



Рекомендации
по вопросам полицейской деятельности
в многонациональном обществе

Февраль 2006

Рекомендации
по вопросам полицейской деятельности
в многонациональном обществе

Февраль 2006

Публикуется и распространяется Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ).

Информация, содержащаяся в данном буклете, может свободно копироваться; ссылка на источник приветствуется.

ISBN-10: 90 - 75989 - 09 - 1

ISBN-13: 978 - 90 - 75989 - 09 - 0

© Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств 2006

Перевод на русский язык 2006

Отпечатано в Нидерландах

В наличии имеются брошюры на других языках. Можно также загрузить электронную версию документа по адресу (<http://www.osce.org/hcnm/>):

English

За дополнительной информацией обращайтесь в:

Офис Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств

Prinsessegracht 22

2514 AP Гаага

Тел.: +31 (0)70 312 5555

Факс: +31 (0)70 363 5910

Эл.почта: hcnm@hcnm.org

ВВЕДЕНИЕ

Решением, принятым в Хельсинки в июле 1992 года, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), призванного «способствовать предотвращению конфликтов по возможности на самом раннем этапе». Этот шаг во многом представлял собой реакцию на положение, сложившееся в бывшей Югославии, которое, по мнению некоторых, грозило повториться в других странах Европы – особенно, осуществляющих переход к демократическому общественному устройству – и подорвать тем самым надежды на достижение мира и процветания, выражением которых была принятая главами государств и правительств в ноябре 1990 года Парижская хартия для новой Европы.

Более чем за десять лет активной деятельности ВКНМ смог выявить ряд вопросов и тем, касающихся меньшинств, вновь и вновь обращавших на себя внимание в странах, которыми ему приходилось заниматься. Среди них – вопросы образования для представителей меньшинств и проблема использования языков меньшинств, представляющие особое значение для сохранения и развития самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Важной проблемой является также эффективное участие национальных меньшинств в управлении государством, как и использование языков меньшинств в телерадиовещании. Руководствуясь целью правильной и последовательной реализации соответствующих прав меньшинств в регионе ОБСЕ, ВКНМ обратился к четырем группам международно-признанных независимых экспертов для выработки четырех пакетов рекомендаций по этим вопросам: **Гаагских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области образования** (1996г.), **Ословских рекомендаций о языковых правах меньшинств** (1998г.), **Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни** (1999г.), и **Рекомендаций по использованию языков меньшинств в телерадиовещании** (2003г.). Эти документы впоследствии использовались в качестве ориентиров законодателями и политическим руководством целого ряда государств. Текст рекомендаций (на нескольких языках) можно бесплатно получить в Офисе ВКНМ, а также найти в электронном виде по адресу: www.osce.org/hcnm.

В ходе своей деятельности ВКНМ также столкнулся с вопросом правоохранительной деятельности в многонациональном обществе. В ряде государств ВКНМ стал свидетелем отсутствия институциональных механизмов

взаимодействия и сотрудничества между полицией и лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. Зачастую такое положение дел сопровождалось отсутствием надлежащего обучения методам работы в многонациональном обществе, моноэтничностью личного состава полиции и дискриминационной практикой в ее деятельности, что, в ряде случаев, приводило к негативной реакции со стороны представителей национальных меньшинств и даже становилось катализатором конфликтов. В других государствах ВКНМ, напротив, стал свидетелем того, как усилия по приведению личного состава полиции в соответствие с составом общества, которому она служит, и по укреплению взаимодействия и диалога между полицией и меньшинствами не только упрочили межэтнические отношения, но и повысили эффективность оперативной деятельности полиции.

Отмечая эту важную роль полиции, ВКНМ начал процесс анализа международных стандартов и практики в области правоохранительной деятельности. С этой целью и в сотрудничестве с Группой по стратегическим вопросам полицейской деятельности в Секретариате ОБСЕ он привлек консультанта (д-ра Робина Оукли, независимого консультанта и Почетного научного сотрудника Центра по изучению проблем этнических меньшинств Лондонского университета Роял Холлоуей), а также создал группу высококвалифицированных экспертов, включавшую независимых консультантов, высокопоставленных сотрудников полиции и представителей соответствующих международных и неправительственных организаций, работающих в данной области. Первая встреча экспертов была созвана ВКНМ в июне 2005 года, последующая – в октябре, и завершающая в декабре. Результатами этого процесса стали данные рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе.

В роли независимых экспертов выступили:

Г-н Стив Беннетт, директор по подготовке полицейских и формированию полицейской службы, Миссия ОБСЕ в Косово; г-жа Ильзе Брандс Керис, директор, Латвийский центр по правам человека и этническим исследованиям; д-р Анастасия Крикли, председатель, Европейский центр мониторинга случаев расизма и ксенофобии; г-н Франческ Гуиллен, руководитель аппарата заместителя министра внутренних дел, Правительство Каталонии, Испания; профессор Кристин Хенрард, Факультет международного и конституционного права Университета Гронингена; д-р Гордан Калайджиев, член исполнительного комитета, Хельсинский комитет по правам человека БЮР Македонии; д-р Йено

Кальтенбах, Парламентский комиссар Венгрии по правам национальных и этнических меньшинств; г-н Майкл Келлетт, представитель, Сеть координаторов по вопросам полиции и прав человека Совета Европы, руководитель Северно-западной группы Агентства Великобритании по возвращению активов; д-р Робин Оукли, независимый консультант; г-н Стиг Одорф, сотрудник Отдела по вопросам полицейской деятельности, Генеральный Секретариат Европейского Союза, Совет Европейского Союза; г-н Тимоти Парсонс, эксперт по проблеме преступлений, совершенных на почве ненависти, Программа по толерантности и недискриминации БДИПЧ ОБСЕ; г-н Карл Петтерсон, сотрудник по вопросам полицейской деятельности, Группа по стратегическим вопросам полицейской деятельности, Секретариат ОБСЕ; г-н Иван Шушкевич, полковник милиции в отставке, заместитель генерального директора Клуба военачальников Российской Федерации; г-н Крис Тейлор, независимый консультант; г-н Ринус Виссер, Полицейская академия Нидерландов.

Назначение прилагаемых рекомендаций, как и Гаагских, Ословских, Лундских рекомендаций и Рекомендаций по телерадиовещанию, – стимулировать и облегчить принятие государствами конкретных мер, ослабляющих напряженность, связанную с вопросами национальных меньшинств, и тем самым способствующих предотвращению конфликтов, в чем и состоит главная цель ВКНМ. В Рекомендациях говорится о полицейской деятельности по отношению к «национальным меньшинствам» в «многонациональном обществе». По мнению экспертов, понятие «национальное меньшинство» охватывает широкий спектр групп меньшинств, включая религиозные, языковые и культурные, а также этнические меньшинства. Рекомендации, в принципе, применимы по отношению ко всем данным группам. Также необходимо отметить, что слово «меньшинство» употребляется в тексте Рекомендаций в качестве удобного сокращения и подразумевает «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам».

Рекомендации ставят целью оказать практическое содействие государствам-участникам в разработке политики и законодательства в соответствии с международными нормами и стандартами, основанных на лучших примерах из международной практики и отвечающих нуждам всех групп населения, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Безусловно, рекомендации необходимо воплощать с учетом специфической ситуации в каждом отдельно взятом государстве, включая такие факторы, как процесс

реформирования правоохранительных органов и соответствующую ситуацию на местах.

Текст двадцати трех отдельных рекомендаций объединен в шесть разделов на основе следующих тем: подбор кадров и представительство; обучение и профессиональная поддержка; взаимодействие с этническими сообществами; оперативная работа; и предупреждение и урегулирование конфликтов. Все рекомендации должны интерпретироваться в соответствии с Общими принципами, изложенными в Разделе I, которые аргументируют необходимость принятия государствами политики и создания законодательной базы в данной сфере и представляют соответствующее руководство. В Разделе II – VI правительству, полиции и сообществам меньшинств предлагаются конкретные действия. Более детальное разъяснение каждой рекомендации представлено в прилагаемой Пояснительной записке, которая также содержит ссылки на соответствующие международные стандарты и примеры лучшей международной практики.

Центральным посылом рекомендаций является тезис о том, что эффективность правоохранительной деятельности в многонациональном обществе зависит от установления отношений доверия между полицией и меньшинствами, поддерживаемых на основе регулярных контактов и практического сотрудничества. Все стороны извлекают выгоду от такого сотрудничества. Меньшинства – от того, что полиция становится более восприимчивой к их проблемам и требованиям по обеспечению личной безопасности и доступа к правосудию. Повышается результативность деятельности самой полиции, поскольку налаженное общение и сотрудничество с населением являются ключевыми факторами эффективной правоохранительной деятельности в любом сообществе. В то же время, и интеграция меньшинств, и повышение эффективности полиции приносят выгоду государству в целом. Для государств, стремящихся к интеграции меньшинств и, одновременно, наращиванию профессионализма полиции в предоставлении услуг населению, Рекомендации являются практическим руководством.

ВКНМ надеется, что Рекомендации получат широкое распространение и применение.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МНОГОНАЦИОНАЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕ

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

1. Государства должны принять политику, признающую важность влияния, оказываемого полицейской деятельностью на межнациональные отношения. Она должна быть частью более широкомасштабной стратегии, направленной на интеграцию меньшинств на общегосударственном и местном уровне. Программы по ее реализации также должны координироваться с общими действиями по повышению профессионализма полиции и качества услуг, предоставляемых населению, и обеспечивать осуществление полицейской деятельности в соответствии с международными стандартами в области прав человека, в том числе прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.
2. Государства должны обеспечить понимание полицией, а также обществом в целом, включая меньшинства, ее роли в укреплении гармоничных межнациональных отношений, а также предоставить полиции соответствующие инструменты для реализации поставленных задач. Политические лидеры и руководство полиции должны публично выразить поддержку такой роли полиции и способствовать пониманию этой роли со стороны общественности.
3. Государственным властям и полиции в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств необходимо выработать планы действий по реализации этой политики, а также обеспечить мониторинг их выполнения на регулярной основе.

II. ПОДБОР КАДРОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

4. Кадровый состав полиции – на местном, региональном и общегосударственном уровне, включая как старшие, так и младшие чины, а также гражданский персонал – должен отражать разнообразие населения. Необходимо активно популяризировать общественный имидж полиции как этнически репрезентативного органа.

5. Необходимо установить статистические цели для улучшения репрезентативности полиции, а также ввести мониторинг этнического состава полиции с целью проследить наличие прогресса.
6. Необходимо разработать инициативы по привлечению кадров из числа недостаточно представленных меньшинств. Они должны включать специальные меры, стимулирующие подачу заявлений о приеме на работу и содействующие соискателям в достижении необходимых стандартов, а также сочетаться с действиями по устранению любых прямых или косвенных дискриминационных барьеров.
7. Необходимо также принять меры по обеспечению нейтральной рабочей среды, равного отношения к сотрудникам полиции из числа меньшинств и их признания внутри полицейской организации, а также предоставить им равные возможности для продвижения по карьерной лестнице.

III. ОБУЧЕНИЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА

8. Полиция должна проходить специальную подготовку и получать иные формы профессиональной поддержки для понимания и адекватного реагирования на чувствительность меньшинств к определенным проблемам, а также эффективного исполнения своей роли с целью укрепления гармонии и снижения напряженности.
 9. Рекомендуется включить занятия по вопросам меньшинств и межнациональных отношений как в программу первоначального полицейского образования, так и в программу курсов повышения квалификации действующих сотрудников всех рангов. Необходимо привлекать представителей меньшинств как к разработке, так и к непосредственному процессу обучения.
 10. Кодексы поведения сотрудника полиции должны включать профессиональные стандарты полицейской деятельности в многонациональном обществе, а программы обучения полиции должны содержать специальные компоненты, направленные на достижение этих стандартов. При нарушении стандартов должны приниматься дисциплинарные меры, а их примерное выполнение – получать служебное и общественное поощрение и признание.
-

11. Руководство полиции должно обеспечить выполнение личным составом данных стандартов в работе с меньшинствами, проявлять лидерство и показывать пример надлежащей практики своей работой.

IV. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЭТНИЧЕСКИМИ СООБЩЕСТВАМИ

12. Перед полицией должна быть поставлена задача выработки методов и практики взаимодействия и сотрудничества с меньшинствами, а также совместного создания атмосферы доверия на местном, региональном и общегосударственном уровне.
13. Полиция должна иметь возможность общаться с меньшинствами на языках меньшинств, по возможности путем приема на работу и обучения многоязычных сотрудников, а также путем использования квалифицированных переводчиков.
14. Полиции необходимо поощрять меньшинства к сотрудничеству и общению с полицией, например в качестве партнеров в инициативах по подбору кадров из числа меньшинств и организации обучения по проблемам меньшинств. Меньшинства, со своей стороны, должны быть готовы общаться и сотрудничать с полицией с целью укрепления безопасности сообщества и доступа к правосудию.
15. Рекомендуется создать механизмы демократической подотчетности и ответственности полиции за свои действия перед всеми группами населения. Они должны включать эффективную систему подачи жалоб и их рассмотрения, доступную для представителей национальных меньшинств. Все группы населения должны быть осведомлены о своих правах и обязанностях по отношению к полиции, а также знать о полномочиях полиции и услугах, которые она предназначена предоставлять.

V. ОПЕРАТИВНАЯ РАБОТА

16. Необходимо принять меры, направленные на беспристрастное применение полицией закона, дабы предотвратить дискриминацию по этническому принципу и несправедливое отношение к какой-либо этнической группе путем, например, «профилирования по расовым

признакам». К таким мерам относится применение кодексов поведения в оперативной деятельности, например, при использовании полицейских полномочий для проведения личного досмотра на улице и в других общественных местах.

17. Полиции необходимо предпринять меры, поощряющие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подавать заявления о преступлениях с целью укрепления безопасности и доступа к правосудию.
18. При проведении регулярного патрулирования в многонациональных районах полиция, по возможности, должна направлять туда многонациональные команды сотрудников для укрепления общественного доверия и повышения эффективности оперативной работы. Полиция также должна обеспечить, чтобы ее тактика и внешний вид (например, количество привлеченных сотрудников, видимость оружия, выбор униформы) отвечали уровню выполняемой задачи и не провоцировали излишний страх и напряженность.
19. Полиции необходимо эффективно и решительно применять антидискриминационное законодательство. В частности, следует поощрять и приветствовать сообщения о преступлениях на почве этнической ненависти, а также обеспечить их полный учет и расследование.
20. Государства должны сделать механизмы поддержки жертв преступлений в равной степени доступными для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

VI. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ

21. Необходимо провести обучение полиции и поставить перед ней задачу проявлять инициативу в налаживании отношений с меньшинствами с целью выявления и, по возможности, снижения напряженности, которая может привести к конфликту на этнической почве.
22. Полиция должна быть надлежащим образом подготовлена и оснащена для профессионального и беспристрастного урегулирования общественных беспорядков и конфликтов на этнической почве, а также для действий по

деэскалации конфликтов и их разрешению, по мере возможности, при помощи посредничества и минимального использования силы.

23. Полиция должна тесно сотрудничать с другими органами государственной власти, особенно на местном уровне, с целью координации ее деятельности по предупреждению и урегулированию межнациональных конфликтов с общими мерами, направленными на укрепление интеграции меньшинств и строительство успешного многонационального общества.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К РЕКОМЕНДАЦИЯМ ПО ВОПРОСАМ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МНОГОНАЦИОНАЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕ

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

1. *Государства должны принять политику, признающую важность влияния, оказываемого полицейской деятельностью на межнациональные отношения. Она должна быть частью более широкомасштабной стратегии, направленной на интеграцию меньшинств на общегосударственном и местном уровне. Программы по ее реализации также должны координироваться с общими действиями по повышению профессионализма полиции и качества услуг, предоставляемых населению, и обеспечивать осуществление полицейской деятельности в соответствии с международными стандартами в области прав человека, в том числе прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.*

В многонациональном обществе хорошие межэтнические отношения и интеграция представителей национальных меньшинств зависят от восприятия всеми этническими группами действий государства, как легитимных и эффективных.¹ В частности, роль полиции как «передового» и наиболее заметного правоохранительного органа особенно важна: полиция обеспечивает доступ меньшинств к правосудию. Меньшинства, воспринимающие полицию как орган, справедливо применяющий закон, предоставляющий доступ к правосудию и обеспечивающий общественную безопасность, склонны уважать государство в целом. Неспособность полиции и других компетентных органов добиться восприятия меньшинствами их деятельности в качестве легитимной может привести к негодованию и страху со стороны меньшинств, а также к климату, благоприятствующему развитию экстремизма.

Принятие полиции как легитимной и эффективной на национальном, региональном и местном уровне, зависит от того, насколько успешно

¹ В Рекомендациях говорится о полицейской деятельности по отношению к «национальным меньшинствам» в «многонациональном обществе». По мнению экспертов, понятие «национальное меньшинство» охватывает широкий спектр групп меньшинств, включая религиозные, языковые и культурные, а также этнические меньшинства. Рекомендации, в принципе, применимы по отношению ко всем данным группам. Также необходимо отметить, что слово «меньшинство» употребляется в тексте Рекомендаций в качестве удобного сокращения и подразумевает «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам».

установлены отношения доверия между полицией и меньшинствами, основанные на общении и практическом сотрудничестве. Установление такого рода отношений не только улучшает межэтническое взаимодействие, но и повышает эффективность полицейской деятельности. Представленные ниже рекомендации основываются на обширном опыте и ставят целью содействовать государствам в достижении таких отношений между полицией и меньшинствами.

Правительства должны проявить лидерство и обозначить четкое «видение» роли полиции в построении и поддержании эффективного демократического многонационального общества. Путем широких консультаций они должны обеспечить достижение многопартийного и многонационального консенсуса по политической стратегии в вопросах взаимоотношений полиции и меньшинств, иначе деятельность в данном направлении может стать источником разделения общества и политической борьбы. Политика и меры по претворению соответствующих инициатив в жизнь должны быть выражены в четких, формальных «программных заявлениях», публично поддержанных политическими лидерами и реализуемых посредством законодательных и иных инструментов.

Новые принципы полицейской деятельности должны быть частью широкой национальной стратегии, способствующей интеграции и построению многонационального общества. Это предполагает меры по стимулированию участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в политической и экономической жизни государства, а также меры в сфере образования, языковой политики, политического представительства, телерадиовещания и искоренения бедности и общей отчужденности. Успех процесса интеграции в целом облегчит задачу внедрения мер, направленных на обеспечение полицейской деятельности, соответствующей многонациональному характеру общества.

Принципы полицейской деятельности в многонациональном обществе должны быть составной частью (четко выраженной и целенаправленной) программ развития полиции. Налаженное общение и сотрудничество, основанное на доверии, – ключевые элементы полицейской деятельности, как по отношению к основной группе населения, так и по отношению к меньшинствам. Репрессивный и «контролирующий» подход, при котором игнорируются или нарушаются основные права человека и меньшинств, не позволяет создать среду для благоприятных отношений между полицией и меньшинствами.

Таким образом, демократизация и профессионализация полиции являются необходимыми предпосылками исполнения ею надлежащей роли в построении успешного и демократического многонационального общества, равно как и внедрение в полицейскую деятельность подходов, направленных на предоставление услуг населению, основанных на соблюдении прав человека и дополняемых работой с населением на местном уровне (community policing).²

- 2. Государства должны обеспечить понимание полицией, а также обществом в целом, включая меньшинства, ее роли в укреплении гармоничных межнациональных отношений, а также предоставить полиции соответствующие инструменты для реализации поставленных задач. Политические лидеры и руководство полиции должны публично выразить поддержку такой роли полиции и способствовать пониманию этой роли со стороны общественности.*

Реализация политики по наращиванию потенциала полиции для укрепления межнациональных отношений не является чисто технической задачей, а предполагает также изменения в полицейской культуре. Она требует понимания и приверженности со стороны политического руководства и руководства полиции на всех уровнях. Превалирующая внутри полицейской организации культура может и не симпатизировать попыткам обратить внимание на эти вопросы: на самом деле, она может быть враждебной к ним и может, в целом, противостоять изменениям. Более того, полиция часто рассматривает себя (сознательно или незнательно) как представителя доминирующей этнической группы и защитника ее интересов и, соответственно, может увидеть в такой политике нежелательную угрозу. Важно осознавать, что несправедливое отношение к определенной этнической группе (например, практика вымогания взяток у уязвимых этнических групп) является

² Более детально соответствующие международные нормы и стандарты полицейской деятельности и прав человека приведены в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка ООН (1979г.), <http://www.uncjin.org/Standards/Conduct/conduct.html> и в Европейском кодексе полицейской этики Совета Европы (2001г.), http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/Documents/_Intro_Documents.asp#P234_5187. Эти документы четко определяют международные стандарты полицейской деятельности, которые соответствуют международно-признанным правам человека. Эти стандарты должны быть фундаментом при выработке любой политической стратегии и практики полицейской деятельности в отношении меньшинств и межнациональных отношений, а полицейское руководство должно пребывать на страже соблюдения данных стандартов. Роттердамская хартия Полицейская деятельность на благо многонационального общества (1996г.), <http://www.rotterdamcharter.nl>, не имеющий обязательной силы документ, разработанный представителями полиции, муниципальных властей и НПО из стран Европы, также представляет общие рекомендации на основе практического опыта. Принципы полицейской деятельности по отношению к меньшинствам должны учитывать другие общие права человека, определенные Европейской конвенцией о защите прав человека, а также Рамочной конвенцией Совета Европы о защите национальных меньшинств (1994г.), http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities.

формой коррупции в полиции, которая не только противоречит закону и правам человека, но и серьезно подрывает способность полиции укреплять межнациональные отношения.

В этой связи политическое руководство должно обеспечить понимание старшим руководством полиции важности ее роли в укреплении межнациональных отношений и безоговорочную приверженность реализации соответствующей политической стратегии. Эта стратегия предполагает построение гармоничных межэтнических отношений не только в обществе в целом, но и внутри полицейской организации, отсутствие дискриминации на этнической почве (или же, если такова имеет место, принятие эффективных мер по ее устранению). Полицейскому руководству, в свою очередь, также необходимо довести до всех сотрудников полиции – во всех регионах, специальных отделах и всем рангам – важность этой роли и ее отражение в ежедневной работе. Четкие заявления в поддержку этой роли, таким образом, должны быть сделаны руководством полиции на всех уровнях и должны подчеркиваться в любом тренинге. Действия, подрывающие эту роль, благоприятствующие определенной этнической группе либо эксплуатирующие, дискриминирующие или выражающие враждебность по отношению к меньшинствам, не должны допускаться. Как политическое руководство, так и руководство полиции должны работать над развитием такой культуры в полицейской организации, которая бы приветствовала и уважала этническое разнообразие внутри и вне организации и в рамках которой полиция видела бы себя как позитивный элемент и пример для подражания в успешном многонациональном обществе (см. Рекомендацию 7 ниже).

- 3. Государственным властям и полиции в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств необходимо выработать планы действий по реализации этой политики, а также обеспечить мониторинг их выполнения на регулярной основе.*

Необходимо удостовериться, эффективна ли стратегия и предпринимаемые меры: дают ли они желаемые результаты. В частности, меньшинства, вероятно, будут наиболее заинтересованы в сведениях о достигнутом прогрессе. Важно собрать и предоставить точную информацию. Планы действий и мониторинг способствуют выполнению данных задач.

Планы действий по реализации стратегии должны:

- в рамках интегрированного подхода включать все перечисленные в Рекомендациях сферы полицейской работы;
- основываться на анализе специфических проблем и потребностей в отношениях между полицией и меньшинствами. Для достижения этой цели можно заказать независимое исследование;
- определить задачи в области реализации стратегии полицейской деятельности в сфере меньшинств, а также ответственных за их реализацию сотрудников в государственных органах и в полицейской организации;
- учредить по мере необходимости специальные должности или отделы для координации или осуществления необходимой работы;
- предусмотреть выделение достаточных финансовых и прочих ресурсов;
- создать условия для постоянного консультирования и координации с полицией (например, посредством профессиональных союзов) и меньшинствами (через НПО) на всех стадиях процесса;
- включать реализацию экспериментальных проектов на местном уровне, как первый практический шаг в осуществлении такой стратегии.

По этим причинам необходимо проводить регулярный мониторинг реализации политики в области взаимоотношений полиции и меньшинств. Государственные органы и полиция должны производить такое наблюдение в плановом порядке для своих административных целей и составлять отчеты, доступные широкой общественности. Тем не менее, с целью усиления общественного доверия и обеспечения демократической подотчетности, такой мониторинг должен проводиться независимым органом. Такую роль могут играть парламентские институты в области прав человека (например, парламентские комиссии или уполномоченные по правам человека) или иные органы надзора. Данные органы должны иметь право опрашивать государственных служащих и проводить открытые слушания, и их отчеты также должны быть доступны для общественности. Независимо от методов, используемых для мониторинга, необходимо обеспечить в рамках его проведения консультации как с меньшинствами, так и с полицией, а также удостовериться в том, что мнение и опыт обеих групп отражаются в последующих отчетах и рекомендациях. Полиции необходимо приветствовать, а не подавлять независимое наблюдение, осознавая преимущества, которые оно может принести в прогрессивную организацию, восприимчивую к новым идеям. В случае ошибок или неудач, они не должны скрываться, а анализироваться для извлечения позитивных уроков на будущее. Разработка и

внедрение данной стратегии не являются краткосрочной задачей и должны достигаться поэтапно на протяжении определенного периода времени.³

II. ПОДБОР КАДРОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

4. *Кадровый состав полиции – на местном, региональном и общегосударственном уровне, включая как старшие, так и младшие чины, а также гражданский персонал – должен отражать разнообразие населения. Необходимо активно популяризировать общественный имидж полиции как этнически репрезентативного органа.*

Равное представительство меньшинств в полицейской организации важно по ряду причин:

- a) Как показатель того, что представители всех этнических групп имеют равные индивидуальные возможности поступить на полицейскую службу и продвигаться по карьерной лестнице;
- b) Как способ содействия интеграции меньшинств посредством их участия в общественной жизни государства и его институтов;⁴
- c) Как способ обеспечения внутри полицейской организации наличия ряда навыков и знаний (включая языковые навыки), необходимых для работы в этнически разнообразном сообществе;
- d) Как средство, содействующее полиции в построении внешних отношений с сообществами меньшинств, основанных на эффективных контактах, сотрудничестве и взаимном доверии.

По этим причинам увеличение репрезентативности полиции должно являться одним из главных приоритетов, в соответствии с Мнением Консультативного комитета Совета Европы по выполнению Рамочной Конвенции о защите

³ Дальнейшая информация и руководство по осуществлению программ реформирования полиции представлены в программе Совета Европы «Полицейская деятельность и права человека», а также в публикации «Полицейская деятельность в демократическом обществе. Является ли ваша полицейская организация защитником прав человека?» // http://www.coe.int/t/e/human_rights/police/2._publications/

⁴ См. «Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями» ВКНМ ОБСЕ (1999г.), <http://www.osce.org/hcnm/documents.html>

национальных меньшинств.⁵ Поэтому необходимо не только активно популяризировать общественный имидж полиции как этнически репрезентативного органа, но и обнародовать шаги, предпринимаемые в этом направлении (например, при помощи методов, указанных в Рекомендации 12). Они должны быть направлены как на значительные и более интегрированные группы, так и на немногочисленные, маргинализированные меньшинства. Также необходимо обеспечить справедливое и уважительное отношения к меньшинствам в рамках полицейской деятельности, чтобы они рассматривали полицейскую организацию в качестве привлекательного работодателя.

Важно чтобы многонациональный характер полиции присутствовал и был заметен во всех регионах. Это касается как мононациональной, так и многонациональной местности и, особенно, регионов, где меньшинства являются основной группой населения. Также важно, чтобы меньшинства были представлены на руководящих постах в иерархии, а не только на рядовых должностях. Это не только является показателем равных возможностей для всех групп достичь высокого звания и позиции, но и позволяет напрямую представить точку зрения меньшинств в процессе принятия решений на уровне руководства и, в свою очередь, доказывает неподдельно многонациональный характер полиции. В тех ситуациях, когда полиция не может напрямую набрать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на руководящие должности в краткосрочной перспективе, альтернативным методом представления точки зрения меньшинств в полицейской деятельности может стать назначение специальных внештатных советников из числа меньшинств, обладающих достаточными квалификациями.

- 5. Необходимо поставить статистические цели для улучшения репрезентативности полиции, а также ввести мониторинг этнического состава полиции с целью проследить наличие прогресса.*

Необходимо утвердить статистические прогнозные показатели для обеспечения соответствия кадрового состава полиции этническому составу населения. Желаемый этнический состав полиции должен быть закреплен в качестве цели. Также надо установить реалистичные промежуточные индикаторы, которые необходимо достигнуть в определенные временные рамки.

⁵ http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/

«Прогнозные показатели» или «цели» необходимо четко отличать от «квот». Прогнозные показатели – это намерения по улучшению репрезентативности определенных групп, которые можно реализовывать разными способами. Примеры методов, обеспечивающих равные возможности на стадии отбора, описаны в Рекомендации 6. Использование прогнозных показателей для обеспечения репрезентативности штата сотрудников по отношению к населению является хорошей практикой для организации. Квотой является выделение определенного количества мест для представителей отдельных групп с целью последующего заполнения в ходе процесса отбора. Использование квот в качестве средства достижения прогнозных показателей при приеме на работу лиц, принадлежащих к меньшинствам, часто является источником жалоб на неравное отношение, влечет риск понижения стандартов и должно, по возможности, избегаться.

Использование квот, однако, может быть оправдано и полезно при особых обстоятельствах. Например, если при осуществлении программы реформы полиции в многонациональном государстве набирается полностью или почти полностью новые кадры, для легитимности полиции на начальном этапе может потребоваться соответствие ее кадрового состава этническому составу населения. В таком случае может быть оправдано установление и заполнение этнических квот, особенно на начальной стадии отбора и обучения, при условии, что все группы будут соответствовать минимальным профессиональным стандартам перед началом исполнения служебных обязанностей. Тем не менее, использование этнических квот должно рассматриваться в качестве исключения, и применяться только на время переходного периода. Последующие действия должны быть направлены на достижение желаемых показателей другими способами.

Необходимо регулярно собирать данные для проверки прогресса в достижении установленных показателей. Правительства должны соответственно распределить задачи и назначить органы, ответственные за их выполнение. Такой «этнический мониторинг» должен быть интегрирован и осуществляться в рамках общего мониторинга кадров в соответствии с международным правом и общей политикой государства в сфере занятости.

Сбор данных об этнической принадлежности является деликатным и спорным вопросом и в некоторых странах запрещен законом. Однако государства не должны избегать этого вопроса, и такие данные должны быть собраны и обработаны с должным вниманием к европейским стандартам в области защиты личных данных и права на самоопределение (право каждого человека

идентифицировать себя как представителя меньшинства или нет). Данные об этнической принадлежности должны быть превращены в анонимные статистические данные, чтобы избежать любой возможности проследить персональные данные, являющиеся источником. При соблюдении этих мер предосторожности права человека не будут нарушены. Следует отметить, что отсутствие таких данных не позволит государствам осуществить мониторинг эффективности мер, принятых для улучшения этнической репрезентативности полиции.

6. *Необходимо разработать инициативы по привлечению кадров из числа недостаточно представленных меньшинств. Они должны включать специальные меры, стимулирующие подачу заявлений о приеме на работу и содействующие соискателям в достижении необходимых стандартов, а также сочетаться с действиями по устранению любых прямых или косвенных дискриминационных барьеров.*

Недостаточная представленность меньшинств в полиции является следствием ряда причин, включая нехватку знаний о существующих возможностях, отсутствие необходимого уровня образования, злоупотребление полицией в отношении этих сообществ в прошлом и прямую или косвенную дискриминацию в процессе подбора кадров. Если цель состоит в привлечении большего количества кадров из числа меньшинств, надо сначала проанализировать причины недостаточной репрезентативности в отдельно взятом государстве и затем воздействовать на эти причины путем принятия специальных мер.

Основными примерами специальных мер могут быть следующие действия:

- а) Инициативы по распространению среди меньшинств информации о работе и вакансиях в полиции, по созданию позитивного имиджа полиции и стимулированию заинтересованных лиц к подаче документов на работу. Такие инициативы могут включать распространение брошюр, использование телевидения и радио (а также рекламы), визиты полиции в школы и центры проживания меньшинств (в том числе культурные и религиозные центры), возможность посещения полицейских участков и тренировочных площадок молодежью и совместные инициативы с лидерами сообществ и этнических ассоциаций/НПО. Также можно проводить целевые

кампании по набору лиц, принадлежащих к определенной, недостаточно представленной группе.

- b) Меры по подготовке потенциальных кандидатов с недостаточным образовательным уровнем, которые при дополнительной подготовке подходят для работы в полиции и рассматривают перспективу такой работы с большим энтузиазмом. Они могут проходить в форме кратких интенсивных курсов для потенциальных кандидатов с целью доведения их до требуемого начального уровня.
- c) Действия по определению и противодействию любым возможным причинам дискриминации кандидатов из среды меньшинств в процессе подбора кадров. Эти инициативы могут включать обучение персонала, занимающегося подбором кадров, справедливым методам отбора кадров; пересмотр механизма отбора (например, требование проведения личного собеседования с кандидатами) для выявления возможных стереотипов или излишних барьеров на пути кандидатов из среды меньшинств и пересмотр критериев приема на работу с тем, чтобы сделать их оправданными и удалить излишние барьеры, которые косвенно ставят меньшинства в невыгодное положение.

При внедрении таких инициатив необходимо, чтобы стандарты подбора новых кадров не снижались для кандидатов из числа меньшинств при приеме на работу в полицию. Представители основной группы населения (и СМИ) иногда делают поспешные выводы о том, что стандарты приема на работу в полицию снижаются и что, таким образом, устанавливается механизм их дискриминации из-за специальных поблажек для меньшинств. Руководству полиции необходимо предоставить заверения, что ничего подобного не происходит. В действительности, именно сотрудники полиции из числа меньшинств наиболее заинтересованы в том, чтобы стандарты приема на работу в полицию не снижались, поскольку иначе к ним могут относиться как к «сотрудникам полиции второго сорта».

- 7. *Необходимо также принять меры по обеспечению нейтральной рабочей среды, равного отношения к сотрудникам полиции из числа меньшинств и их признания внутри полицейской организации, а также предоставить им равные возможности для продвижения по карьерной лестнице.*

Меры по улучшению этнической репрезентативности полиции не должны ограничиваться областью подбора кадров. Опыт подсказывает, что представители меньшинств, если к ним не относятся с уважением, как к равным внутри организации и при отсутствии равных возможностей для продвижения по карьерной лестнице, вероятнее всего, уволятся из полиции. Эта тенденция особенно характерна для ранней стадии кампании по набору сотрудников из числа меньшинств, когда их число внутри полиции незначительно и они чувствуют отчуждение со стороны представителей других сообществ. Сотрудники женского пола из числа этнических меньшинств могут также быть объектом такого давления, поскольку являются «двойным меньшинством» из-за их пола и этнической принадлежности.

По этим причинам важно обеспечить нейтральную рабочую среду, в которой к сотрудникам полиции из числа меньшинств относятся как к равным и в которой они не подвергаются каким-либо негативным стереотипам из-за своей этнической принадлежности. В то же время, эта среда должна быть восприимчивой к разнообразию потребностей, традиций и религий разных групп (например, по отношению к одежде, питанию, а также соблюдению религиозных обычаев, таких как молитва и праздники). Необходимо предусмотреть положительные меры для поддержки карьерного роста сотрудников из числа меньшинств: такие меры могут включать специальные программы обучения по развитию карьеры и внедрение «менторских» схем в отношении перспективных молодых сотрудников. В то же время, необходимо обеспечить существование и эффективное функционирование механизма подачи жалоб внутри организации, чтобы предотвратить замалчивание такого поведения испытывающими на себе дискриминацию сотрудниками полиции. Руководству следует поощрять представителей меньшинств обращаться с жалобами, если они становятся объектом дискриминации или других форм этнически-нетерпимого поведения, чтобы руководство знало о таких проблемах и напрямую могло с ними разобраться.

Учитывая специфические вопросы, затрагивающие некоторых сотрудников из числа меньшинств, они могут увидеть преимущества в совместном формировании профессионального союза. Руководство полиции должно, в принципе, поддерживать такую инициативу и способствовать учреждению такой организации. Формирование таких профсоюзов является правом человека – они могут оказывать взаимную поддержку сотрудникам из числа меньшинств, особенно, если число таких сотрудников незначительно и они географически изолированы. Такие союзы также могут служить каналом коммуникации между руководством полиции и сотрудниками из числа

меньшинств и стать для властей источником ценной информации по вопросам меньшинств. Властям следует обеспечить понимание большинством причин формирования таких ассоциаций, а также уважение к ним, как к инструментам обеспечения более прочного фундамента для интеграции сотрудников из числа меньшинств в организацию. Вместе с тем, на данных сотрудников не должно оказываться давление по вопросам вступления или учреждения профсоюза, поскольку некоторые из них могут и не желать выражать свою принадлежность к меньшинству таким образом.

Необходимо с особой заботой подходить к вопросам расстановки и прикомандирования сотрудников из числа меньшинств. Они не должны набираться исключительно для работы в собственных общинах, а, напротив, должны приниматься на работу с целью их превращения в обычных профессиональных сотрудников полиции, способных работать с представителями всех групп населения. Тем не менее, в государствах, где меньшинства проживают компактно в определенной местности или регионе, большинство сотрудников из числа меньшинств, вероятно, будут набраны в таких регионах и будут в них работать. Как отмечается в Рекомендации 4 выше, полицейская организация, таким образом, получает ощутимые преимущества в плане повышения осведомленности общественности, контактов и общественного доверия. Однако сотрудники из числа меньшинств должны, прежде всего, рассматриваться в качестве обычных сотрудников полиции, а только затем в качестве тех, чья принадлежность к меньшинству может позволить им выполнять специфические задачи полиции путем использования присущих им определенных навыков. На сотрудников из числа меньшинств не должно оказываться давление с целью их прикомандирования в районы компактного проживания меньшинств, а руководство должно поощрять их приобретать опыт в районах смешанного проживания. При выполнении заданий в районах проживания собственного сообщества, руководству необходимо посылать такого сотрудника, по возможности, в этнически смешанной команде.

Как уже отмечалось, упомянутые выше инициативы и изменения требуют коренного сдвига во внутренней культуре полиции от мононациональной к многонациональной организации, а также других важных составляющих реформы полиции, включая ее профессионализацию и развитие ориентации на предоставление услуг населению. Нужно внимательно подходить к процессу культурной трансформации, чтобы как можно скорее получить отдачу и минимизировать противостояние переменам внутри организации. Для этой

цели требуется лидерство, приверженность и умелое управление со стороны высшего руководства полиции⁶.

III. ОБУЧЕНИЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА

8. *Полиция должна проходить специальную подготовку и получать иные формы профессиональной поддержки для понимания и адекватного реагирования на чувствительность меньшинств к определенным проблемам, а также эффективного исполнения своей роли с целью укрепления гармонии и снижения напряженности.*

Обучение – важная, но, ни в коем случае, не единственная форма профессиональной подготовки, в которой нуждаются сотрудники полиции для эффективного выполнения своей работы в многонациональном обществе. Своей целью такое обучение должно ставить приобретение сотрудниками полиции специфической квалификации (основанной на осведомленности, знании и навыках), необходимой для работы в такой среде. Следует провести «анализ потребностей в обучении» для определения соответствующих требований к сотрудникам.

Основными категориями потребностей, вероятнее всего, будут культурная и религиозная осведомленность, навыки посредничества и общения с населением, обучение языку и знание прав человека, в частности, прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В многонациональных государствах все сотрудники полиции должны получить минимально необходимое обучение по этим вопросам. Тем не менее, степень необходимости обучения языку и наполнение учебных программ по культуре и религии сообществ будут зависеть от местной специфики.

Опыт показывает, что такое обучение должно быть практичным и иметь прямое отношение к должностным обязанностям. Если обучение носит исключительно теоретический характер, то оно вряд ли окажет влияние на поведение, даже если оно найдет понимание у учащихся. Обучение должно показать полиции насущность и практическое применение полученных новых знаний и навыков, а также продемонстрировать, как эти знания и навыки помогут полиции

⁶ Более подробную информацию по вопросам подбора кадров и представительства можно найти в брошюре Европейской платформы по работе полиции и правам человека "Подбор кадров для полиции из сообществ меньшинств и их сохранение." Документ доступен по адресу <http://www.epphr.dk/downloads.htm>.

эффективно и профессионально исполнять свои обязанности, а их применение на практике позволит извлекать выгоды в ежедневной работе.

Нужно осторожно относиться к попыткам использовать тренинги для непосредственного изменения убеждений сотрудников полиции, особенно опытных офицеров. Взрослые зачастую придерживаются устойчивых убеждений, и любые попытки их изменить в рамках короткого курса тренингов могут вызвать сопротивление и привести к противоположным результатам, если не привлечены высококвалифицированные тренеры. Однако необходимо, чтобы обучение включало в себя обсуждение предубеждений и стереотипов по отношению к этническим группам и рассматривало их как потенциальную преграду на пути к справедливому и профессиональному обхождению с меньшинствами. Такое обучение также должно предоставить обучаемым возможность подумать над их собственными взглядами и предрассудками и о том, как исключить влияние этих предрассудков на выполняемую ими работу.

Однако главный акцент в обучении должен быть сделан не на предоставление информации или изменение убеждений, а на практическую помощь полиции при выполнении ежедневной работы в многонациональной среде в соответствии с профессиональными стандартами и международно-признанными правами человека. Следовательно, обучение должно рассматриваться как особый и очень важный вид профессиональной поддержки, а также как инструмент профессионального развития. Дальнейшие примеры видов профессиональной поддержки приведены в Рекомендациях 10 и 11 ниже.

В связи с необходимостью практического характера такого обучения важно использовать надлежащие методы. Формализованные лекции вряд ли дадут результат. Их необходимо сочетать с такими интерактивными методами, как структурированное обсуждение и дебаты с обменом мнениями и опытом. Наиболее ценными элементами тренинга, вероятно, будут практические упражнения и ролевые игры, которые имитируют реальные полицейские задачи в многонациональном обществе

Такой практический подход к обучению предусматривает изменение роли обучающего. При таком подходе тренер не является экспертом, который обладает и делится какими-то специальными знаниями, а скорее способствует обсуждению и экспериментальному познанию, для чего ему/ей необходимо обладать навыками и доверием. Несмотря на то, что экспертные знания играют важную роль, эксперт, скорее, становится ресурсом, на чьи знания по

вопросам меньшинств и межнациональных отношений можно опереться. Существующие знания и опыт обучаемых (особенно сотрудников с опытом работы) также являются важнейшим ресурсом и должны использоваться и оцениваться.

- 9. Рекомендуется включить занятия по вопросам меньшинств и межнациональных отношений как в программу первоначального полицейского образования, так и в программу курсов повышения квалификации действующих сотрудников всех рангов. Необходимо привлекать представителей меньшинств как к разработке, так и к непосредственному процессу обучения.*

Обучение по вопросам меньшинств и межнациональных отношений должно являться составной частью первоначального полицейского образования, а также должно быть связано с такими предметами, как права человека, работа с населением и предоставление населению услуг. Хотя вопросам меньшинств и межнациональных отношений должно уделяться особое внимание, они не должны отделяться от других областей обучения: принятые на работу сотрудники должны в обычном порядке обучаться всем задачам сотрудника полиции в многонациональном обществе. Сотрудники с опытом работы, однако, должны пройти специальное обучение, посвященное этим вопросам, в форме курсов по повышению квалификации, особенно, если эти темы ранее не были предметами в программе их обучения. Для наружных служб такое обучение может имитировать настоящие оперативные задания (патруль, расследование, арест и т.д.) и должно позиционироваться как позитивный вклад в продолжение профессионального развития. Гражданские сотрудники, особенно отвечающие за контакты с общественностью, должны привлекаться к участию в таких программах.

Старшие сотрудники полиции, ответственные за управление организацией, также должны пройти обучение по этим предметам, но цель их обучения отличается от обучения сотрудников, руководящих патрульно-постовыми службами, участковых или непосредственно работающих с населением. Хотя старшие сотрудники полиции нуждаются в понимании вопросов и задач, с которым сталкивается рядовой полицейский, их обучение должно быть сконцентрировано на реализации политики, установке стандартов работы полиции и на управлении изменениями внутри организации и в ее культуре, а также на вопросах, относящихся к управлению в ситуации межнациональной напряженности и конфликтов в обществе.

Привлечение представителей меньшинств также является важным ресурсом для обучения сотрудников полиции по вопросам меньшинств и межнациональных отношений. Полиции необходимо узнавать из первых рук о специфике культурной и религиозной практики меньшинств и о восприятии ими полиции. Такие формы обучения также предоставляют возможность прямого общения с представителями меньшинств и совместного обсуждения, участия в упражнениях и ролевых играх (в которых они могут поменяться местами). Успешное участие меньшинств в обучении полиции также помогает построить мосты и укрепить доверие меньшинств к полиции. Меньшинства не только следует приглашать посетить определенные части обучения, но и привлекать на всех стадиях, включая планирование и оценку таких сессий и начальное определение потребностей в обучении. Полиции следует развивать регулярное сотрудничество с широким спектром ассоциаций меньшинств, чтобы приобретать знания и опыт, необходимые для удовлетворения потребностей в обучении по вопросам меньшинств и межнациональных отношений. Участники со стороны ассоциаций меньшинств должны представлять разные возрастные, гендерные и другие уместные категории и не являться исключительно признанными официально или же самопровозглашенными «лидерами сообществ».⁷

- 10. Кодексы поведения сотрудника полиции должны включать профессиональные стандарты полицейской деятельности в многонациональном обществе, а программы обучения полиции должны содержать специальные компоненты, направленные на достижение этих стандартов. При нарушении стандартов должны приниматься дисциплинарные меры, а их примерное выполнение – получать служебное и общественное поощрение и признание.*

Профессиональное обучение является формой образования со специфической целью: вооружить человека знаниями и навыками для выполнения специфических должностных обязанностей в соответствии с профессиональными стандартами. Для определения этих стандартов необходимо разработать кодексы поведения и обозначить знания и навыки, необходимые профессионалу для достижения таких стандартов. Этот принцип должен применяться в контексте обучения полиции и, в частности, при обучении полиции работе в многонациональной среде. «Анализ потребностей в

⁷ Дальнейшее руководство по вопросам обучения можно найти в разделе «Обучение полиции по вопросам мигрантов и национальных меньшинств» в публикации Совета Европы «Полиция и права человека» (1997). См. также: [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2._Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/CI\(98\)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2._Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/CI(98)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp)

обучении» и основанные на нем программы обучения (см. Рекомендацию 8 выше) должны способствовать реализации кодексов поведения.

Кодексы поведения основываются на международных стандартах и содержат общие этические принципы, на которых основывается качественная полицейская работа.⁸ Кодексы также могут определять специфические действия, которые необходимо предпринять при выполнении специфических задач полиции. В этом случае их обычно называют «кодексами практики». Кодексы практики, как правило, описывают применение этических принципов при выполнении специальных полицейских задач в особых государственных и законодательных рамках. Поэтому кодексы практики должны разрабатываться каждым государством в отдельности.

Особенно важно разработать кодексы поведения и специальной практики в отношении полицейской деятельности в многонациональной среде в связи с особыми проблемами, присущими такой работе, и ее потенциально спорному характеру. Примеры потенциально трудных ситуаций и противоречивых полицейских задач включают управление открытым межэтническим конфликтом, разрядку напряженности, проведение личного досмотра в этнически чувствительных районах или, в целом, проведение полицейских операций в районах проживания меньшинств. Детальные кодексы практики предоставят специфические рекомендации и поддержку сотрудникам полиции, выполняющим такие задачи (для дальнейших разъяснений см. Рекомендацию 16). Например, на этическом уровне, существует риск коррумпированности в связи с этническим происхождением и, соответственно, необходимо соблюдать бдительность и поощрять профессиональную честность. Тем не менее, такие этические вопросы нужно рассматривать в рамках общих кодексов поведения полиции, скорее чем посредством разработки специальных кодексов поведения в многонациональных условиях.

Выполнение профессиональных стандартов и кодексов поведения должно получать признание руководства полиции и положительно отражаться на продвижении сотрудника полиции по карьерной лестнице. Такой прогресс должен основываться на индивидуальной оценке исполнения обязанностей по отношению к установленным стандартам. При нарушении кодексов и стандартов должны приниматься меры воздействия с целью устранения подобной практики в дальнейшем, а в случаях серьезных нарушений – дисциплинарные взыскания в отношении сотрудника. Ролью обучения должно

⁸ См. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка ООН и Кодекс полицейской этики Совета Европы, ссылка 2.

быть содействие полиции в исполнении обязанностей в соответствии с профессиональными кодексами и стандартами. Сотрудников полиции, демонстрирующих пример успешной практики, необходимо приглашать поделиться своим опытом в ходе обучения других сотрудников. Все эти механизмы профессиональной поддержки должны быть использованы, особенно в работе полиции с меньшинствами.

11. *Руководство полиции должно обеспечить выполнение личным составом данных стандартов в работе с меньшинствами, проявлять лидерство и показывать пример надлежащей практики своей работой.*

Одного обучения и кодексов поведения недостаточно для обеспечения соответствия практики полицейской деятельности политике руководства и профессиональным стандартам. Опыт показывает, что положительный пример старших сотрудников полиции и руководящего состава также является существенным фактором. Руководящий состав в полицейской иерархии должен быть образцом подражания для младшего состава и демонстрировать выполнение требуемых стандартов в повседневной работе. Руководство также должно четко указать своим подчиненным, что оно ожидает от них такого же выполнения этих стандартов, а также активно наблюдать за соответствием поведения сотрудников полиции установленным стандартам и правам человека. Если руководство в частном порядке пренебрегает этой политикой, выражает предубеждения в отношении меньшинств или не предпринимает действия по борьбе со случаями дискриминации против меньшинств, то и подчиненные вскоре поймут, что руководство несерьезно относится к своим обязательствам. Меньшинства, которые имеют богатый жизненный опыт выявления различных форм дискриминации со стороны основной группы населения, смогут быстро определить, когда к ним относятся справедливо и уважительно, а когда нет.

Руководящий персонал должен пройти обучение с целью понимания важности данных вопросов, а также эффективного управления ими. Основные принципы такого обучения изложены в Рекомендации 9 и 10 выше. Способность действовать эффективно в многонациональном контексте должна учитываться при рассмотрении возможности повышения сотрудника в рамках полицейской иерархии.

Как подчеркивалось в Рекомендации 7 выше, конечной целью является, посредством твердого и последовательного лидерства и управления этими вопросами, достижение изменений в общей культуре полицейской организации

в течение определенного времени. Только тогда организация станет действительно многонациональной, профессиональной и беспристрастной, а успешные и эффективные оперативные действия в многонациональном обществе станут для нее повседневной реальностью

IV. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЭТНИЧЕСКИМИ СООБЩЕСТВАМИ

12. *Перед полицией должна быть поставлена задача выработки методов и практики взаимодействия и сотрудничества с меньшинствами, а также совместного создания атмосферы доверия на местном, региональном и общегосударственном уровне.*

В целом, демократический и ориентированный на предоставление услуг населению подход к полицейской деятельности и, в частности, конкретные действия по полицейской работе с населением требуют регулярного и эффективного общения между полицией и гражданами. Эффективная полицейская деятельность в демократическом обществе должна основываться не на запугивании, а на согласии общества с выполнением полицией ее функций. Полиции необходима поддержка общественности при выполнении ее работы не только потому, что она должна быть демократически подотчетна, но и потому, что сотрудничество с общественностью на практическом уровне (например, путем предоставления информации, сообщений о преступлениях, участия в расследовании в качестве свидетеля и т.д.) важно для выполнения полицией ее функций. Следовательно, в любом демократическом обществе полиция должна выработать методы и практику общения с общественностью на всех уровнях и завоевать ее доверие.

Полиция в многонациональном обществе сталкивается с дополнительными задачами. Общение и меры по укреплению доверия должны касаться широкого спектра меньшинств с разными языками, культурой, религией и другими особенностями, а также групп, проживающих компактно в определенной местности или географически разбросанных. Более того, некоторые из этих групп, возможно, испытали на себе дискриминацию или иные формы угнетения со стороны государства в прошлом, в том числе со стороны полиции, и до сих пор могут чувствовать сильное недоверие по отношению к ней. Полиции, таким образом, необходимо принять во внимание такое этническое разнообразие и историю отношений в прошлом при подборе методов и в общении с населением на практике, чтобы поддерживать эффективные отношения с различными этническими группами. Особые усилия могут потребоваться для

установления отношений доверия с этническими меньшинствами, которые испытали наиболее жесткие формы отчуждения и находятся в наиболее неблагоприятном положении. Это может потребовать терпеливого построения отношений доверия с сообществом и его лидерами на протяжении нескольких лет.

Существуют различные методы, которые может использовать полиция для развития взаимодействия с меньшинствами. Некоторые методы, как, например, использование брошюр и телевидения, по сути, являются формой одностороннего общения и особенно полезны для донесения информации до общественности. Для работы с меньшинствами могут использоваться брошюры на языках меньшинств и телерадиовещание, включая программы на языках меньшинств. Однако более ценными для построения доверия и взаимопонимания являются интерактивные методы, включающие личный контакт и общение между полицией и меньшинствами. К таким методам относятся:

- а) Общественные форумы. Таковые должны иметь этнически сбалансированное представительство и проводиться на регулярной основе для обсуждения актуальных для всех участников проблем. Такие форумы выполняют общие консультационные функции и служат источником информации и, соответственно, лучшего понимания проблем местного сообщества, особенно его отношения к работе правоохранительных органов. Они также должны помочь приблизить национальные меньшинства к государственным органам, способствовать увеличению доверия к полиции, а также предотвратить и разрешить возникающие конфликты.
- б) Встречи с общественностью. Такие встречи нацелены на предоставление полиции как можно более широких возможностей для общения с местным населением. Встречи с общественностью должны быть открыты для всех и посвящаться обсуждению конкретных вопросов. Они являются особенно ценным инструментом в условиях существования напряженности в сообществе, поскольку позволяют полиции напрямую услышать о проблемах местного населения и донести точную информацию о существующем положении и ответных действиях полиции.

- с) Консультативные советы с участием представителей сообществ. Консультативные советы с участием представителей сообществ выполняют специальную функцию консультирования старшего офицерского состава полиции в том, как наиболее эффективно исполнять роль полиции в условиях местного сообщества, включая такие вопросы, как разрешение конфликтов на этнической почве, борьба с проявлениями дискриминации и предоставление информационных услуг населению. В качестве членов таких советов должны быть приглашены лица, имеющие соответствующие навыки и опыт для предоставления рекомендаций такого рода. Они должны быть способны разрабатывать рекомендации с независимой точки зрения, а не просто санкционировать все действия полиции. Членство в консультационных советах должно отражать этнический состав местного населения.
- д) Совместные практические семинары для полиции и представителей сообществ. Такие семинары привлекают полицию и представителей сообществ к совместной работе по решению проблем, возникающих в их взаимоотношениях. Участники таких семинаров, число которых не должно быть высоким, должны быть тщательно отобраны из числа лиц, действительно способных внести вклад в решение обозначенной проблемы или вопроса. Такой формат можно также использовать для обучения с целью улучшить взаимопонимание и методы сотрудничества в целом. Для проведения таких семинаров надо задействовать опытного модератора.
- е) Назначение сотрудников по связям с общинами в полицейских участках. На эту должность следует назначать сотрудников разного этнического происхождения, способных предоставлять информацию лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, по правовым вопросам, возможностям трудоустройства в полиции, а также исполнять роль «общественных приемных», куда представители меньшинства могут сообщить о возникнувшей проблеме. Подобная практика может также быть установлена в региональных и городских отделениях полиции, в полицейских академиях и тренинговых центрах. В дополнение можно организовывать «дни открытых дверей» на полицейских участках и других учреждениях, во время которых проводить экскурсии (например, для школьников), а также целенаправленно проводить такие мероприятия для этнических меньшинств.
-

- f) Регулярные визиты специально выделенных патрулей в места проживания общин. На местных полицейских участках можно назначить определенных сотрудников, ответственных за установление и поддержание контакта с каждым этническим меньшинством в округе. В дополнение к тому, что данные сотрудники должны являться контактными лицами для представителей меньшинства, они должны регулярно патрулировать и навещать места проживания меньшинств (в том числе школы), а также, насколько это возможно, установить персональный контакт и доверие с членами местного сообщества. Таким образом, полиция может обеспечить постоянную связь и реагирование на потребности и проблемы национального меньшинства и установить каналы коммуникации, отношения взаимопонимания и доверия.

Такого рода методы необходимо использовать на всех уровнях: общегосударственном, региональном и местном. Необходимое кадровое обеспечение и проблемы будут отличаться в зависимости от уровня. Например, на общегосударственном уровне высшее руководство полиции и политические лидеры должны проводить встречи с лидерами национальных меньшинств в масштабе страны для обсуждения общих вопросов политического и стратегического значения или инцидентов, имеющих общегосударственное значение, в то время как на местном уровне внимание должно быть сконцентрировано на практических вопросах работы полиции с населением или инцидентов на местном уровне. Полиции также необходимо обеспечить использование языков меньшинств как средства общения во время таких встреч (см. Рекомендацию 13 ниже). Кроме того, организовывая определенные мероприятия, следует учитывать разнообразие религиозных и культурных обычаев, например, не планировать мероприятия на время праздников и особых дат. Также полиции важно удостовериться, что механизмы коммуникации полиции и меньшинства распространяются на такие группы, как женщины и молодежь, а не сосредоточены исключительно на старших по возрасту мужчинах.

13. *Полиция должна иметь возможность общаться с меньшинствами на языках меньшинств, по возможности путем приема на работу и обучения многоязычных сотрудников, а также путем использования квалифицированных переводчиков.*

«Рамочная конвенция по защите прав национальных меньшинств» (Статья 10) устанавливает право национальных меньшинств на использование своего языка в общественной сфере и, насколько возможно, в отношениях с властями. Она также указывает на право использовать такие языки в ситуациях ареста или уголовного преследования. Полиция, таким образом, должна обеспечить использование языков меньшинств в отношениях с представителями национальных меньшинств в качестве сотрудников, подозреваемых, свидетелей, или же просто с представителями обществности (предоставляя консультации, действуя с целью профилактики преступности или поддерживая общественный порядок). Учитывая то обстоятельство, что представители национальных меньшинств в различной степени владеют собственным языком, а также официальным языком или языками государства, представляется целесообразным провести исследование по определяющее адекватных решений в этой области. Полиции необходимо принимать во внимание, что определенные группы в среде национальных меньшинств (например, пожилые люди и женщины) могут менее свободно говорить на языке основной группы населения или официальном языке по причине недостаточного формального образования или ограниченного участия в общественной жизни.

Прием на работу в полицию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, сразу обеспечивает полицейскую организацию главным ресурсом для решения этой задачи. Сотрудники полиции из числа меньшинств, работающие в месте проживания их собственных общин, смогут использовать свой язык в работе. В случае необходимости, они также могут привлекаться в роли переводчиков для своих коллег. Несмотря на это, необходимо, чтобы их коллеги, которые не являются представителями меньшинств, также получали необходимое обучение языкам меньшинств. Также для полиции важно иметь доступ к квалифицированным и опытным переводчикам для общения с представителями национальным меньшинств. При контактах с подозреваемыми или свидетелями особенно важно, чтобы полиция не опиралась при допросе на перевод членов семьи или других лиц, квалификация которых не установлена, так как это может привести к недопониманию и неточностям, подрывающим качество полицейской работы, а также к серьезной несправедливости в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

14. *Полиции необходимо поощрять меньшинства к сотрудничеству и общению с полицией, например в качестве партнеров в инициативах по подбору кадров из числа меньшинств и организации обучения по проблемам меньшинств. Меньшинства, со своей стороны, должны быть готовы общаться и сотрудничать с полицией с целью укрепления безопасности сообщества и доступа к правосудию.*

Эффективная полицейская деятельность в демократическом государстве зависит от уровня активности и информированности граждан, их готовности серьезно относиться к своим гражданским обязанностям, желания сотрудничать и поддерживать полицию в исполнении ею своей роли. В многонациональном государстве необходимо, чтобы национальные меньшинства играли активную роль в данном процессе. Как отмечалось в Рекомендации 12 выше, национальные меньшинства могут иметь меньший опыт участия в общественной жизни и сталкиваться с затруднениями на пути к такому участию (например, языковыми трудностями или дискриминацией). У них также может отсутствовать доверие и уверенность, необходимые для подобного общения с государственными властями, в особенности с полицией. Если намерения полиции установить эффективное взаимодействие с национальными меньшинствами серьезны, то ей необходимо активно поощрять меньшинства играть активную роль и поддерживать их в этом стремлении, а не пассивно ожидать и в последствии жаловаться на отсутствие сотрудничества с меньшинствами, сопоставимого с уровнем контактов с другими группами.

Полиции, таким образом, необходимо определить способы содействия меньшинствам в их участии в таком сотрудничестве, а также помочь им в наращивании собственного потенциала. С этой целью необходимо, также, распределять ресурсы соответствующим образом. Расширения возможностей меньшинства частично можно достичь мерами по укреплению доверия общего характера, описанными в Рекомендации 12, а также путем распространения знаний о правах и обязанностях, относящихся к сфере полицейской деятельности и правосудия. Тем не менее, более эффективным будет построение структурированных и постоянных отношений с организациями меньшинств и НПО, ведущими деятельность в данной области. Такие ассоциации и НПО могут помочь полиции наладить общение с сообществами меньшинств и обеспечить их ценной информацией и советами по этническим вопросам и вопросам меньшинств. Полиция также может формализовать партнерство с такими организациями с целью совместной реализации таких инициатив, как подбор и поддержка потенциальных кадров для полиции из числа национальных меньшинств, консультативное участие в обучении полиции по этническим вопросам и вопросам меньшинств, а также разработка

вариантов реагирования в условиях напряженности и конфликта на этнической почве. Партнерство такого рода предусматривает формальное соглашение между двумя или более независимыми организациями о совместной продолжительной работе на равных условиях для достижения общей цели.

Построение эффективного сотрудничества с этническими группами и НПО требует времени и укрепления доверия и взаимопонимания. Обе стороны могут изначально с осторожностью подходить к такому сотрудничеству: меньшинства склонны заподозрить полицию в наличии «скрытой повестки дня», например, в желании собрать оперативные данные о преступной деятельности в среде национальных меньшинств; в то время как полиция, в свою очередь, может относиться с подозрением к истинным мотивам общин и НПО из-за недостатка опыта работы с гражданским обществом, особенно если такие группы в прошлом выступали с публичной критикой в ее адрес. Важно найти общие цели, такие как улучшение взаимоотношений между полицией и меньшинствами и обеспечение улучшенного доступа меньшинств к правосудию, и на их основе определить пути взаимопомощи при уважении неприкосновенности права НПО критиковать полицию от имени меньшинств за неправильные действия. Опыт, однако, показывает, что преимущества такого сотрудничества значительны и со временем возрастают. Оно также создает рамки, позволяющие решать любые последующие проблемы в отношениях между полицией и меньшинствами на основе диалога и посредничества.⁹

Меньшинства могут самостоятельно внести вклад в улучшение общественной безопасности и доступа к правосудию, в частности, повышая осведомленность своих представителей об их законных правах и обязанностях, оказывая консультативную помощь и поддержку жертвам преступлений, поощряя гражданскую вовлеченность в деятельность по обеспечению общественного правопорядка и сотрудничество с полицией и, в целом, защищая интересы и обеспечивая справедливое отношение к членам их сообществ по вопросам, относящимся к компетенции полиции и отправлению правосудия. Разрешение многих правонарушений и споров внутри сообществ меньшинств также может быть достигнуто посредством традиционных для таких сообществ механизмов, без обращения в полицию или другие правоохранительные органы государства. Однако необходимо избежать ситуации, когда меньшинства или определенные

⁹ Дальнейшее руководство по наращиванию сотрудничества между полицией и НПО представлено публикацией Европейской Платформы по полицейской деятельности и правам человека «Полиция и НПО: Почему и каким образом НПО по защите прав человека и полиция могут и должны работать вместе» (<http://www.epphr.dk/downloads.htm>.)

группы внутри этих сообществ принимают на себя функцию правосудия (например, совершая самосуд), и обеспечить доступ к правосудию и всей судебной системе для всех представителей меньшинств для защиты своих законных прав. Особенно важно, чтобы женщины из числа меньшинств, которые могут на себе испытывать половую дискриминацию или бытовое насилие, имели доступ к системе правосудия и защите своих законных прав, а не зависели от существующих внутри сообщества структур.

15. *Рекомендуется создать механизмы демократической подотчетности и ответственности полиции за свои действия перед всеми группами населения. Они должны включать эффективную систему подачи жалоб и их рассмотрения, доступную для представителей национальных меньшинств. Все группы населения должны быть осведомлены о своих правах и обязанностях по отношению к полиции, а также знать о полномочиях полиции и услугах, которые она предназначена предоставлять.*

В демократическом государстве полиция должна быть подотчетной не только по закону судам и органам юстиции, но и напрямую общественности, объясняя свои действия населению, которое она обслуживает, и от чьего сотрудничества она зависит. Подотчетность является краеугольным принципом полицейской работы с населением (community policing).

Для обеспечения демократической подотчетности следует создать формальные структуры как на местном, так и на национальном уровне, такие как открытые форумы или представительные советы, на которых полиция будет отчитываться о своей деятельности и в рамках которых ее могут попросить объяснить или оправдать свои действия (также Рекомендация 12 выше). Национальные меньшинства должны быть представлены в таких советах и форумах, которые необходимо проводить в легкодоступных для их участников местах. Национальные меньшинства должны иметь возможность свободно поднимать волнующие их вопросы полицейской деятельности, используя языки меньшинств. Данные формальные структуры должны управляться не самой полицией, а быть независимыми. Государствам необходимо содействовать созданию таких органов, обеспечению их ресурсами, а также поощрять эффективное участие национальных меньшинств в их работе. Государствам также следует учесть потенциальные выгоды от закрепления требования создания структур подотчетности законодательно.

Эффективные механизмы, позволяющие гражданам подать жалобу на поведение полиции (в том числе, по возможности, на родном языке), должны являться составной частью структур подотчетности. Граждане должны иметь возможность получить объяснения по поводу конкретных действий полиции, которые, на их взгляд, причинили вред или были непрофессиональными, а также восстановить справедливость, не обращаясь в суд. Некоторые инциденты могут быть решены путем диалога между гражданами и полицией, и процедура подачи жалоб предоставляет такую возможность. Более серьезные инциденты должны рассматриваться независимым органом, специально уполномоченным для рассмотрения жалоб на полицию, или другими универсальными органами по рассмотрению жалоб граждан, где таковы существуют (например, уполномоченными по правам человека). Необходимо, чтобы меньшинства имели доступ к механизму подачи жалоб, наравне с другими гражданами, для восстановления справедливости в случае злоупотреблений полиции. Руководство полиции должно поддерживать существование таких механизмов подачи жалоб не только в принципе, но и на практике, поскольку их существование позволяет усилить уверенность сообществ в полиции и предоставить руководству важную информацию о том, насколько хорошо полиция справляется со своими обязанностями. Государства должны обеспечить создание механизма подачи жалоб на полицию и его успешное функционирование при гражданском участии и надзоре (в том числе со стороны меньшинств), а также доступ к нему всех этнических групп.

С целью успешного взаимодействия с полицией и, в целом, выполнения гражданских обязанностей, меньшинства должны знать о своих правах и обязанностях по отношению к полиции, а также иметь представление о полномочиях полиции и услугах, которые она должна предоставлять. Хотя распространение таких знаний в среде граждан может и не входить в круг специфических обязанностей полиции, полиции выгодно и полезно, чтобы граждане обладали такими знаниями для выполнения своей работы в соответствии с демократическими принципами. С этой целью полиции следует активно поощрять общественные образовательные инициативы и участвовать в них, в особенности, поддерживать работу школ в этом направлении и деятельность НПО. В частности, полиция должна поощрять повышение осведомленности меньшинств и участвовать во встречах или обучении лидеров сообществ, организованных с этой целью. Государства не должны полностью взваливать эту задачу на плечи полиции и НПО, а обеспечить широкое распространение информации о правах и обязанностях граждан в отношении полиции, в том числе на языках меньшинств, а также включить эту информацию в утвержденные программы школ.

V. ОПЕРАТИВНАЯ РАБОТА

16. *Необходимо принять меры, направленные на беспристрастное применение полицией закона, дабы предотвратить дискриминацию по этническому принципу и несправедливое отношение к какой-либо этнической группе путем, например, «профилирования по расовым признакам». К таким мерам относится применение кодексов поведения в оперативной деятельности, например, при использовании полицейских полномочий для проведения личного досмотра на улице и в других общественных местах.*

Как уже отмечалось, полиция в демократическом государстве обычно является наиболее видимым органом власти, а также оказывает наиболее осязаемое воздействие на повседневную жизнь граждан. Следовательно, важно, чтобы сотрудники полиции, как представители государства, пользовались своими полномочиями в образцовом порядке. Для этого полиции необходимо всегда действовать профессионально и соблюдать права человека, а также беспристрастно применять закон, не прибегая к дискриминации по этническому признаку.

Сотрудники полиции набираются из широких слоев общества и могут иметь различный уровень знаний и предрассудков о представителях различных меньшинств. Такие предрассудки могут выражаться открыто либо скрываться. В любой форме они могут оказывать влияние на поведение сотрудника полиции по отношению к определенным этническим группам. Поэтому всегда существует опасность, что сотрудники полиции будут по-разному относиться к определенным этническим группам, прямо или косвенно, если не предпринять активные шаги по предотвращению таких явлений.

Особое внимание необходимо уделить практике «профилирования по расовым признакам». Таковым считается рассмотрение полицией расовой или этнической принадлежности лица в качестве определяющей характеристики при идентификации потенциальных нарушителей закона. Лица, подпадающие под соответствующую характеристику, становятся объектом особого внимания со стороны правоохранительных органов, в частности, личного досмотра, осмотра транспортных средств, проверки документов и т.п. Профилирование по расовым признакам предполагает использование расовых или этнических предрассудков, а не реальных действий человека, для вынесения суждений о вероятности того, вовлечен ли он/она в преступную деятельность или нет. Существует множество подтверждений того, что профилирование по расовому признаку широко практикуется на неформальной основе правоохранительными органами по всему региону ОБСЕ, хотя и официально осуждается. Группы,

подверженные такому отношению со стороны полиции, отличаются от государства к государству, однако профилирование ромского народа имеет место по всей Европе.

Независимо от национального состава населения, всем государствам рекомендуется ввести мониторинг операций полиции, чтобы определить существование этнической дискриминации. Такой мониторинг предусматривает статистическое измерение того, проводится задержание и обыск в равной степени по отношению ко всем этническим группам, или нет. Использование мониторинга позволит государствам придерживаться их международных обязательств (в частности, в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и Международной конвенцией об устранении всех форм расовой дискриминации), а также внутренних обязательств (в соответствии с конституцией и внутренним правом) по предотвращению дискриминации на расовой почве. Такой мониторинг при надлежащем обращении с личными данными, анонимными и статистически обработанными, не нарушает права человека.

Государствам необходимо принять четкую политику и утвердить профессиональные стандарты, требующие равного отношения и запрещающие дискриминацию при применении закона. Эта политика и стандарты также должны быть подкреплены обучением и подробными кодексами практики. Как указано в Рекомендации 10, кодексы практики должны четко описывать требуемое от сотрудников полиции поведение при выполнении специальных полицейских задач с целью минимизировать риск дискриминационного и непрофессионального поведения. Такие кодексы особенно необходимы при выполнении задач, связанных с риском дискриминационного поведения, например: использование полицейских полномочий для проведения личного досмотра на улице или в других общественных местах, пропуск при пересечении границы, применение силы при арестах, проведение полицейских рейдов в местах проживания общин, управление межэтническими конфликтами и общественными беспорядками. Нарушение кодекса должно наказываться дисциплинарными взысканиями.

В связи с важностью беспристрастных и недискриминационных действий полиции в многонациональных государствах, таким государствам следует провести «систематическую оценку» политики и практики деятельности

полиции в отношении национальных меньшинств.¹⁰ Эта оценка должна сопоставить текущую полицейскую практику с международными профессиональными стандартами и обязательствами в области прав человека. Она должна основываться на данных, полученных путем исследований, анализа инцидентов и консультаций с национальными меньшинствами и НПО. Планы действий должны быть составлены таким образом, чтобы привести практику в соответствие с международными стандартами.

17. *Полиции необходимо предпринять меры, поощряющие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подавать заявления о преступлениях с целью укрепления безопасности и доступа к правосудию.*

Полиция во всем мире во многом зависит в раскрытии преступлений от сообщений общественности. В частности, в регионе ОБСЕ существует множество свидетельств того, что меньшинства в меньшей мере склонны сообщать о преступлениях, чем представители иных групп населения. Если полиция хочет обеспечить равное отношение к заявлениям о преступлениях против представителей национальных меньшинств, то она должна стремиться к тому, чтобы меньшинства хотели подавать заявления в той же степени, что и другие группы населения. Полиция должна быть в равной степени профессиональной и эффективной в своей деятельности по выявлению и расследованию преступлений против лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также по привлечению нарушителей к ответственности. Представители меньшинств будут склонны сообщить о преступлении, если они будут уверены в том, что к их сообщениям отнесутся с уважением, а их утверждения примут всерьез. Полиции следует регулярно информировать представителей национальных меньшинств, наравне со всеми гражданами, о прогрессе и результатах дел, к которым они имеют отношение как жертвы или свидетели. Исследования криминологов показывают, что персональный опыт жертв преступлений в общении с полицией является главным фактором, определяющим уровень доверия к полиции не только со стороны меньшинств, но и общества в целом.

Исследования показывают, что факторами, влияющими на уровень подачи заявлений, являются знание процедур подачи заявлений и общий уровень понимания системы уголовного судопроизводства. Полиция может

¹⁰ В соответствии с рекомендациями, изложенными в разделе о полицейской деятельности «Плана действий по улучшению ситуации по Рома и Синти» ОБСЕ (2003г.), http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1562_en.pdf

существенно повысить уровень знаний и доверия меньшинств, в частности, посредством сотрудничества с НПО и ассоциациями меньшинств, которые могут помочь в распространении информации о подаче заявлений о преступлениях, а также поддержать жертв преступлений в их намерении заявить о преступлении. Особое внимание необходимо уделить тому, чтобы такая информация достигла женщин из числа меньшинств. Полиции необходимо предпринять шаги, обеспечивающие возможность подачи заявления на родном языке меньшинств (см. Рекомендацию 13 выше).

Граждане с бóльшей охотой сообщают полиции о преступлениях, если они полагают, что полиция, в целом, хорошо справляется со своими обязанностями по борьбе с преступностью. Государства должны стимулировать принятие полицией и органами государственной власти на местном уровне меры по укреплению «общественной безопасности». Под «общественной безопасностью» понимают условия, при которых места проживания и работы людей свободны от преступности, а также их чувство безопасности как дома, так и в общественных местах в процессе ежедневной деятельности. Следует привлекать НПО и самих граждан к таким инициативам с целью их собственного участия в обеспечении безопасности районов проживания и трудовой деятельности, а также сотрудничества в этом направлении с полицией. Меньшинства должны активно участвовать в такой деятельности. Поощрение сотрудничества различных этнических групп с полицией на местном уровне посредством совместной работы по обеспечению общественной безопасности, является ценным методом укрепления межнациональных отношений в многонациональном обществе.

18. *При проведении регулярного патрулирования в многонациональных районах полиция, по возможности, должна направлять туда многонациональные команды сотрудников для укрепления общественного доверия и повышения эффективности оперативной работы. Полиция также должна обеспечить, чтобы ее тактика и внешний вид (например, количество привлеченных сотрудников, видимость оружия, выбор униформы) отвечали уровню выполняемой задачи и не провоцировали излишний страх и напряженность.*

Как указано в Рекомендации 4 выше, кадровый состав полиции в многонациональном обществе должен быть отражением национального состава этого общества. Это позволяет утвердить легитимность полиции в глазах всех

этнических групп, а также предоставить полиции возможность получить практические навыки и опыт для деятельности во всех слоях общества.

Это особенно важно на оперативном уровне на местах, где состав населения многонационален. Полиции необходимо взаимодействовать со всеми группами и обладать их доверием, особенно в ситуациях, связанных с межэтнической напряженностью. Использование смешанного патрулирования и многонациональных команд при расследованиях или другой работе поможет полиции в достижении этой цели. Многонациональные команды также предоставляют возможность использования нескольких языков, что помогает при выполнении задач в многонациональной среде. В то же время, полиция демонстрирует обществу пример сотрудничества различных национальностей на государственной службе, что является фундаментом успешного многонационального государства.

Использование смешанных патрулей и рабочих групп может потребовать тщательного управления и поддержки со стороны руководства, особенно с новыми кадрами и в районах, где существует межэтническая напряженность в обществе в целом. Руководство должно быть чувствительным к потенциальным источникам напряженности, а также к дополнительному давлению, которое такая напряженность внутри сообществ может оказывать на сотрудников определенной национальности. Там, где сотрудники из числа меньшинств работают в их собственных сообществах, это приносит много преимуществ как полиции, так и сообществу. Однако при возникновении конфликта между меньшинством и полицией, сотрудник полиции из числа меньшинств может стать объектом враждебности (см. Рекомендацию 7 о прикомандировании сотрудников полиции из числа меньшинств). Сотрудники из основной группы населения, работающие в местах проживания преимущественно меньшинства, также могут подвергаться давлению, смягчить и нейтрализовать которое поможет наличие коллеги, являющегося представителем меньшинства. Использование смешанного патрулирования и рабочих групп может предотвратить развитие подобных тенденций, а также подчеркнуть приверженность полиции межнациональному сотрудничеству и профессиональной интеграции.

19. *Полиции необходимо эффективно и решительно применять антидискриминационное законодательство. В частности, следует поощрять и приветствовать сообщения о преступлениях на почве*
-

этнической ненависти, а также обеспечить их полный учет и расследование.

Право на равное обращение является основополагающим правом человека, и все государства приняли законы, направленные на предотвращение дискриминации. Государства отличаются по степени и способу охвата законодательством разных форм дискриминации. Например, в некоторых государствах дискриминация регулируется нормами гражданского права и не является зоной ответственности полиции. Также, случаи насилия на почве этнической ненависти могут подпадать под действие специального законодательства или считаться преступлениями с отягчающими обстоятельствами по общему уголовному законодательству, а могут и не получить никакого особого закрепления в законодательстве.

Независимо от законодательного закрепления ответственности полиции за борьбу с преступлениями и насилием на почве этнической ненависти, полиция должна обеспечить неукоснительное и последовательное применения этих законов. Функционирование любого демократического и многонационального государства зависит от эффективного применения полицией законов против дискриминации и расизма. Безусловно, это должно быть тесно связано с ролью прокуратуры и судов, в соответствии с определенными законодательством каждого государства процедурами и сферой ответственности. Тем не менее, полиции всегда отведена решающая роль.

Случаи физического насилия на почве этнической ненависти являются наиболее серьезными формами преступлений на этнической почве и представляют наиболее серьезную угрозу стабильности и общему благополучию многонациональных демократических государств. Такие деяния не только приносят ущерб каждому человеку в отдельности, но и угрожают всему сообществу и, следовательно, общественному строю в целом, поскольку нацелены на человека, как на члена определенной этнической группы. Необходимо, чтобы полиция понимала важность своей роли в борьбе с этими видами преступлений (посредством обучения по этому предмету), а также зависимость всего общества от ее эффективных действия по борьбе с этим явлением.

Элемент расизма или ненависти на этнической почве в преступлении часто явно выражен, хотя иногда он может быть едва различимым или скрытым. В многонациональном контексте полиция всегда должна рассматривать возможность таких мотивов преступления и (независимо от первоначального

мнения сотрудников по делу) всегда расследовать предположение жертвы или любого другого лица о присутствии расовой мотивации. Решение Европейского Суда по защите прав человека по делу *Нахова* четко указывает, что все европейские государства обязаны расследовать возможные мотивы насилия на расовой почве¹¹.

Первым условием эффективной борьбы с преступлениями на почве этнической ненависти является существование процедуры по учету таких преступлений и их последующего эффективного расследования. Эти процедуры должны гарантировать надлежащий сбор доказательств элементов этнически-мотивированного преступления для последующего представления в суде. Сотрудники полиции должны пройти обучение для следования этим процедурам и понимать их важность. Полиция также должна добиться того, чтобы не только представители основной группы населения, но и представители меньшинств, которые несоразмерно чаще становятся жертвами этих преступлений, имели необходимый уровень доверия к полиции и сообщали о таких преступлениях; а также сотрудничать с НПО и ассоциациями меньшинств с этой целью. Полиция также должна собирать информацию о таких преступлениях в анонимной, обобщенной и статистической форме, а также анализировать ее для мониторинга динамики таких преступлений и их успешного расследования. Этими данными следует делиться с другими государственными органами и НПО, чтобы они сотрудничали с полицией с целью профилактики таких преступлений.¹²

20. Государства должны сделать механизмы поддержки жертв преступлений в равной степени доступными для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Государства-участники ОБСЕ по-разному подходят к признанию потребностей и прав жертв преступлений, а также предлагают различный уровень консультационной помощи и поддержки. В некоторых государствах такие меры незначительны или же полностью отсутствуют. Тем не менее, в последние годы международное сообщество уделяет возрастающее внимание необходимости признания прав жертв преступлений путем принятия ряда конвенций и деклараций, особенно в отношении женщин и детей. Такие документы

¹¹ Европейский Суд по защите прав человека (Большая палата) 6 июля 2005г., «Нахова и другие против Болгарии» (№ 43577/98 и № 43579/98) (<http://www.echr.coe.int>)

¹² С 2004 года специальная программа ОБСЕ – «Программа по борьбе с преступлениями, совершенными на почве ненависти» БДИПЧ – предоставляет помощь полиции в государствах-участниках ОБСЕ по этим вопросам. См. http://www.osce.org/odihr/item_11_16251.html

указывают на ряд соответствующих прав жертв преступлений, включая право на личную свободу и достоинство, на возмещение причиненного вреда, на медицинское, физическое и социальное содействие, на информацию о ходе расследования и, в целом, на доступ к правосудию.

Даже в странах, где такое правовое обеспечение существует, исследования показывают, что этнические меньшинства, становясь жертвами преступлений, имеют меньший доступ к такой поддержке и в большинстве случаев не могут ею воспользоваться. Этому существует ряд объяснений, включая местонахождение такой поддержки, незнание о таких услугах в среде меньшинств или недоверие к ним, недостаточное понимание теми, кто предоставляет эти услуги, этнокультурных различий и недостаточный уровень владения ими языками меньшинств.

Полиция не является единственным или главным органом, ответственным за поддержку жертв, – им является государство в целом. Государства должны создать национальные структуры, способные оказывать поддержку жертвам преступлений на местах, а также обеспечить доступ к такой поддержке и ее приемлемость для всех этнических групп. Организации по поддержке жертв преступлений должны быть полностью независимыми от государственных органов (и рассматриваться населением как таковые), но тесно сотрудничать с ними. Необходимо максимально использовать участие гражданского общества и НПО.

Тем не менее, полиция играет важную роль в поддержке жертв преступлений, что является показателем общей эффективности полицейской деятельности. Полиция часто является первым государственным органом, к которому обращаются жертвы преступления. На этой стадии они могут быть эмоционально подавленными, получившими физические повреждения, неосведомленными о своих правах и, в целом, нуждаться в срочной консультации и поддержке. Выполняя свои обязанности в соответствии с уголовным законодательством, полиция должна быть способна предоставить помощь в чрезвычайной ситуации, а также далее направить жертву в соответствующие структуры для получения адресной помощи. Важно, чтобы полиция выполняла функции помощи в чрезвычайной ситуации эффективно – как для безопасности жертвы, так и для поддержания доверия жертвы к полиции. Полиции необходимо поддерживать это доверие для того, чтобы жертвы охотно предоставляли информацию для расследования, а также давали показания в суде. По этим причинам важно информировать жертв о ходе расследования преступлений, совершенных против них. В случае, когда

существует угроза безопасности жертвы в результате преступления или ее желания дать показания, полиции следует обеспечить защиту жертвы.

Полиции необходимо обеспечить уверенность как меньшинств, так и основной группы населения, в оказании поддержки и защите жертв преступлений со стороны полиции. В случае существования предыстории конфликтов и недостаточного доверия между меньшинствами и полицией, важно предпринять активные шаги по преодолению этого потенциального барьера. Полиции следует уделять особое внимание поддержке и защите жертв преступлений или насилия на почве этнической ненависти. Такие случаи часто имеют продолжение в виде повторного преследования или даже мести, обмена угрозами или насилия между членами различных этнических групп. Целые сообщества, таким образом, а не только их отдельные представители, могут стать объектом преследования в случаях преступлений на почве этнической ненависти. Полиции необходимо признать необходимость поддержки и защиты сообщества, а не только индивидуальной семьи или человека. В случае необходимости, для этих целей следует провести оценку рисков.

VI. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ

- 21. Необходимо провести обучение полиции и поставить перед ней задачу проявлять инициативу в налаживании отношений с меньшинствами с целью выявления и, по возможности, снижения напряженности, которая может привести к конфликту на этнической почве.*

Как указано во Введении, ВКНМ отводит полиции ключевую роль в предупреждении межнациональных конфликтов. Это обусловлено следующими факторами: ответственностью полиции за поддержание общественного порядка и спокойствия, наличием у нее полномочий для достижения этой цели, а также информации о напряженности или инцидентах, которые могут привести к межнациональному конфликту; обладанием полицией профессиональными навыками, которые могут быть использованы с целью предотвращения перерастания такой напряженности и инцидентов в открытое физическое насилие между этническими группами.

Часто ответственность полиции по отношению к межнациональным конфликтам сводится к реагированию в случае возникновения открытых конфликтов, а именно, к наведению порядка и привлечению к ответственности нарушителей закона. Такое толкование упускает из виду важность роли

полиции на более ранних стадиях потенциального развития конфликта, а также в деэскалации напряженности между этническими группами после восстановления общественного порядка. Безусловно, полиция не несет исключительной ответственности за предупреждение конфликтов на этнической почве и за принятие мер по их урегулированию, но, в сотрудничестве с властями и гражданским обществом, она может сыграть решающую роль.

Важным вкладом со стороны полиции в предупреждение межнациональных конфликтов является мониторинг уровня напряженности между этническими группами на основании фактических данных и систематических показателей. Данные должны отражать: (а) количество и серьезность отдельных инцидентов (например, угроз межличностного насилия) между представителями различных групп, которые обладают потенциалом для эскалации, и (б) сведения, полученные из источников в среде сообществ, об уровне межэтнической неприязни среди групп или о существовании планов совершения враждебных действий. Для сбора таких сведений полиции необходимо построить отношения доверия и наладить контакты со всеми этническими группами, а также установить связь с надежными и непредвзятыми источниками информации.

Систематические показатели должны быть выработаны для возможности обобщения и сравнения информации об уровне этнической напряженности во времени и по разным регионам. Такие показатели должны отслеживаться как на национальном, так и на местном уровне. Другие органы власти, на местном или региональном уровне, и НПО также могут производить мониторинг напряженности. В то время, как детальная информация, полученная в результате такого мониторинга, должна оставаться конфиденциальной, важно, чтобы полиция и органы власти, в определенных обстоятельствах, оповещали общественность о результатах наблюдения (например, в случаях, когда СМИ или экстремистские группировки преувеличивают существующий уровень напряженности в корыстных целях).

Государствам следует обеспечить существование и эффективное функционирование механизма мониторинга полицией этнической напряженности как на местном, так и на национальном уровне. Для этого надо провести четкое распределение обязанностей по сбору и управлению данными, а также организовать необходимое обучение ответственных за это сотрудников.

Государства должны также позаботиться о том, чтобы офицеры полиции четко понимали важность своей роли в предупреждении конфликтов на этнической почве, а также чтобы эта роль была отражена в программах обучения полиции. Целью обучения является понимание старшим составом и руководителями оперативных подразделений потенциальных причин и динамики развития межнациональных конфликтов, получение ими навыков посредничества, а также понимание того, как может быть использован публичный авторитет полиции для склонения потенциально конфликтных групп к поиску ненасильственных решений.

Государства также должны гарантировать, что «предупреждение конфликтов на этнической почве» не служит, в понимании полиции, оправданием репрессивных мер по отношению к меньшинствам, ущемляющих их права, а превентивные меры являются частью более широкой политики по поддержке интеграции меньшинств и укреплению межэтнических отношений. Легитимность полиции и ее способность склонить все этнические группы к поиску ненасильственных путей решения в конфликтных ситуациях будут напрямую зависеть от того, воспринимается ли полиция, как орган заслуживающий доверия и действующий справедливо по отношению ко всем группам населения в соответствии с правами человека, или нет.

22. *Полиция должна быть надлежащим образом подготовлена и оснащена для профессионального и беспристрастного урегулирования общественных беспорядков и конфликтов на этнической почве, а также для действий по деэскалации конфликтов и их разрешению, по мере возможности, при помощи посредничества и минимального использования силы.*

Поддержание общественного порядка является главной обязанностью полиции в демократическом государстве. В многонациональном государстве открытый межнациональный конфликт является крайне серьезной формой нарушения общественного порядка, поскольку содержит угрозу основам социального единства государства. Следовательно, способность полиции управлять и подавлять такие вспышки общественных беспорядков является принципиально важной для поддержания благополучия многонационального общества. Поэтому сотрудники, отвечающие за операции по восстановлению порядка и урегулированию межнациональных конфликтов, должны пройти соответствующее обучение. Также, для этих целей должны быть разработаны детальные кодексы практики (Общие инструкции по профессиональной поддержке и кодексам практики представлены в Рекомендациях 8-10).

При урегулировании межнациональных конфликтов полиция должна быть не только технически эффективной, но и поддерживать свою легитимность в глазах всех групп и всегда действовать в соответствии с международно-признанными правами человека. Главным вопросом является применение силы полицией. Хотя полиция имеет право в соответствии с законом применять силу для урегулирования открытых конфликтов, использование силы в минимальной степени и только в случаях абсолютной необходимости должно являться профессиональной целью. По мере возможности, должны быть использованы альтернативные методы, такие как посредничество, а также должны быть разработаны четкие указания, в каких обстоятельствах применение силы оправдано и как оно должно осуществляться.¹³

Полиция должна всегда помнить, что ее деятельность неотделима от общего контекста межнациональных отношений: она является неотъемлемой составляющей непрерывного социального и политического процесса в демократическом государстве. Ее действия, как органа государственной власти, ответственного за урегулирование открытых конфликтов внутри государства, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, имеют решающее влияние на дальнейшее развитие межнациональных отношений и будущее государства в целом. В связи с этим, ее способность сохранить доверие всех этнических групп во время урегулирования конфликта и восстановления общественного порядка, является чрезвычайно важной. Если полиция действует предубежденно (или ее действия воспринимаются как таковые) по отношению к меньшинствам, ее легитимность в глазах меньшинств, как органа, представляющего государство, будет утеряна. Поэтому важно, чтобы все офицеры полиции, независимо от этнического происхождения, действовали профессионально честно в ситуации межнационального конфликта.

23. *Полиция должна тесно сотрудничать с другими органами государственной власти, особенно на местном уровне, с целью координации ее деятельности по предупреждению и урегулированию межнациональных конфликтов с общими мерами, направленными на укрепление интеграции меньшинств и строительство успешного многонационального общества.*

¹³ Подходя к использованию силы в целом, полиция должна следовать рекомендациям ООН Базовые принципы использования силы и огнестрельного оружия для охраны правопорядка (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm.)

В то время, как урегулирование открытых конфликтов является главной обязанностью полиции, предупреждение таких конфликтов является задачей, решению которой полиция может и должна способствовать, но которая не является исключительно ее прерогативой. Другие органы власти также должны активно действовать и, в особенности, проявлять лидерство в выявлении и устранении глубинных причин таких конфликтов. Какие именно органы должны быть задействованы, зависит от характера таких причин: например, если конфликт обусловлен проблемой места проживания и собственности на жилье, жилищное управление может взять на себя главную роль. Решающую роль сыграют органы, способные объединить членов противостоящих групп, построить мосты на персональном уровне и организовать совместные проекты по продвижению общих интересов. В долгосрочной перспективе, образование, и особенно программы объединяющие молодежь из разных групп, станет решающим фактором и, следовательно, должно быть задействовано управление по вопросам образования. Поскольку данные вопросы должны решаться на местном уровне, значительная роль также отводится органам местного самоуправления.

Как на национальном, так и на местном уровне, полиция и другие органы власти должны объединиться для совместной разработки стратегии (в том числе, с использованием СМИ) предотвращения межнациональных конфликтов, обеспечения целостности многонационального общества. Существует множество примеров, когда такие конфликты возникли или усилились в первую очередь из-за того, что ответственные органы не выявили признаки на начальной стадии, не проявили приверженности к предупреждению их развития или не сумели организовать эффективные и скоординированные действия по их устранению. Государствам следует стремиться поощрять координацию действий соответствующих органов на национальном и местном уровнях, как часть более широкой стратегии по поддержке интеграции меньшинств на всех уровнях. Действия полиции, совместно с другими органами власти и при участии национальных и этнических меньшинств, должны восприниматься как неотъемлемая составляющая процесса достижения единства в многонациональном обществе.