицейской деятельности по месту жительства населения?
- Разработало ли и внедрило ли высшее руководство план по предоставлению полномочий сотрудникам, работающим непосредственно среди населения?
- Создало ли и реализовало ли полицейское руководство план снижения уровня разногласий внутри службы, в частности между полицейскими, закрепленными за маршрутами пешего патрулирования в районах и сотрудниками моторизованных патрулей?
- Разработало ли и реализовало высшее полицейское руководство систему измерения воздействия полицейской работы с населением по месту жительства на уровень преступности, страх перед преступностью и общественные беспорядки?
- Продемонстрировало ли высшее руководство свою готовность предоставить полицейским «право на неудачу» и быть терпимым к непреднамеренным ошибкам?
- Разработало ли высшее звено полиции средства оказания содействия и контроля над координацией усилий полиции по работе с местным населением и деятельностью других отделов и подразделений?
- Рассматривается ли работа полицейских, работающих непосредственно с населением, в качестве составной части коллективных усилий по реализации концепции полицейской работы с населением по месту жительства?
- Поддерживали ли непосредственные начальники своих сотрудников в их нововведениях и относились ли они с терпимостью к непреднамеренным ошибкам?
- Нашли ли непосредственные начальники пути реализации творческого потенциала и решения проблем в своей профессиональной деятельности?
- Является ли размер района патрулирования соответствующим параметрам, как отражено в анализе географических размеров района, количества населения, проживающего на его территории, числа зарегистрированных преступлений и количества обращений в полицию за помощью?

- Предоставлено ли полицейским на местах достаточно полномочий для реализации собственных нововведений с минимумом бюрократических преград?
- Имеют ли полицейские на местах достаточно времени, чтобы заниматься не только оперативной работой, но и выполнять другие задания?
- Производится ли отбор полицейских для работы с местным населением на основе несомненности их коммуникативных способностей, а также с учетом проявленного сопереживания и чуткости к проблемам этнических, расовых, половых, религиозных и культурных различий?
- Имеют ли полицейские, работающие с местным населением, достаточно времени для установления контактов и отношений доверия с местным населением и профилактической работы?
- Способствуют или препятствуют служебные обязанности, связанные с полицейской деятельностью по месту жительства населения, возможности продвижения по службе?
- Рассматривала ли полицейская организация возможность объединения своих усилий с другими структурами системы уголовного правосудия и другими государственными агентствами?

107. В основу оценки эффективности деятельности других *государственных ведомств* могут быть положены следующие параметры:

- уровень их приверженности и участия в процессе решения проблем;
- уровень ресурсов, выделяемых ими на деятельность, связанную с процессом решения проблем;
- уровень межведомственного сотрудничества и контактов.

108. Укрепление *партнерских отношений полиции и общества* может оцениваться с помощью:

- проведения опросов общественного мнения и опросов целевых групп по проблемам деятельности полиции и ситуации с охраной и общественной безопасностью в районе;
- осуществления внутреннего и внешнего общественного надзора за полицией (доступность и «отзывчивость» полиции);
- анализа сообщений СМИ; или
- фиксирования деятельности партнерства между полицией и обществом; и
- анализа устойчивости функционирования формальных и неформальных форумов общественности и т.д.<sup>138</sup>

Если поддающийся измерению обзор общественного мнения проведен на стадии планирования реализации рассматриваемой концепции (см. пункт 59), то в таком случае результаты опроса следует измерять по сравнению с данными более позднего опроса.

<sup>138</sup> См. также: OSCE (2006), (цит.соч., сноска 2), р37, пар. 98.

Текст блок 6: Образцы вопросов для оценки укрепления партнерства между полицией и обществом (Отобранные и адаптированные из труда: Trojanovic/Bucqueroux 1998; *Community Policing: How to get started*, second edition, Cincinnati 1998).

- Предпринимают ли полицейские упреждающие действия по снижению уровня преступности, потребления наркотиков, уровня страха перед преступностью и деморализации населения, включая процесс упадка и обветшания района?
- Учитывают ли полицейские в своих ответных действиях специфические особенности местных приоритетов, нужд и ресурсов?
- Предоставлено ли рядовым жителям право вносить свой вклад в процесс определения первоочередных задач?
- Способствуют ли полицейские неформальному разрешению конфликтов среди местного населения?
- Занимаются ли полицейские нуждами и проблемами уязвимых групп населения?
- Работают ли полицейские с местным населением по установлению и решению первоочередных задач, связанных с общественными беспорядками?
- Выступают ли полицейские в роли катализаторов увязывания интересов местного населения с интересами других ведомств?
- Избегают ли полицейские действий в пользу одной группы в ущерб другой?
- Проявляют ли полицейские уважение к расовым, этническим, религиозным, культурным различиям или различиям по признаку пола?
- Свободны ли полицейские от политических пристрастий?

109. Для того, что провести оценку *деятельности по предотвращению преступности и борьбе с ней*, сочетание упомянутых выше методологий, основанных на качественных и количественных критериях оценки, должно дополняться такими инструментами количественной оценки, как статистика преступлений, уровень раскрываемости преступлений или информации в отношении виктимизации.

### III.3.2 Обнародование аналитической оценки

110. Общественность должна быть информирована о результатах оценочного анализа, включая как положительные, так и негативные аспекты реализации проекта. С одной стороны, этого требует такой демократический принцип полицейской деятельности, как подотчетность и, с другой стороны, в случае успешных усилий по решению проблем, это еще в большей степени воодушевит местное население на участие в работе полиции и будет способствовать укреплению партнерства между полицией и обществом. Предоставление возможностей для размышлений и празднования успехов, достигнутых в процессе принятия решений, также поможет укрепить чувство гордости, равно как и позиции местного населения среди участников реализации концепции.<sup>139</sup>

<sup>139</sup> См. также: Saferworld (2006), цит.соч., сноска 32), стр. 11.



### III.4 Стадия корректировки и расширения функций

111. На основе оценки процесса реализации проекта и его результатов, следует запустить процесс анализа с привлечением всех участников проекта и подробным рассмотрением всех стадий процесса реализации. Те структурные, организационные и стратегические меры, которые оказались неэффективными для выполнения задачи по укреплению партнерских отношений полиции и общества, поощрения активного участия местного населения в процессе решения проблем, снижения уровня преступности и укрепления чувства защищенности у населения в долгосрочной перспективе (см. пункт 104), следует затем тщательно переработать.
112. Если программы по пилотным районам оказались успешными, их опыт следует распространить на дополнительные (также экспериментальные) районы в рамках муниципалитета, города, региона или страны, в зависимости от имеющихся ресурсов по реализации проекта (количестве координаторов проекта, полицейских и административных сотрудников, подготовленных к полицейской деятельности по месту жительства населения). Полицейские, вовлеченные в пилотную фазу, должны использоваться в качестве базовой группы консультантов, разъясняющих стратегию реализации своим коллегам в других департаментах и географических регионах.
113. Вместе с тем, следует иметь в виду, что региональное своеобразие может по-разному влиять на стратегии реализации, и то, что оказывается действенным в одном районе, может не работать в другой. Наилучшую практику одного пилотного района необходимо приспособлять к специфике другого с тем, чтобы она могла лучше удовлетворять местным условиям.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> См. также: Saferworld /SEESAC(2006), (цит.соч., сноска 71), стр.16

## IV. Заключение

114. Работа полиции с населением по месту жительства возникла в регионе ОБСЕ в качестве важной стратегии, дополняющей традиционную практику работы полиции. Хотя все полицейские службы и государственные ведомства активно сотрудничают в процессе решения проблем работы полиции с местным населением, уделяя особое внимание укреплению партнерства между полицией и обществом, в действительности этот подход изменяет практику, но не сами главные цели полицейской деятельности. Ими продолжает оставаться обеспечение общественного спокойствия, правопорядка, защита основных прав и свобод личности – в особенности права на жизнь, а также предотвращение и раскрытие преступлений, помощь и обслуживание населения в целях снижения уровня страха перед преступностью, предотвращения угрозы общественных беспорядков и упадка мест проживания. Партнерство полиции и общества в первую очередь обеспечивает стратегию более эффективного и действенного достижения этих целей.
115. Поскольку на практике пути реализации концепции полицейской работы с населением по месту жительства могут различаться в зависимости от местных условий, необходимо всегда следовать основным принципам и характеристикам, если ставить перед собой задачу включить этот подход в программу полицейской деятельности на законных основаниях. Такими принципами являются:
- Доступность полицейских структур для всех сегментов населения (включая группы меньшинств и уязвимые группы) и прозрачность их деятельности, отзывчивость к нуждам, проблемам и требованиям населения;
  - Приверженность задачам предотвращения преступности и проактивного (упреждающего) подхода к решению проблем в целях изучения и работы с причинами, лежащими в основе проблем для поиска их решения на прочной и долговременной основе; и
  - Активное участие всех многообразных сегментов населения и государственных ведомств в процессе решения проблем на основе равенства (равенства, в той степени, в которой это позволяют национальное законодательство и оперативно-тактические и оперативные потребности).
116. Основным требованием устойчивого успеха подхода, основанного на партнерстве полиции и общества, является горячая приверженность всех заинтересованных сторон (политиков, полиции, других государственных ведомств и общества) идее активной поддержки этого подхода и принятию на себя доли ответственности за его реализацию.

117. Основными стратегиями преодоления потенциальных препятствий на пути процесса реализации и устойчивого прогресса могут быть серьезные организационные изменения полицейских служб в ходе общих демократических реформ полиции, интенсивное обучение всех сотрудников полиции и работников других заинтересованных ведомств профессиональным навыкам полицейской работы с населением по месту жительства, а также предоставление местному населению права на активное и эффективное участие в становлении партнерства между полицией и обществом.

## ССЫЛКИ

- Abraham, Pavel (2002), "Community Policing in Romania: De Factum, Tendencies, Solutions", in: OSCE, *Роль полицейской работы с населением по месту жительства в деле построения доверия между полицией и группами меньшинств*. Дополнительная встреча по человеческому измерению. Заключительный доклад. Вена, 28-29 октября 2002, стр.25-32, [http://www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1792\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1792_en.pdf) (25 July 2006).
- Bergmans, Denis (2005), "Police and Gendarmerie Reform in Belgium: from Force to Service", in TESEV/DCAF, *Democratic Horizons in Security Sector: Turkey and the European Security Sector Governance Experience* (TESEV/DCAF, Ankara 2005), at: [www.tesev.org.tr/eng/events/conf\\_3feb\\_dbergmans.doc](http://www.tesev.org.tr/eng/events/conf_3feb_dbergmans.doc) (5 September 2007).
- Børstad, Erling (2007), *Problem oriented policing in Norway – Background, strategies, challenges and possibilities*, Выступление на Совещании полицейских экспертов западноевропейского региона по работе полиции с населением по месту жительства. Вена, 11-12 июля 2007.
- Botterman, Thomas (2007), *Community Policing in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Challenges and Recommendations*, (Контрольная миссия ОБСЕ в Скопье, 2007).
- Brown, Jim (2007), *Building Bridges. Community Policing, Relationships and LEOP-CHC*, Выступление на Совещании полицейских экспертов западноевропейского региона по работе полиции с населением по месту жительства. Вена, 11-12 июля 2007.
- Brown, Lee P. (1989), *Community Policing: A Practical Guide for Police Officials* (U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington, DC 1989).
- Bucqueroux, Bonnie (ND), *What community policing teaches us about community criminal justice*, Policing.com, at: <http://www.policing.com/articles/pdf/ccj.pdf> (12 September 2007).
- Bureau of Justice Assistance (1994), *Understanding Community Policing. A Framework for Action* (U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs, Washington 1994), at: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles/commp.pdf> (17 September 2007).
- Community Policing Consortium (ND), *About Community Policing*, Washington, DC, at: <http://www.communitypolicing.org/about2.html> (25 March 2002).
- Cordner, Gary (2005), "Community Policing: Elements and Effects," in Roger G. Dunham/Geoffrey P. Alpert (eds.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, 5th ed. Prospect Heights, IL: Waveland, pp. 401-418.
- Direction générale de la gendarmerie nationale (2007), *Les contrats locaux de sécurité et les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance*, Paris 2007.
- Fleming, Roy (2002), "Community Policing: the Concepts and its Characteristics", Introduction to Working Session 1, в: ОБСЕ. Роль полицейской работы с населением по месту жительства в деле построения доверия между полицией и группами меньшинств. Дополнительная встреча по человеческому измерению. Заключительный доклад, Вена, 28-29 октября 2002, стр. 18-24, по адресу: [http://www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1792\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1792_en.pdf) (25 July 2006).

- Fleming, Julie (2007), *Experience in implementing Community Policing in Kosovo*, Выступление на Сессии полицейских экспертов западноевропейского региона по работе полиции с населением по месту жительства. Скопье, 16-17 октября 2007.
- Fridell, Lorie (2004), "The Defining Characteristics of Community Policing", in: Lorie Fridell/Mary Ann Wycoff (Eds.), *Community Policing. The Past, Present, and Future* (Police Executive Research Forum/Annie E. Casey Foundation, Washington, DC 2004), at: [http://www.policeforum.org/upload/CommunityPolicingReduced\\_570119206\\_12292005152352.pdf](http://www.policeforum.org/upload/CommunityPolicingReduced_570119206_12292005152352.pdf) (10 September 2007).
- Friedmann, Robert R. (1992), *Community Policing. Comparative Perspectives and Prospects*, New York 1992.
- Goldenberg, Paul G. (2007), *Law Enforcement Officers Training Programme for Combating Hate Crimes and Community Policing*, Выступление на Сессии полицейских экспертов западноевропейского региона по работе полиции с населением по месту жительства. Вена, 11-12 июля 2007.
- Goldstein, Herman (1979), "Improving policing: A problem-oriented approach". *Crime & Delinquency*, 25 (1979), pp. 236-258.
- Goldstein, Herman (1990), *Problem-Oriented Policing*, Philadelphia 1990.
- Groenewald, Hesta/Peake, Gordon (2004), *Police Reform through Community-Based Policing. Philosophy and Guidelines for Implementation* (International Peace Academy and Saferworld, New York 2004), at: [http://www.ipacademy.org/pdfs/POLICE\\_REFORM.pdf](http://www.ipacademy.org/pdfs/POLICE_REFORM.pdf) (10 July 2006).
- Harris, Frank (2005), *The Role of Capacity-Building in Police Reform* (OSCE Mission in Kosovo, Department of Police Education and Development, Pristina 2005).
- Hayeslip, David/Cordner, Gary (1987), "The Effects of Community-Oriented Patrol on Police Officer Attitudes," in: *American Journal of Police* 6,1 (Spring), pp. 95-119.
- High Commissioner on National Minorities (2006), *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*, The Hague 2006, at: [http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf) (10 March 2006).
- Holland, Girina (2006), *Ethnic Minorities and access to Justice in the Russian Federation. Cooperation between Ethnic Minorities and the Police at Local Level*, A publication based on the Russian-British partnership project Ethnic Minorities and Access to Justice, London 2006, at: [http://www.europeandialogue.org/reports/emaj\\_eng.pdf](http://www.europeandialogue.org/reports/emaj_eng.pdf) (16 November 2007).
- Kondi, Taulant (2007), *Community Policing Concept and Characteristics in the Albanian State Police*, Выступление на региональном совещании полицейских экспертов по работе с населением по месту жительства. Скопье, 16-17 октября 2007.
- Lurigio, Arthur/Rosenbaum, Dennis (1994), "The Impact of Community Policing on Police Personnel: A Review of the Literature," in: Dennis Rosenbaum (ed.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*, Thousand Oaks, pp. 147-163.
- Maldokmatov, Almazbek (2007), *Implementation of the "Community Police" project in the system of Ministry of Interior of Kyrgyzstan*, Выступление на региональном совещании полицейских экспертов по работе с населением по месту жительства. Скопье, 16-17 октября 2007.

- McPherson, Nancy (2004), "Reflections from the Field on Needed Changes in Community Policing", in: Lorie Fridell/Mary Ann Wycoff (Eds.), *Community Policing. The Past, Present, and Future* (Police Executive Research Forum/Annie E. Casey Foundation, Washington, DC 2004), at: [http://www.policeforum.org/upload/CommunityPolicingReduced\\_570119206\\_12292005152352.pdf](http://www.policeforum.org/upload/CommunityPolicingReduced_570119206_12292005152352.pdf) (10 September 2007).
- Myhill, Andy (2005), *Community Engagement in Policing. Lessons from the Literature*, (Home Office, U.K., London ND (2005?)), at: [http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/community-policing/Community\\_engagement\\_lit\\_rev.pdf?view=Binary](http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/community-policing/Community_engagement_lit_rev.pdf?view=Binary) (7 September 2007).
- Oakley, Robin (2002), Relations between Minorities & the Police: Some Key Questions, in: OSCE, *The Role Of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities*, Supplementary Human Dimension Meeting. Final Report, Vienna, 28-29 October 2002, pp. 41-45, at: [http://www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1792\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1792_en.pdf) (25 July 2006).
- Oakley, Robin/Taylor, Chris/Slater, John (2007), *Systematic Assessment of Policing Policy and Practice Relating to Roma: Guidance for Use in OSCE Participating States. A Practical Guidance Document to Support Implementation of the recommendations on Policing in the OSCE Action Plan for Roma and Sinti*, OSCE/ODIHR, London 2007, at: [http://www.europeandialogue.org/reports/systematic\\_assessment.doc](http://www.europeandialogue.org/reports/systematic_assessment.doc) (17 September 2007).
- БДИПЧ(2007), *Concept of Community Policing. Consent, Accountability, Partnerships, Customer Focus*, Выступление на региональном совещании полицейских экспертов по работе с населением по месту жительства. Вена, 11-12 июня 2007.
- OECD (1986), *Glossary of Terms Used in Evaluation*, in 'Methods and Procedures in Aid Evaluation', Paris 1986.
- OECD (1991), *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, OECD/GD(91)208, Paris 1991, at: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPRO/Resources/DACPrinciples1991.pdf> (17 November 2007).
- OECD (2000), *The Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms*; Paris 2000, [http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en\\_21571361\\_34047972\\_31950443\\_1\\_1\\_1\\_1,00.pdf](http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_31950443_1_1_1_1,00.pdf) (17 November 2007).
- OECD (2006), *DAC Evaluation Quality Standards*, Paris 2006, at: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/62/36596604.pdf> (17 November 2007).
- OECD (N.D.), *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*, at: [http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_2086550\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_201185_2086550_1_1_1_1,00.html) (17 November 2007).
- Office of Community Oriented Policing Services (COPS) ND, *What is Community Policing*, (U.S. Department of Justice, Washington, DC ND), at: <http://www.cops.usdoj.gov/default.asp?Item=36> (17 September 2007).
- Office of Community Oriented Policing Services (COPS) (ND), *PTO: An Overview and Introduction. A Problem-Based Learning Manual for Training and Evaluating Police Trainees* (U.S. Department of Justice, Washington, DC ND), at: <http://www.cops.usdoj.gov/files/ric/Publications/CaseStudiesPDF3.pdf> (18 October 2007).
- ОБСЕ (2001), Девятая встреча Совета Министров, Решение №9 (*Ninth Meeting of the Ministerial Council*, Decision No. 9) (Бухарест 2001), at: [http://www.osce.org/documents/mcs/2001/12/4173\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2001/12/4173_en.pdf) (12 июля 2006).

- ОБСЕ(2002), *Роль работы полиции с населением по месту жительства в деле построения доверия между полицией и группами меньшинств, (The Role Of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities)*, Дополнительная встреча по человеческому измерению. Заключительный доклад, Вена, 28-29 октября 2002. (Supplementary Human Dimension Meeting. Final Report, Vienna, 28-29 October 2002).; [http://www.osce.org/documents/odhr/2002/10/1792\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2002/10/1792_en.pdf) (25 July 2006).
- ОБСЕ (2003a), *План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings)*, Решение Постоянного Совета No. 557 (Вена 2003): [http://www.osce.org/press\\_rel/2003/pdf\\_documents/07-3447-pc1.pdf](http://www.osce.org/press_rel/2003/pdf_documents/07-3447-pc1.pdf) (10 July 2006).
- ОБСЕ(2003b), *План действий по улучшению ситуации с положением рома и синти в регионе ОБСЕ. (Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area)*, Решение Постоянного Совета №566 (PC Decision No. 566 (Vienna 2003).; [http://www.osce.org/documents/odhr/2003/11/1562\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2003/11/1562_en.pdf) (10 July 2006).
- ОБСЕ(2006), *Руководство по демократическим принципам полицейской деятельности, составленное Старшим советником Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности, ОСВПД ОБСЕ, Вена, 2006*: [http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/community-policing/Community\\_engagement\\_lit\\_rev.pdf?view=Binary](http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/community-policing/Community_engagement_lit_rev.pdf?view=Binary) (10 December 2006).
- ОБСЕ(2008), Первоначальная подготовка полицейских – учебные программы, ОБСЕ ОСВПД, Вена, 2008 (запланированное мероприятие).
- OSCE Mission in Kosovo/Department for Security and Public Safety/ICITAP (2007), *SARA Problem-Solving Worksheet*, Pristina 2007.
- Osse, Anneke (2007), *Community Policing: The Concepts and its Characteristics. Is Community Policing a Tool for Better Accountability or Rather a Smokescreen?*, Выступление на встрече полицейских экспертов западноевропейского региона по работе полиции с населением по месту жительства. Вена 11-12 июля 2007.
- Parker, Robert (2007), *Implementing Community Policing in Practice – Lessons Learned and Challenges*, Выступление на встрече полицейских экспертов западноевропейского региона по работе полиции с населением по месту жительства. Вена 11-12 июля 2007.
- Pettersson, Karl (2005), *Developing Community Policing. A food-for-thought-paper* (OSCE SPMU, Vienna 2005).
- Posiege, Petra/Steinschulte-Leidig, Birgitta (1999), *Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen* (BKA, Wiesbaden 1999).
- Purdy, David W. (2007), *Community Policing*, Выступление на встрече полицейских экспертов западноевропейского региона по работе полиции с населением по месту жительства. Вена 11-12 июля 2007.
- Sadd, Susan/Grinc, Randolph M. (1996), *Implementation Challenges in Community Policing. Innovative Neighborhood-Oriented Policing in Eight Cities* (U.S. Department of Justice, Offices of Justice Programs, National Institute of Justice: Research in Brief, Washington 1996, at: <http://0-www.ncjrs.gov.mill1.sjlibrary.org/pdffiles/implcp.pdf> (12 September 2007).
- Saferworld/South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC) (2006), *Philosophy and Principles of*

- Community-based Policing*, Belgrade 2006, at:  
<http://www.seesac.org/reports/CBP%20ENG%203rd%20edition%20FINAL.pdf>  
 (10 October 2006).
- Saferworld (2006), *Creating Safer Communities. Lessons from South Eastern Europe*, London 2006, at:  
[http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/Creating\\_safer\\_communities\\_Dec06\\_%20English.pdf](http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/Creating_safer_communities_Dec06_%20English.pdf) (17 November 2006).
- Sakocius, Alvydas (2002), "Implementing Community Policing in Practice: New identified socio-integrative problems", in: ОБСЕ, *Роль работы полиции с населением по месту жительства в деле построения доверия между полицией и группами меньшинств*. Дополнительная встреча по человеческому измерению Заключительный доклад, Вена, 28-29 октября 2002 стр. 36-40:  
[http://www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1792\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1792_en.pdf) (25 July 2006).
- Skogan, Wesley G. (1994), "Partnerships for Prevention? Some Obstacles to Police-Community Cooperation", Presentation at the 22<sup>nd</sup> Cropwood Round-Table Conference *Preventing Crime and Disorder: Targeting Strategies and Community Responsibilities*, Cambridge University, Cambridge 1994, at:  
[http://www.northwestern.edu/ipr/publications/policing\\_papers/caps3.pdf](http://www.northwestern.edu/ipr/publications/policing_papers/caps3.pdf) (17 September 2007).
- Skogan, Wesley G. (2004), "Community Policing: Common Impediments to Success", in: Lorie Fridell/Mary Ann Wycoff (Eds.), *Community Policing. The Past, Present, and Future* (Police Executive Research Forum/Annie E. Casey Foundation, Washington 2004), at:  
[http://www.policeforum.org/upload/CommunityPolicingReduced\\_570119206\\_12292005152352.pdf](http://www.policeforum.org/upload/CommunityPolicingReduced_570119206_12292005152352.pdf) (10 September 2007).
- Skolnick, Jerome H./Bayley, David H. (1988), *Community Policing: Issues and Practices around the World* (U.S. Department of Justice. National Institute of Justice, Washington, DC 1988).
- Sloan, Ron/Trojanowicz, Robert/Bucqueroux, Bonnie (1992), *Basic Issues in Training. A Foundation for Community Policing Making the transition to Mission-Driven Training* (Policing.com, The Community Policing Series, 1992), at:  
<http://www.policing.com/articles/pdf/cpseries-basicttraining.pdf> (10. May 2006).
- Stevens, Peter Stevens/Yach, Dianna M. (1995), *Community Policing in Action. A Practitioner's Guide*, Kenwyn 1995.
- Stodiek, Thorsten (2006), *The OSCE and the Creation of Multi-Ethnic Police Forces in the Balkans* (CORE Working Paper 14), Hamburg 2006, at: [http://www.core-hamburg.de/documents/CORE\\_Working\\_Paper\\_14.pdf](http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_14.pdf) (11 March 2006).
- Stoykov, Mite (2007), *Community Policing*, Выступление на Региональном совещании полицейских экспертов по работе полиции с населением по месту жительства. Скопье, 16-17 октября 2007.
- Tilley, Nick (2005), "Community Policing, Problem Oriented Policing and Intelligence-Led Policing", in: Tim Newburn, *Handbook of Policing* (Portland, 2005), pp. 311-339.
- Trojanowicz, Robert/Banas, Dennis W. (1985), *Perception of Safety: A Comparison of Foot Patrol Versus Motor Patrol Officers*, (Policing.com, The Community Policing Series, 1985), at: <http://www.policing.com/articles/pdf/cpseries-perceptions.pdf> (10 August 2007).
- Trojanowicz, Robert/Bucqueroux, Bonnie (1998), *Community Policing: How to get started*, second edition, Cincinnati 1998.
- Trojanowicz, Robert/Bucqueroux, Bonnie (1990a), *Community Policing: A Contemporary Perspective*, Cincinnati 1990.



Trojanowicz, Robert/Bucqueroux, Bonnie (1990b), *Restructuring Police Priorities: Police Chiefs Must Take the Lead*, (Policing.com, The Community Policing Series, 1990), at: <http://www.policing.com/articles/pdf/priorities.pdf> (10 August 2007).

United Nations, Draft UN Technical Guidance on Community-based Policing Techniques.

Wurtzbacher, Jens (2005), "Community Policing und lokale Problembearbeitung: Notizen über die Southwest-Side in Chicago", in: TRIALOG 87, Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt 4/2005: 12-16, at: <http://www.polizei-newsletter.de/documents/Wurtzbacher.pdf> (18 September 2007).