



Системы мониторинга и сбора данных о преступлениях на почве ненависти

Практическое руководство

ОБСЕ
БДИПЧ

Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека
(БДИПЧ)
Ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland

www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2015

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно бесплатно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-92-9234-916-5

Дизайн обложки: Nona Reuter
Оформление издания: Nona Reuter

Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений	iv
Предисловие	v
Благодарности	vii
Введение	1
Раздел 1. Понимание и регистрация преступлений на почве ненависти, заявления о которых поступают в полицию	13
<i>Введение</i>	13
Стратегический Вопрос 1. Принятие универсального, комплексного и простого определения преступления на почве ненависти для целей мониторинга и учета данных	15
Стратегический Вопрос 2. Данные о преступлениях на почве ненависти, подлежащие регистрации в полицейских системах учета	17
Стратегический Вопрос 3. Реализация систем мониторинга и сбора данных о преступлениях на почве ненависти	25
Раздел 2. Сбор данных о судебном преследовании и вынесении приговоров за преступления на почве ненависти: оценка реагирования системы уголовного правосудия	35
<i>Введение</i>	35
Стратегический Вопрос 4. Данные, подлежащие сбору на стадии судебного преследования	36
Стратегический Вопрос 5. Реализация системы сбора данных и анализ данных	38
Стратегический Вопрос 6. Интерпретация и обнародование данных, касающихся судебного преследования и вынесения приговоров	40
Раздел 3. Учет опыта потерпевших: анализ масштаба и последствий преступлений на почве ненависти	43
<i>Введение</i>	43
Стратегический Вопрос 7. Данные, подлежащие учету в ходе виктимологических опросов	44
Стратегический Вопрос 8. Проведение виктимологических исследований	46
Стратегический Вопрос 9. Использование данных виктимологических опросов	52
Приложение I. Создание системы мониторинга и сбора данных о преступлениях на почве ненависти: десять практических шагов	55
Приложение II. Решения Совета министров ОБСЕ	60

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АОП	Агентство Европейского союза по основным правам
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
ЕКРН	Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью
ЕС	Европейский союз
ЛГБТ	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы
МАНП	Международная ассоциация начальников полиции (International Association of Chiefs of Police – IACP)
МПО	Межправительственная организация
ОБПН	Программа БДИПЧ «Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти» (Training against Hate Crimes for Law Enforcement – TANCELE)
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОГО	Организации и/или группы гражданского общества (Civil society organizations and/or groups – CSO)
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПБПН	Программа БДИПЧ «Обучение сотрудников прокуратуры мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти» (Prosecutors and Hate Crime Training – PAHCT)
ФБР	Федеральное бюро расследований Соединенных Штатов
СЕЈІ	A Jewish Contribution to an Inclusive Europe (неправительственная организация «Еврейский вклад в объединенную Европу»)
СЕООR	Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (бельгийская правительственная организация «Центр за равные возможности и противостояние расизму»)
EU MIDIS	European Union Minorities and Discrimination Survey (исследование «Положение меньшинств и дискриминация в Европейском союзе»)
ICVS	International Crime Victims Survey (Международный опрос жертв преступлений)
NCVS	National Crime Victimization Survey (Национальная программа Соединенных Штатов по сбору информации о жертвах преступлений)
SPCJ	Service de Protection de la Communauté Juive (французская неправительственная организация «Служба защиты еврейской общины»)

ПРЕДИСЛОВИЕ

ОБСЕ давно признала тот факт, что преступления на почве ненависти могут угрожать безопасности и стабильности как внутри государств, так и на трансграничном уровне, а Совет министров ОБСЕ неоднократно подчеркивал, что такие преступления не только нарушают безопасность отдельных лиц, но и способны привести к более масштабным конфликтам и насилию¹.

Начиная с 2003 г., государства-участники ОБСЕ приняли ряд обязательств по борьбе с преступлениями на почве ненависти², а в 2009 г. Совет министров принял свое первое решение, целиком посвященное проблеме таких преступлений. Еще раз подчеркнув необходимость принятия соответствующего законодательства, а также оказания поддержки жертвам преступлений на почве ненависти, Совет министров призвал государства-участники «сбирать, хранить и обнародовать достоверные сведения и достаточно подробные статистические данные о преступлениях на почве ненависти, ... включая число случаев, доведенных до сведения правоохранительных органов, число возбужденных дел и вынесенных приговоров»³.

Для того чтобы помочь государствам-участникам в выполнении их обязательств, БДИПЧ выпустило ряд публикаций и учебных программ⁴, адресованных законодателям, государственным должностным лицам, сотрудникам правоохранительных органов, работникам прокуратуры, судьям и организациям и/или группам гражданского общества (ОГО). Настоящее руководство представляет собой инструмент, который должен повысить качество сбора, анализа и распространения данных о преступлениях на почве ненависти и который будет пригоден для использования в различных правовых и политических системах на территории региона ОБСЕ.

Бюро призывает государства-участники содействовать широкому распространению настоящего руководства и его переводу на местные языки. В связи с тем, что в данном издании невозможно рассмотреть все проблемы в области

1 См., например, Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09 (Афины, 1-2 декабря 2009 г.). Извлечения из решений ОБСЕ по вопросам борьбы с преступлениями на почве ненависти приводятся в Приложении II.

2 Решение Совета министров ОБСЕ № 4/03 (Маастрихт, 2 декабря 2003 г.).

3 Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09 (Афины, 1-2 декабря 2009 г.).

4 См., например: Законодательство против преступлений на почве ненависти: практическое руководство. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2009, <http://www.osce.org/ru/odihr/36427?download=true>; Преступления на почве ненависти: предотвращение и реагирование (методическое руководство для НПО в регионе ОБСЕ). Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2009, <http://www.osce.org/ru/odihr/39822?download=true>; Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти: описание программы. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2012, <http://www.osce.org/ru/odihr/98072?download=true>. Все методические пособия и ресурсы БДИПЧ на данную тему можно найти по адресу: <http://www.osce.org/odihr/39821>.

законодательства и процессуальных норм, которые могут возникнуть в разных государствах, БДИПЧ одновременно предлагает поддержку тем государствам-участникам, которые выберут настоящее руководство в качестве основы для разработки своих внутренних норм и практики.

*Михаэль Георг Линк,
директор БДИПЧ*

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящее руководство подготовлено Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Бюро благодарит всех, кто принял участие в работе над руководством и не жалел времени и сил для реализации этого проекта. В частности, мы выражаем особую благодарность членам рабочей группы экспертов, а также нашим респондентам из разных стран и представителям гражданского общества, которые поделились своими знаниями и опытом в интересах совершенствования сбора данных о преступлениях на почве ненависти на территории всего региона ОБСЕ. Подготовка настоящего руководства стала возможной благодаря щедрой помощи правительства Швеции.

Члены рабочей группы экспертов

Иннокентий Греков (Innokenty Grekov) – Ассоциация юристов за права человека Human Rights First (Соединенные Штаты)

Пол Джаннаси (Paul Giannasi) – Министерство юстиции (Соединенное Королевство)

Стефан Дитце (Stephan Dietze) – Федеральная полиция (Германия)

Генри Никельс (Henri Nickels) – Агентство Европейского союза по основным правам

Даниела Петкович (Danijela Petković) – Полицейская академия (Хорватия)

Мелисса Соннино – неправительственная организация «Еврейский вклад в объединенную Европу» (A Jewish Contribution to an Inclusive Europe – CEJI)

Бранко Сочанац (Branko Soćanac) – Государственное управление по делам национальных меньшинств (Хорватия)

Роберт Трестан (Robert Trestan) – Антидиффамационная лига (Соединенные Штаты)

Душан Фоусек (Dušan Fousek) – полиция (Чешская Республика)

Арман Хассенов (Arman Khassenov) – Генеральная прокуратура (Казахстан)

Катержина Ямборова (Kateřina Jamborová) – Министерство внутренних дел (Чешская Республика)

ВВЕДЕНИЕ

Признавая угрозу, которую преступления на почве ненависти несут для безопасности отдельных людей, а также их способность дать толчок более масштабным конфликтам и насилию, государства-участники ОБСЕ обязались принять ряд мер по борьбе с этим явлением⁵. Они признают, что основная ответственность за противодействие актам нетерпимости лежит на самих государствах-участниках, а также тот факт, что гражданское общество играет важную роль в реагировании на преступления на почве ненависти⁶.

Государства-участники понимают, что сбор и хранение достоверных данных и статистики о преступлениях на почве ненависти «жизненно необходимы для формулирования эффективной политики и выделения надлежащих ресурсов на противодействие преступлениям на почве ненависти»⁷. Признавая потребность в более последовательных, всеобъемлющих и пригодных для сопоставления данных о преступлениях на почве ненависти, государства обязались «собирать, хранить и обнародовать достоверные сведения и достаточно подробные статистические данные о преступлениях на почве ненависти, ... включая число случаев, доведенных до сведения правоохранительных органов, число возбужденных дел и вынесенных приговоров»⁸.

Настоящая публикация подготовлена в соответствии с мандатом БДИПЧ на оказание «содействия государствам-участникам по их просьбе в разработке соответствующей методики и потенциала по сбору и хранению надежной информации и статистики о преступлениях на почве ненависти и агрессивных проявлениях нетерпимости и дискриминации с целью помочь им в сборе сопоставимых статистических сведений»⁹. Начиная с 2006 г., Бюро собирает предоставляемую государствами информацию о преступлениях на почве ненависти и публикует ее в своем ежегодном отчете «Преступления на почве

5 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (29 июня 1990 г.), п. 40.1, <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304>; Решение Совета министров ОБСЕ № 10/07 «Терпимость и недискриминация: содействие взаимному уважению и пониманию», Мадрид, 30 ноября 2007 г., <http://www.osce.org/mc/29452>; Решение Совета министров ОБСЕ №13/06 «Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию», Брюссель, 5 декабря 2006 г., <http://www.osce.org/mc/23114>.

6 Решение Совета министров ОБСЕ №10/07; Решение Совета министров ОБСЕ №12/04 «О терпимости и недискриминации», София, 7 декабря 2004 г., <http://www.osce.org/mc/23133> (англ.); Решение Совета министров ОБСЕ №13/06 «Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию», Брюссель, 5 декабря 2006 г., <http://www.osce.org/mc/23114>.

7 Решение Совета министров ОБСЕ №13/06 «Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию», Брюссель, 5 декабря 2006 г., <http://www.osce.org/mc/23114>.

8 Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09 «Борьба с преступлениями на почве ненависти», Афины, 1-2 декабря 2009 г., <http://www.osce.org/ru/cio/40696?download=true>.

9 Решение Совета министров ОБСЕ № 10/05 «О терпимости и недискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию», Люблина, 6 декабря 2005 г., <http://www.osce.org/mc/17462> (англ.).

ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и меры реагирования»¹⁰. Вместе с тем, ежегодно предоставляемые сведения показывают, что существует хроническая нехватка достоверных комплексных данных о преступлениях на почве ненависти во всем регионе ОБСЕ. Например, в 2012 г. лишь 27 (из 57) государств-участников прислали БДИПЧ статистические данные о преступлениях на почве ненависти, и при этом количество преступлений в них варьировалось от менее 10 до 40 000 случаев. Это ясно показывает необходимость публикации руководства, которое помогло бы усовершенствовать национальные системы сбора данных о подобных преступлениях и повысить возможность сопоставления информации из разных стран о распространенности преступлений на почве ненависти на их территории.

В частности, системы сбора данных о преступлениях на почве ненависти нужны для:

- ▶ понимания масштаба и природы преступлений на почве ненависти;
- ▶ улучшения мер реагирования в целях поддержки потерпевших;
- ▶ предупреждения преступлений на почве ненависти;
- ▶ оценки эффективности инициатив по противодействию преступлениям на почве ненависти;
- ▶ сообщения информации о мерах реагирования, предпринимаемых органами уголовного правосудия, широкому кругу заинтересованных субъектов – жертвам преступлений на почве ненависти; общинам, против которых направлены такие преступления, а также широкой общественности.

Общей целью любой системы сбора данных о преступлениях на почве ненависти должно быть предоставление лицам и органам, ответственным за формирование политики, информации, которая необходима им для того, чтобы они могли принимать хорошо обоснованные решения и разрабатывать качественные меры реагирования на уровне политики. Собранные данные должны включать информацию о количестве совершенных преступлений на почве ненависти; количестве преступлений, о которых было заявлено в полицию; группах населения, против которых были направлены такие преступления; количестве преступлений, в отношении которых было успешно проведено уголовное преследование, а также информацию о вынесенных приговорах. В конечном итоге эти данные могут быть использованы для анализа различий между видами преступлений и между группами жертв в целях разработки более действенных мер реагирования, а также в целях выявления пробелов в законодательстве и стратегии.

¹⁰ Последний отчет находится по адресу: <http://tandis.odihr.pl/hcr2012/> (англ.).

Органы уголовного правосудия подотчетны выбранным представителям, а также лицам, потерпевшим от преступлений, и широкой общественности, так что эти последние имеют право регулярно запрашивать информацию. Помочь в ответах на такие запросы могут организованные системы, дающие прозрачную и комплексную информацию о преступлениях на почве ненависти. Подобные преступления сказываются прежде всего на конкретных потерпевших, на соответствующих общинах, а также на населении в целом, в связи с чем все эти стороны должны иметь легкий доступ к данным, собранным властями, а также к информации о тех мерах, которые принимаются для решения проблем, отраженных в имеющихся данных.

Настоящее руководство содержит описание тех способов, которыми государства могут использовать данные о преступлениях на почве ненависти для разработки скоординированной стратегии и для поддержки деятельности целого спектра государственных органов в целях реализации комплексных мер реагирования на преступления на почве ненависти на всех уровнях – от общенационального до местного. В настоящем руководстве представлены примеры, полученные от государств, в которых сформированы межведомственные системы, использующие собранные и обобщенные данные для выявления проблем или нерешенных вопросов, а также для оценки прогресса в реализации стратегических мер в таких областях, как законодательство против преступлений на почве ненависти, обучение сотрудников полиции и работа с населением.

Если официальные механизмы сбора данных отсутствуют, единственными источниками информации о природе преступлений на почве ненависти, их последствиях и тех барьерах, с которыми сталкиваются потерпевшие в поисках правосудия и безопасности, часто оказываются организации гражданского общества (ОГО). В настоящем руководстве тема гражданского общества и его роли проходит красной нитью через все разделы, в которых представлены различные аспекты сбора и мониторинга данных о преступлениях на почве ненависти.

Деятельность других межправительственных организаций и рекомендации, касающиеся сбора данных о преступлениях на почве ненависти

Другие международные организации тоже предлагают рекомендации по сбору и публикации данных о преступлениях на почве ненависти. Например, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) – орган Совета Европы, ответственный за ведение мониторинга, – приняла Общеполитическую рекомендацию №1, которая призывает государства-члены Совета Европы «собирать и публиковать информацию и поступающие в полицию конкретные статистические данные о количестве правонарушений с признаками расизма и ксенофобии, о количестве возбужденных дел и их результатах,

а также причинах их невозбуждения»¹¹. В свои регулярные доклады по конкретным странам ЕКРН включает данные о преступлениях на почве расизма и ксенофобии, а также рекомендации по улучшению ситуации.

Агентство Европейского союза по основным правам (АОП) опубликовало отчет «Сделать преступления на почве ненависти в Европейском союзе видимыми: признание прав жертв» (Making Hate Crime Visible in the European Union: acknowledging victims' rights), который включает разделы, посвященные конкретно проблеме сбора данных о преступлениях на почве ненависти¹². Авторы отчета считают, что необходимо собирать и публиковать статистические данные о количестве инцидентов, заявления о которых поступили от населения и были зарегистрированы государственными органами; о количестве вынесенных обвинительных приговоров; об основаниях, по которым эти правонарушения были квалифицированы как имеющие признаки дискриминации, а также о наказаниях, назначенных виновным. Помимо этого, АОП предлагает регистрировать подробности преступлений на почве ненависти (это позволит выделить конкретные мотивы предубеждения), группировать собранные данные о преступлениях на почве ненависти по мотивам предубеждения, а также, в дополнение к сбору информации в рамках официальных систем, проводить виктимологические опросы жертв преступлений, в которые входили бы и вопросы о преступлениях на почве ненависти. Это поможет пролить свет на природу и масштабы преступлений, заявления о которых не подавались в правоохранительные органы¹³.

Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, осуществляющий надзор за выполнением Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), также подчеркивает важность сбора данных об актах агрессии и других правонарушениях в отношении различных расовых групп. Общая рекомендация Комитета № 31 (XXXI), обращенная к государствам-участникам Конвенции (56 из 57 государств-участников ОБСЕ), гласит, что «государствам-членам надлежит регулярно и гласно проводить сбор информации среди полицейских, судебных и пенитенциарных органов и иммиграционных служб, соблюдая нормы конфиденциальности, анонимности и защиты данных личного характера. ... Государствам следует располагать, в

11 Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 1 «Борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью», принята 4 октября 1996 г. (Страсбург, Совет Европы), http://www.memo.ru/hr/discrim/ver1/evkom/Recommendation_1_RUS.pdf.

12 Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights [Сделать преступления на почве ненависти в Европейском союзе видимыми: признание прав потерпевших], Fundamental Rights Agency, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>.

13 Помимо этого, АОП в своем ежегодном отчете приводит данные, опубликованные соответствующими государственными органами в государствах-членах ЕС; ежегодно публикует обзор ситуации с антисемитизмом в ЕС, опираясь на данные соответствующих государственных органов и ОГО; а также готовит масштабные опросы, касающиеся последствий преступлений на почве ненависти, в том числе «Положение меньшинств и дискриминация» (EU MIDIS) и опрос о восприятии и последствиях антисемитизма в 9 государствах-членах ЕС. Более подробно см.: <http://fra.europa.eu/en> (англ.).

частности, полными статистическими или иными данными о жалобах, судебном преследовании и обвинительных приговорах в отношении актов расизма и ксенофобии, а также о возмещении, присужденном жертвам подобных актов»¹⁴. Помимо этого, в Рекомендации указано, что такая информация должна включаться в базы данных. Поскольку данный документ касается всех актов дискриминации, расизма или ксенофобии, он явно относится и к преступлениям на почве ненависти.

Несмотря на усилившееся внимание к сбору данных со стороны межправительственных организаций (МПО) и государственных органов, опросы и исследования показывают, что во всем регионе ОБСЕ количество заявлений о преступлениях на почве ненависти и количество зарегистрированных преступлений этого вида по-прежнему являются недостаточными, не отражая реальную ситуацию¹⁵. Для того, чтобы потерпевшие сообщали властям о совершенных в их отношении преступлениях на почве ненависти, им нужна уверенность. Сотрудникам правоохранительных органов необходимо обучение, которое позволило бы им эффективно выявлять и регистрировать такие преступления. Системы сбора информации должны обеспечивать возможность выявления и регистрации таких преступлений. Без этих главных компонентов информация об истинной природе и масштабах преступлений на почве ненависти будет оставаться неясной, а разработчики политики не будут располагать всеми сведениями, которые необходимы им для принятия хорошо обоснованных решений или для надлежащего распределения ресурсов.

1. Причины неподачи заявлений о преступлениях на почве ненависти

Оказывая помощь государствам-участникам в деле совершенствования мер реагирования на преступления на почве ненависти, БДИПЧ проводит интервью и фокус-группы с организациями и лицами, занимающимися предоставлением непосредственной помощи жертвам преступлений на почве ненависти. По итогам более 600 таких интервью удалось установить несколько основных причин, по которым жертвы могут не заявлять о преступлениях. Эта проблема также рассматривается в публикации БДИПЧ «Преступления на почве ненависти: предупреждение и реагирование (методическое руководство для НПО в регионе ОБСЕ)»¹⁶. Потерпевшие могут не заявлять о преступлениях на почве ненависти по следующим причинам:

14 Общая рекомендация КАРД № 31 (XXXI) о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия, A/60/18, [http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2F60%2F18\(SUPP\)&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2F60%2F18(SUPP)&Lang=en).

15 См., например: Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и меры реагирования. Последний выпуск находится по адресу: <http://tandis.odhr.pl/hcr2012> (англ.).

16 См.: <http://www.osce.org/ru/odhr/39822?download=true>.

- страх повторной виктимизации или мести со стороны преступников;
- чувство унижения или стыда в связи с фактом виктимизации;
- неопределенность представлений о том, как и куда нужно заявить о случившемся, а также о том, как это заявление им поможет;
- отсутствие уверенности в том, что правоохранительные органы смогут помочь или проведут серьезное или эффективное расследование по делу;
- языковой барьер;
- страх быть депортированным (у лиц, не имеющих документов);
- для лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов или транссексуалов (ЛГБТ) – страх перед раскрытием своей личности или сексуальной ориентации;
- жертва не считает случившееся уголовным преступлением¹⁷.

Помимо этого, информация, собранная БДИПЧ в ходе проведения фокус-групп с сотрудниками полиции и работниками прокуратуры, показывает, что часто преступления на почве ненависти могут не регистрироваться по следующим причинам:

- непонимание сути преступлений на почве ненависти;
- отсутствие подготовки в области методов обращения с жертвами преступлений на почве ненависти и опроса таких лиц;
- недостаточное знание различных групп населения, которые могут быть объектом таких преступлений;
- отсутствие руководящих указаний относительно порядка регистрации преступлений на почве ненависти;
- использование форм отчетности, в которых отсутствует специальная графа для информации о преступлениях, возможно, являющихся преступлениями на почве ненависти;
- нежелание свидетелей давать показания;
- незаинтересованность сотрудников прокуратуры в работе со случаями преступлений на почве ненависти;
- наличие предубеждений у части сотрудников правоохранительных органов.

17 Responding to Hate Crimes: A Police Officer's Guide to Investigation and Prevention [Реагирование на преступления на почве ненависти: расследование и профилактика. Руководство для сотрудников полиции], International Association of Chiefs of Police, <http://www.theiacp.org/PublicationsGuides/LawEnforcementIssues/Hatecrimes/RespondingtoHateCrimesPoliceOfficersGuide/tabid/221/Default.aspx>; см. также: Combating Xenophobic Violence: a Framework for Action [Борьба с насилием на почве ксенофобии: основные принципы], Human Rights First, http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/UNHCR_Blueprint.pdf.

Обоснование необходимости настоящего руководства

Государствам-участникам ОБСЕ еще предстоит проделать значительную работу на пути к выполнению своих обязательств по сбору, хранению и обновлению достоверной и достаточно подробной информации и статистических данных о преступлениях на почве ненависти¹⁸. Информация, полученная от государств-участников и представленная в серии ежегодных отчетов БДИПЧ «Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и меры реагирования», свидетельствует о существенной нехватке необходимых данных¹⁹. Помимо этого, как следует из отчета за 2012 год, лишь 36 государств-участников публикуют в какой-либо форме информацию о преступлениях на почве ненависти, а остальные государства ОБСЕ вообще не обновляют такие данные. Недостаток общедоступной информации препятствует попыткам проведения прозрачных и содержательных дискуссий по этим вопросам, а также разработке и реализации стратегий эффективного реагирования на преступления на почве ненависти.

Помимо этого, в государствах-участниках приняты различные подходы к сбору информации о преступлениях на почве ненависти, и в результате разные государства отслеживают разные виды уголовных преступлений и разные мотивы предубеждения. Разные ведомства в одной и той же стране могут собирать разные виды данных или группировать данные по разным категориям. Таким образом, разработчики политики могут столкнуться с проблемами при попытке проанализировать полученные данные и сделать выводы о распространенности и последствиях преступлений на почве ненависти, а также о сильных и слабых сторонах принимаемых мер реагирования.

Несмотря на то, что существует множество разнообразных подходов к сбору и мониторингу данных о преступлениях на почве ненависти, разработчики политики сталкиваются с дефицитом методических руководств по разработке комплексных стратегических концепций. Настоящее руководство призвано заполнить этот пробел, предлагая практические примеры, которые были реализованы в самых разных контекстах. Издание адресовано в первую очередь разработчикам политики, а также должностным лицам, отвечающим за сбор данных о преступлениях на почве ненависти. Вместе с тем, настоящее руководство составлено таким образом, чтобы оно было полезным для ОГО, МПО, исследователей и других лиц – как практическое пособие и как инструмент агитационно-пропагандистской деятельности.

18 Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09.

19 Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и меры реагирования. Отчет за 2012 г., БДИПЧ ОБСЕ, 15 ноября 2013 г.

Содержание и структура настоящего руководства

Данное руководство призвано осветить основные вопросы, возникающие при попытке усовершенствовать методику сбора данных о преступлениях на почве ненависти. Если есть возможность, в издании приводятся примеры различных вариантов политики, реализованных в различных контекстах, с комментариями о соответствующих преимуществах и возможных недостатках. В связи с особыми последствиями преступлений на почве ненависти для потерпевших и других лиц, а также с проблемами, связанными с неподачей в органы власти заявлений о таких преступлениях, через весь текст руководства проходит мысль о преимуществах сотрудничества с гражданским обществом по вопросам улучшения методики сбора данных. Настоящее издание должно быть прежде всего практическим пособием для разработчиков политики, помогающим им в реализации практических решений с учетом местных условий.

- ▶ **Раздел 1** содержит описание основных вопросов, связанных с созданием такой системы сбора данных о преступлениях на почве ненависти, которая дает на выходе последовательно представленные и сгруппированные данные, однозначно понятные и пригодные для использования как на национальном уровне, так и в международном масштабе. В этой части руководства речь идет о важности принятия, в целях мониторинга, универсального, комплексного и простого определения преступления на почве ненависти, а также указываются виды данных, подлежащих учету в официальных системах полиции. Обсуждаются также методы сбора и способы использования таких данных.
- ▶ В **разделе 2** основное внимание уделяется оценке мер реагирования системы уголовного правосудия на преступления на почве ненависти (прежде всего, силами органов прокуратуры и судов). Рассматривается вопрос о том, какие данные должны быть зафиксированы на каждом этапе уголовного судопроизводства, и предлагаются возможные способы использования таких данных.
- ▶ **Раздел 3** посвящен виктимологическим опросам и их значению для оценки распространенности преступлений на почве ненависти и последствий таких преступлений для потерпевших. В этой части руководства рассматривается вопрос о том, какой должна быть структура таких опросов, чтобы их данные можно было сопоставлять с официальной информацией. Также обсуждаются возможные способы использования этих данных разработчиками политики в целях лучшего понимания природы и масштаба преступлений на почве ненависти, а также потребностей жертв таких преступлений.
- ▶ В **приложениях** приводится руководство «Десять практических шагов», в котором кратко изложены основные этапы создания системы

сбора данных, а также перечисляются соответствующие обязательства, принятые в рамках ОБСЕ.

В данном руководстве подчеркивается необходимость создания таких механизмов мониторинга и сбора информации о преступлениях на почве ненависти, которые были бы основаны на национальном опыте и опирались на реалистичную оценку доступных ресурсов и имеющегося потенциала. Одновременно подчеркиваются преимущества использования общих или параллельных международных подходов к сбору данных. Например, принятие в целях мониторинга определения преступлений на почве ненависти, предложенного БДИПЧ, может повысить возможность сопоставления данных о преступлениях на почве ненависти из разных стран (эти вопросы подробно рассматриваются в разделе 1). Бюро разработало ряд ресурсов, которые могут быть полезны государствам-участникам при осуществлении ими каждого из видов деятельности, описанных в настоящем руководстве; каждый такой ресурс описывается в соответствующем разделе.

Методика, использованная при подготовке настоящего руководства

Для подготовки данного издания БДИПЧ создало группу экспертов, в которую вошли должностные лица из Германии, Казахстана, Польши, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки, Хорватии, Чешской Республики и Швеции, а также специалисты из таких организаций, как Антидиффамационная лига, ЕКРН, АОП, Human Rights First и CEJI (A Jewish Contribution to an Inclusive Europe).

На первом этапе была организована встреча экспертов, на которой были определены рамки настоящего руководства и методика, которая будет использоваться при проведении серии визитов в конкретные страны. Целью таких визитов было изучение (и сопоставление) подходов различных государств-участников к мониторингу и сбору данных, а также определение наиболее удачных из этих подходов. Визиты проводились в сотрудничестве с членами экспертной группы, участие которых способствовало изучению полезного опыта и обмену информацией. Второй этап работы представлял собой непосредственно составление руководства в рамках партнерства с группой экспертов, а также в ходе публичных консультаций с организациями, принимавшими участие в визитах в конкретные страны.

Примеры из разных стран, представленные в настоящем издании, опираются в основном (хотя и не исключительно) на подробную информацию, собранную в ходе вышеупомянутых визитов в конкретные государства-участники. Хотя этими примерами не исчерпываются все практики, принятые в регионе ОБСЕ, они в достаточной степени иллюстрируют существующие проблемы и те подходы, которые дают возможность понять и предложить решение

проблемы сбора данных о преступлениях на почве ненависти в различных контекстах.

Комплексный подход к проблеме преступлений на почве ненависти и сбора данных о таких преступлениях

Ни одно государственное ведомство не может охватить все аспекты проблемы преступлений на почве ненависти. Хотя задача настоящей публикации ограничена рассмотрением роли полиции, прокуратуры, судов и гражданского общества в деле сбора и регистрации данных о преступлениях на почве ненависти, важно помнить, что сбором различных видов данных и информации могут заниматься и многие другие ведомства. Например, органы здравоохранения и социального обеспечения могут собирать информацию о жертвах подобных преступлений и об услугах, которые оказываются этим лицам; органы образования могут располагать данными о преступлениях или инцидентах на почве ненависти, совершаемых в учебных заведениях; у жилищных органов могут быть данные о преступлениях на почве ненависти, совершенных в конкретных микрорайонах или жилых комплексах. Тесная координация действий министерств и ведомств может привести к разработке правительством широкого стратегического подхода, включающего целый ряд государственных ведомств в работу по эффективному реагированию на преступления на почве ненависти.

Системы мониторинга и сбора данных о преступлениях на почве ненависти являются лишь частью комплексного подхода, который государства могут принять в целях эффективного решения проблемы преступлений на почве ненависти. В комплексную национальную программу борьбы с подобными преступлениями следует включить и множество других аспектов. Среди конкретных мер, которые могут быть реализованы государствами, нужно отметить следующие:

- ▶ принятие законодательства, выделяющего преступления на почве ненависти в отдельный вид преступлений или предусматривающего ужесточение наказания за преступления, совершенные по мотиву предубеждения²⁰;
- ▶ обучение сотрудников органов уголовного правосудия методам расследования преступлений на почве ненависти, работы с потерпевшими и уголовного преследования по соответствующим делам²¹;
- ▶ включение положений о возмещении ущерба в гражданское законодательство против дискриминации²²;

20 Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09.

21 Там же.

22 Решение Совета министров ОБСЕ № 10/07.

- ▶ создание органов по борьбе с дискриминацией и наделение их мандатом по поддержке жертв преступлений на почве ненависти и дискриминации²³;
- ▶ работа с местными общинами и укрепление отношений между правоохранительными органами и группами местной общественности, с тем чтобы жертвы преступлений на почве ненависти без колебаний подавали заявления о таких преступлениях²⁴;
- ▶ просвещение населения (особенно молодежи) по вопросам толерантности и недискриминации;
- ▶ предоставление услуг потерпевшим²⁵;
- ▶ привлечение известных личностей – например, звезд спорта – к участию в программах против преступлений на почве ненависти²⁶;
- ▶ решительные публичные выступления национальных лидеров против преступлений на почве ненависти²⁷.

Сбор данных о преступлениях на почве ненависти и гендер

Государства-участники приняли обязательство сделать обеспечение равенства между мужчинами и женщинами неотъемлемой частью своей политики²⁸. В частности, они обязались обеспечить «недопущение и пресечение всех форм насилия по гендерному признаку в отношении женщин и девочек», а также «сбор, анализ и распространение сопоставимой информации о насилии в отношении женщин»²⁹. Проблема гендера, как важная комплексная проблема, пересекается с проблемой преступлений на почве ненависти и должна систематическим образом учитываться при разработке систем сбора данных о преступлениях на почве ненависти. Здесь можно указать на следующие моменты:

- ▶ Предубеждение в отношении гендерной принадлежности жертвы может быть мотивом преступления на почве ненависти. Согласно отчету БДИПЧ «Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ:

23 Там же, п. 10.

24 Там же, п. 2.

25 Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09, указ. соч., сноска 8, п. 5.

26 См.: Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting on Combating Racism, Intolerance and Discrimination in Society through Sport [Итоговый доклад Дополнительного совещания по человеческому измерению ОБСЕ по борьбе с расизмом, нетерпимостью и дискриминацией в обществе через спорт], Warsaw, ODIHR, 1 June 2012, <http://www.osce.org/odihr/91015>.

27 Решение Совета министров ОБСЕ № 13/06.

28 Решение Совета министров ОБСЕ №14/04 «План действий ОБСЕ 2004 г. по поддержке гендерного равенства», <http://www.osce.org/mc/23295>.

29 Решение Совета министров ОБСЕ №15/05 «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин», Любляна, 6 декабря 2005 г., <http://www.osce.org/mc/17451>.

инциденты и меры реагирования» за 2012 г., сбор данных о преступлениях на почве ненависти, мотивированных гендерными предрасположениями, ведут 17 государств.

- ▶ Преступления на почве ненависти могут иметь смешанные мотивы: предрасположение в отношении гендерной принадлежности жертвы, а также предрасположение против какого-нибудь иного признака – например, этнического происхождения или религии. В качестве примера можно привести нападение на мусульманку, в ходе которого с нее срывают головной платок.
- ▶ Определенные виды преступлений на почве ненависти чаще совершаются в отношении мужчин, чем женщин, а другие – наоборот. Например, мужчины чаще могут становиться жертвами физических нападений, а женщины – объектами сексуального насилия.

Все эти вопросы имеют большое значение для специалистов-практиков и разработчиков политики, ответственных за сбор данных о преступлениях на почве ненависти и реагирование на эти преступления. Знание разницы в воздействии подобных преступлений на женщин и мужчин может помочь в планировании услуг по поддержке потерпевших и программ по профилактике преступлений. Там, где это возможно, в настоящем руководстве приводятся примеры, показывающие, каким образом учет гендерного фактора может быть интегрирован в систему сбора информации о преступлениях на почве ненависти.

РАЗДЕЛ 1.

Понимание и регистрация преступлений на почве ненависти, заявления о которых поступают в полицию

Введение

Принятие действенных мер против преступлений на почве ненависти невозможно без наличия точных и достоверных данных. Хорошо продуманная система регистрации и организации данных позволяет правоохранительным органам собирать оперативную информацию о местных особенностях преступлений на почве ненависти, помогает распределять ресурсы и способствует более эффективному расследованию конкретных видов дел. На основе этой информации разработчики политики могут принимать хорошо обоснованные решения и сообщать общинам, против которых направлены подобные преступления, и широкой общественности сведения о масштабе преступлений на почве ненависти и принимаемых мерах реагирования на них.

Первые неотложные меры реагирования на преступления на почве ненависти принимает полиция, и собранная ею информация составляет основу официальных данных о таких преступлениях. Однако, несмотря на усилия полиции и других государственных органов, официальная статистика обычно не полностью отражает количество преступлений на почве ненависти. Это связано с тем, что официальные данные зависят от готовности жертв заявлять о соответствующих инцидентах, а также от точности учета этой информации сотрудниками полиции. Однако потерпевшие могут не сообщать в полицию о подобных преступлениях по целому ряду причин – от наличия языкового барьера до отсутствия доверия к данной системе правосудия (см. врезку 1)³⁰. Помимо этого, сотрудники полиции могут не распознать в конкретном преступлении признаков преступления на почве ненависти и не зарегистрировать его как

30 Эти и другие причины неподачи заявлений потерпевшими более подробно характеризуются в публикации БДИПЧ «Преступления на почве ненависти: предупреждение и реагирование. Справочное руководство для НПО в регионе ОБСЕ», <http://www.osce.org/ru/odihr/39822?download=true>.

такое, или же у них может не быть необходимого механизма или формы учета. Таким образом, крайне важно принимать меры, которые бы поощряли потерпевших к подаче заявлений о совершенном против них преступлении, повышали степень их доверия к системе правосудия, а также обеспечивали способность полиции распознавать и правильно регистрировать преступления на почве ненависти. Одним из важных инструментов, с помощью которого правоохранительные органы и разработчики политики могли бы поощрять подачу потерпевшими заявлений о преступлениях на почве ненависти, а также эффективно реагировать на проблемы жертв, может стать программа информационно-просветительских мероприятий.

Ежегодные отчеты БДИПЧ «Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и меры реагирования» показывают, что данные различных ведомств редко подходят для полноценного сравнения. Дело в том, что данные, собираемые различными ведомствами, бывают получены в разных целях и на разных этапах процесса уголовного судопроизводства. Например, в рамках одной системы правосудия зарегистрированное полицией дело может тянуться в суде несколько лет, что затрудняет сопоставление данных полиции и судебной системы. Этот факт подчеркивает необходимость единого подхода, который бы обеспечил, чтобы существенные данные, их анализ и меры планирования включали и учитывали информацию всех соответствующих ведомств. Объединенные данные можно использовать для оценки и анализа тенденций с точки зрения результатов, получаемых в рамках всей системы. Помимо этого, с помощью таких данных можно определять направления необходимых улучшений.

В настоящем разделе рассматриваются следующие вопросы:

- ▶ необходимость принятия универсального, комплексного и простого определения преступления на почве ненависти в целях мониторинга и учета данных;
- ▶ описание данных, которые в идеальном случае должны быть зафиксированы в полицейской системе регистрации данных;
- ▶ меры, необходимые для организации сбора и проверки данных (включая совместную работу с ОГО в целях улучшения ситуации с подачей заявлений);
- ▶ возможные варианты обнародования данных.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВОПРОС 1.

Принятие универсального, комплексного и простого определения преступления на почве ненависти для целей мониторинга и учета данных

Государства-участники ОБСЕ определяют преступление на почве ненависти как уголовное деяние, совершенное по мотиву предубеждения³¹. Таким образом, любое преступление на почве ненависти включает два компонента. Первый компонент – это деяние, квалифицируемое обычным уголовным правом как уголовное преступление. Второй компонент состоит в том, что преступник намеренно выбрал жертву или объект нападения, руководствуясь наличием у них какого-либо «защищаемого признака». Этот признак рассматривается как характерный для какой-либо группы (это может быть раса, религия, этническая принадлежность, национальность либо другой подобный общий фактор). Например, если нападение на данное лицо совершается по причине его реальной или предполагаемой этнической принадлежности, то такое нападение квалифицируется как преступление на почве ненависти.

Принятие **универсального, комплексного и простого** определения преступления на почве ненависти, которое будет использоваться полицией, прокуратурой и судебными органами – это первый шаг на пути организации сбора пригодных для сопоставления данных всеми органами системы уголовного правосудия. Наличие такого определения позволит улучшить отслеживание и сопоставление данных как в масштабе государства, так и в международном масштабе. Далее приводится более подробная характеристика каждого из трех указанных признаков эффективного определения преступления на почве ненависти.

Универсальность. Принятие единого определения преступлений на почве ненависти для всех органов уголовного правосудия дает возможность отслеживать дела о подобных преступлениях на каждой ступени данной системы правосудия. При этом разработчики политики и широкая общественность получают более четкое представление о принимаемых этой системой мерах реагирования на преступления на почве ненависти. Данные, собранные благодаря принятию такого универсального определения, могут быть использованы для выявления сильных и слабых сторон текущей политики и ее реализации всеми органами системы уголовного правосудия, а также для выработки стратегии по улучшению ситуации.

Комплексный характер. Определение преступления на почве ненависти, принимаемое в целях мониторинга, должно указывать необходимые

31 Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09; дополнительную информацию по вопросу о сути преступления на почве ненависти можно найти в издании БДИПЧ «Законодательство против преступлений на почве ненависти: практическое руководство» (Варшава, БДИПЧ, 2009 г.), особенно в п.16. Полный текст этого руководства можно найти по адресу: <http://www.osce.org/odihr/36426>.

категории данных (виды уголовных преступлений и мотивы предубеждения), с тем чтобы можно было получить достаточно подробную картину преступлений на почве ненависти, пригодную для использования национальными и международными структурами. В такое определение следует включить все юридические определения преступлений на почве ненависти, уголовных преступлений, а также положения о мерах наказания, уже существующие в уголовном кодексе. Помимо этого, для целей сбора данных может потребоваться, чтобы такое определение было шире обычных юридических положений. Например, можно собирать данные о преступлениях на почве антисемитизма и о преступлениях, направленных против мусульман, даже если в законе в качестве защищаемого признака указана только «религия».

Простога. Определение, используемое для целей мониторинга, должно быть понятно потерпевшим, сотрудникам правоохранительных органов и широкой общественности. В качестве полезного и простого для понимания исходного пункта можно взять фразу, приведенную в начале данного раздела: «уголовное преступление, совершенное по мотиву предубеждения».

2. Определение преступления на почве ненависти (Хорватия)

В Хорватии определение преступления на почве ненависти включено в Уголовный кодекс. Оно звучит следующим образом: преступление на почве ненависти – это «уголовное преступление, совершенное по причине расовой принадлежности, иного цвета кожи, религии, национального или этнического происхождения, ограниченных возможностей, половой принадлежности, сексуальной ориентации или гендерной идентичности другого лица. Такое поведение квалифицируется какотягчающее обстоятельство, если законом прямо не предусмотрено более суровое наказание»³². Данное определение принято всеми органами уголовного правосудия, является простым для понимания и охватывает весь спектр мотивов предубеждения.

3. Определение преступления на почве ненависти, принятое для целей мониторинга (Германия)

Несмотря на то, что в Германии отсутствует юридическое определение преступлений на почве ненависти, сбор данных осуществляется на основе определения, разработанного для целей ведения мониторинга на национальном уровне. «Уголовные преступления, совершенные по политическим мотивам, квалифицируются как преступления на почве ненависти, если, с учетом обстоятельств их совершения и/или взглядов правонарушителя, имеются признаки того, что данные преступления направлены против других лиц по причине их:

32 Информация, полученная из Хорватии (май 2012 г.).

- национальности, этнического происхождения;
- расовой принадлежности, цвета кожи;
- религии, происхождения;
- внешнего вида;
- ограниченных возможностей;
- сексуальной ориентации;
- социального статуса.

Помимо этого, должна существовать причинно-следственная связь между указанными признаками и преступлением, или учреждением, объектом или зданием, против которого направлено данное преступление»³³.

Рекомендация 1

→ Необходимо принять универсальное, комплексное и простое определение преступлений на почве ненависти, которое будет использоваться всеми органами системы правосудия для целей сбора и регистрации данных.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВОПРОС 2.

Данные о преступлениях на почве ненависти, подлежащие регистрации в полицейских системах учета

Мотивы предубеждения

Государства-участники неоднократно признавали наличие как особых, так и общих признаков у различных мотивов предубеждения³⁴. Всех жертв преступлений на почве ненависти объединяет травматический эмоциональный опыт, связанный с тем, что они стали объектом нападения по причине своей реальной или предполагаемой принадлежности к определенной группе. Вместе с тем, разные группы, скорее всего, сталкиваются с различными моделями преступлений на почве ненависти, и для этих групп характерен различный уровень доверия к властям и неодинаковая готовность подавать заявления в полицию. Таким образом, важно собирать и анализировать данные о различных мотивах предубеждения как отдельных категориях, с тем чтобы в отношении каждого из них можно было принять наиболее эффективные меры с точки зрения правоприменения, а также выделения ресурсов на поддержку жертв и профилактику данного вида преступлений.

Государства-участники ОБСЕ признают целый ряд мотивов предубеждения, наличие которых может стать основой для квалификации конкретного преступления как преступления на почве ненависти. В частности, к ним

33 Nationaler Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz [Национальный план действий Федеративной Республики Германии по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и основанной на них нетерпимостью], Federal Ministry of the Interior, Germany, 2008, http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150674/publicationFile/18318/Nationaler_Akti%20onsplan_gegen_Rassismus.pdf.

34 Решение Совета министров ОБСЕ № 10/07.

относятся расизм и ксенофобия, антисемитизм, предубеждение в отношении рома и синти, предубеждение в отношении мусульман, а также предубеждение в отношении христиан и членов других конфессий³⁵. Как указывается в ежегодных отчетах БДИПЧ «Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и меры реагирования», в настоящее время многие государства-участники также учитывают другие мотивы предубеждения, в том числе предубеждение против ЛГБТ и предубеждение против лиц с ограниченными возможностями³⁶.

Некоторые из упомянутых выше мотивов предубеждения могут в настоящее время отсутствовать в законодательных положениях ряда стран. Тем не менее, как было показано выше, их все же можно включить в определение, принимаемое для целей мониторинга. Учет некоторых мотивов предубеждения – в том числе тех, которые в настоящее время не включены в уголовный кодекс, – может дать законодателям необходимые доказательства для рассмотрения вопроса о расширении списка защищаемых признаков, указанных в законах против преступлений на почве ненависти.

В случаях, когда одно положение законодательства охватывает целый ряд мотивов предубеждения, может быть непросто выделить информацию, касающуюся конкретного мотива. Принятие подробного определения для целей мониторинга позволяет регистрировать различные мотивы предубеждения, ставшие причиной одного и того же основного правонарушения. Например, информация об ограблении на почве расизма может учитываться отдельно от информации об ограблении на почве предубеждения в отношении мусульман.

Рекомендация 2

→ Необходимо вести мониторинг мотивов предубеждения – как признанных в обязательствах ОБСЕ, так и других, которые были зафиксированы в конкретных странах.

Определение мотива

После того, как для целей мониторинга было принято определение преступления на почве ненависти, необходимо решить, какие инциденты достигают уровня преступления на почве ненависти и должны быть включены в официальную статистику. В большинстве государств-участников ОБСЕ первоначальное решение о том, квалифицировать ли данное преступление как преступление на почве ненависти, принимают правоохранительные органы. Для принятия такого решения необходимо учесть все «индикаторы предубеждения», которые могут свидетельствовать о том, что данное преступление было совершено именно по мотиву предубеждения. Индикаторами предубеждения

35 Решение Совета министров ОБСЕ № 10/07, п. 1; см. также: Решение Совета министров ОБСЕ № 4/13 (Киев, 5-6 декабря 2013 г.), п. 2.5.

36 См.: www.hatecrime.osce.org (англ.).

являются связанные с данным уголовным деянием объективные факты, обстоятельства или особенности поведения, которые, сами по себе или в сочетании с другими признаками, указывают на то, что действия правонарушителя были полностью или частично мотивированы предубеждением, предрассудками или враждебным отношением. Например, если в ходе нападения на представителя расового меньшинства правонарушитель использует расистские оскорбления, это может служить индикатором наличия предубеждения и быть достаточным для того, чтобы сотрудник полиции, принимающий заявление, квалифицировал данное преступление как вероятное преступление на почве ненависти. Аналогичным образом, осквернение кладбища или нападение на участников гей-парада может служить индикатором наличия мотивации, направленной против религии или против ЛГБТ.

Вместе с тем, доказательств мотива предубеждения не всегда являются с самого начала очевидными, и они могут быть недостаточными для того, чтобы следователь мог квалифицировать данный инцидент как преступление на почве ненависти на ранних этапах следствия. Существует ряд способов решения этой проблемы. Например, введение категории «возможного преступления на почве ненависти» позволит полиции делать предварительное заключение о том, что данное преступление может быть преступлением на почве ненависти. После этого полиция может приступить к поиску дополнительных доказательств, подтверждающих наличие компонента предубеждения в данном преступлении. Соответствующая информация может быть добавлена в систему учета на более позднем этапе расследования.

Еще одним вариантом может быть использование мнения жертвы в качестве основного определяющего фактора при принятии решения о классификации конкретного преступления как преступления на почве ненависти. Иными словами, если жертва считает, что мотивом данного преступления было предубеждение в отношении одного из официально признанных защищаемых признаков, полиция автоматически регистрирует его как преступление на почве ненависти (как описано во врезке 4).

Внедрение подхода, позволяющего устанавливать доказательства наличия предубеждения в течение всего хода расследования и учитывающего при этом мнение жертвы, обеспечивает следствию самые широкие возможности для выявления всех правонарушений, которые могли быть мотивированы предубеждением. С учетом того, что о значительной доле преступлений на почве ненависти заявления в полицию не подаются, предлагаемый подход представляется наиболее комплексным методом выявления возможных преступлений на почве ненависти и поощрения потерпевших к сообщению информации о своем восприятии совершенного преступления как деяния, мотивированного предубеждением.

Важно отметить, что в результате использования такого подхода количество правонарушений, квалифицируемых как преступления на почве ненависти, окажется относительно высоким, что может поколебать уверенность местных жителей в безопасности их общины. Однако эти настроения можно отчасти исправить, сопоставив количество преступлений на почве ненависти с общим количеством преступлений и показав, что преступления на почве ненависти по-прежнему составляют лишь небольшую долю от всех преступлений.

4. Выявление преступлений на почве ненависти на основе мнения потерпевших

В Соединенном Королевстве принят широкий подход к использованию мнения потерпевших как основы для регистрации преступлений на почве ненависти органами полиции. Если какое-либо преступление воспринимается жертвой или любым другим лицом как преступление на почве ненависти, имеющее конкретный мотив предубеждения, оно будет зарегистрировано в полиции как преступление на почве ненависти³⁷. Одним из оснований для такой регистрации служит приведенное ниже определение.

Преступление на почве ненависти – это любое преступление, совершенное в отношении того или иного лица по причине предубеждения или враждебного отношения к одному из следующих признаков:

- ограниченные возможности;
- расовая или этническая принадлежность;
- религия или убеждения;
- сексуальная ориентация;
- трансгендерная идентичность.

Рекомендация 3

➔ **Необходим как можно более широкий подход к принятию первоначального решения о возможности квалификации и регистрации конкретного преступления как преступления на почве ненависти³⁸.**

Категории уголовных преступлений

Данные о преступлениях на почве ненависти следует фиксировать и группировать в виде подкатегорий тех категорий уголовных преступлений, которые

37 What is hate crime? [Что такое преступление на почве ненависти?], True Vision, http://www.report-it.org.uk/what_is_hate_crime.

38 Такой же подход рекомендует и Общеполитическая рекомендация ЕКПР № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов, принятой 29 июня 2007 г., в связи с правонарушениями на почве расизма: необходимо «обеспечивать, чтобы полиция тщательно расследовала преступления на почве расизма, в том числе в полной мере учитывая расистские мотивы в обычных преступлениях;... с этой целью принять широкое определение инцидентов, связанных с расизмом. В целях данной Рекомендации инциденты, связанные с расизмом, означают: «любой инцидент, который воспринимается как расистский со стороны жертвы или любого иного лица», http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf.

уже используются в действующей системе учета. Это позволит легко проводить сопоставление между категориями преступлений, а также экономить ресурсы. Помимо этого, если есть такая возможность, следует обращать особое внимание на конкретные виды преступлений, которые могут быть наиболее распространенными основными правонарушениями среди преступлений на почве ненависти. Информация, собранная в ходе работы над ежегодными отчетами БДИПЧ «Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и меры реагирования», указывает на то, что в странах региона ОБСЕ обычно ведется сбор статистических данных о преступлениях на почве ненависти, относящихся к следующим категориям преступлений:

- ▶ лишение человека жизни, включая преднамеренное и непреднамеренное убийство;
- ▶ нападение с применением силы, которое в уголовных кодексах обычно определяется как «физическое нападение» и в результате которого жертва получает телесные повреждения различной степени тяжести;
- ▶ вандализм, включая причинение ущерба имуществу, принадлежащему, например, религиозным организациям или правозащитным организациям, выступающим за права меньшинств; личному имуществу жертвы (например, легковому автомобилю или дому) или объекту, который предназначен для проведения общественных мероприятий и часто посещается представителями определенных меньшинств;
- ▶ угрозы – например, угрозы убийством или нападением, переданные лично или по электронной почте, в социальных сетях, по телефону или при помощи других средств;
- ▶ нападения на места отправления культа (в частности, на синагоги, мечети и христианские церкви);
- ▶ осквернение могил (в частности, нанесение граффити или повреждение могил членов какой-либо конфессии).

Некоторые из вышеуказанных преступлений могут быть не обозначены в действующих законах против преступлений на почве ненависти. Например, уголовный кодекс может включать такое преступление, как нападение с отягчающим обстоятельством (на почве расизма), однако в нем может не упоминаться умышленное убийство с таким же отягчающим обстоятельством. Как указано в рекомендации 1, для целей мониторинга необходимо принять и использовать такое комплексное определение преступления на почве ненависти, которое учитывает все виды правонарушений независимо от того, включены они в действующее законодательство или нет. Это поможет разработчикам

политики получить более полную картину происходящего и позволит им принимать решения о необходимости внесения поправок в законодательство.

Рекомендация 4

→ Сбор данных о преступлениях на почве ненависти необходимо вести по тем категориям, которые предусмотрены существующими системами учета данных об уголовных преступлениях. Необходимо группировать данные по каждому мотиву предубеждения для каждого вида преступлений.

Другая информация, которую следует собирать

Система регистрации данных о преступлениях на почве ненависти может фиксировать множество видов информации, которые могут в значительной степени улучшить понимание правоохранительными органами и разработчиками политики сущности преступлений на почве ненависти, а также укрепить меры реагирования на такие преступления и предоставить богатый источник оперативной информации для следствия. В соответствии с обязательствами ОБСЕ, необходимо собирать информацию о количестве дел, заявления о которых поступили в правоохранительные органы; о количестве дел, по которым осуществлено судебное преследование, а также о вынесенных приговорах³⁹. Если позволяют имеющиеся ресурсы, в отчет следует включить и категории данных, указанные ниже.

Демографические данные жертвы и преступника. Регистрация такой информации, как гендер, возраст и этническая принадлежность, помогает выявить потребности потерпевших, а также разработать меры профилактики. Однако в том, что касается прежде всего этнической принадлежности, важно различать информацию, основанную на мнении сотрудников полиции, и информацию, основанную на непосредственном подтверждении со стороны жертвы или преступника. Демографическую информацию, основанную на мнении полиции, следует рассматривать лишь как оперативную информацию для внутреннего пользования. Важно понимать, что такие данные могут быть неточными и использовать категории, которые не могут быть приняты меньшинствами. В связи с этим обнародование таких данных было бы неуместным – так же, как и использование их в качестве основы для разработки стратегий. С другой стороны, демографические данные, подтвержденные непосредственно жертвами и преступниками и основанные на категориях, приемлемых для меньшинств (например, на категориях, используемых при национальной переписи населения), могут предоставить важную информацию о тенденциях в устоявшихся моделях виктимизации и совершения преступлений, которую можно в свою очередь использовать при планировании ресурсов и осуществлении мер профилактики.

³⁹ Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09.

5. Защита данных

В ряде государств действуют строгие законы о защите данных, запрещающие сбор и обнародование демографической информации, касающейся потерпевших и подозреваемых. Хотя такая защита информации рассматривается во многих странах как важный компонент усилий по охране гражданских свобод, она может помешать сбору данных о преступлениях на почве ненависти. Например, законы о защите данных могут ограничивать полномочия властей по регистрации данных об этнической или религиозной принадлежности жертвы, и это явно не позволит зафиксировать основную характеристику совершенного преступления на почве ненависти. Тем не менее, важно отметить, что законы о защите данных не обязательно ограничивают усилия по учету основных данных о преступлениях на почве ненависти. Даже в тех государствах, где действуют строгие законы о защите данных, полиция может регистрировать мотив предубеждения, которым руководствовался преступник (преступники), не регистрируя при этом данные жертвы или правонарушителя. Регистрация преступлений на почве ненависти по мотиву предубеждения, а не по характеристикам жертвы или преступника, также имеет то преимущество, что она позволяет фиксировать более полный спектр преступлений на почве ненависти. Например, этот метод позволяет зафиксировать преступления на почве ненависти, совершенные против ошибочно идентифицированного объекта (например, когда сикха в тюрбане принимают за мусульманина), или преступления на почве ненависти, совершенные «по ассоциации» (например, нападение на члена организации по защите прав рома, который не является этническим рома).

Множественное предубеждение. У преступления на почве ненависти может быть более одного мотива. Например, преступления на почве антисемитизма или преступления на почве предубеждения в отношении мусульман могут иметь и расистскую, и антирелигиозную подоплеку. При регистрации преступлений, мотивированных множественным предубеждением, следует различать учет собственно преступлений и учет различных мотивов, стоящих за ними. Таким образом, количество преступлений с указанием конкретного мотива обычно бывает больше количества фактически совершенных преступлений.

Место совершения преступления. Эта информация полезна для выявления мест в конкретном районе, где чаще всего совершаются преступления на почве ненависти, а также для выявления соответствующих тенденций на уровне региона или на уровне государства в целом. Учет такой информации также может способствовать улучшению коммуникации между полицией и местными общинами, поскольку это показывает общественности, что полиция серьезно относится к преступлениям на почве ненависти. При этом улучшение коммуникации и укрепление доверия, в свою очередь, может привести к снижению количества случаев неподачи заявлений о таких преступлениях,

повышению готовности свидетелей сотрудничать с полицией, а также к совершенствованию мер профилактики.

Рекомендация 5

→ Там, где позволяют ресурсы и правовая система, следует проводить сбор демографической информации о жертвах и преступниках, собирать данные о месте преступления, мерах реагирования со стороны полиции, а также о множественных мотивах предубеждения. Такая информация помогает при выработке соответствующей политики, а также при распределении ресурсов, выделяемых на предупреждение преступлений на почве ненависти и меры реагирования на такие преступления.

Сбор данных по смежным направлениям (экстремизм, язык ненависти, дискриминация)

Некоторые государства собирают данные о преступлениях на почве ненависти под рубрикой «экстремизм» и/или «преступления по политическим мотивам»⁴⁰. Взаимосвязь между этими явлениями очевидна: преступления на почве ненависти могут совершать члены экстремистских группировок или приверженцы какой-либо политической идеологии. Вместе с тем, если дело регистрируется в качестве преступления на почве ненависти только тогда, когда преступник является членом какой-либо экстремистской группировки или приверженцем определенных политических убеждений, могут быть упущены важные данные. Например, преступления, совершенные лицами, не связанными с какими-либо экстремистскими группами или идеологией, могут быть не выявлены как преступления на почве ненависти, и данные о них останутся незарегистрированными.

В регионе ОБСЕ отсутствует консенсус по вопросу о том, следует ли квалифицировать случаи языка ненависти или случаи дискриминации как преступления на почве ненависти. В большинстве стран в таких случаях не усматривают признаков основного уголовного деяния: язык ненависти или дискриминация не были бы преступлениями, если бы в них отсутствовал мотив предубеждения, и, таким образом, подобные инциденты не подпадают под определение преступления на почве ненависти, предложенное в настоящем руководстве для целей мониторинга⁴¹. В результате включение случаев дискриминации или языка ненависти в данные о преступлениях на почве ненависти (без

⁴⁰ Такие законы, хотя и с различной сферой действия, существуют в Австрии, Германии, Российской Федерации, Словакии, Чешской Республике и Швейцарии. Например, в Германии данные, учитываемые под рубрикой «экстремизм», относятся к преступлениям, совершенным по политическим мотивам (politisch motivierte Kriminalität), включая преступления как «правых», так и «левых»; к преступлениям, совершенным иностранцами», а также к другим видам преступлений по политическим мотивам.

⁴¹ В издании БДИПЧ «Законодательство против преступлений на почве ненависти: практическое руководство» подробно рассматривается взаимосвязь между дискриминацией, языком ненависти и преступлениями на почве ненависти (с. 25).

разбивки по мотивам предубеждения) искажает статистические данные и не позволяет проводить точное сопоставление данных из разных стран. Помимо этого, такие виды правонарушений нередко требуют другого реагирования со стороны властей с точки зрения поддержки потерпевших и осуществления мер профилактики; они также требуют других правовых подходов.

Рекомендация 6

→ В системе сбора данных о преступлениях на почве ненависти статистику о «преступлениях на почве экстремизма», «политически мотивированных преступлениях», случаях «языка ненависти» и «дискриминации» следует учитывать отдельно от статистики о преступлениях на почве ненависти.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВОПРОС 3.

Реализация систем мониторинга и сбора данных о преступлениях на почве ненависти

К условиям эффективной реализации системы сбора данных о преступлениях на почве ненависти относятся следующие действия:

- ▶ разработка четкого механизма подачи и проверки заявлений, включая сопроводительные инструкции и документацию;
- ▶ обучение сотрудников полиции эффективным методам выявления преступлений на почве ненависти и точного заполнения форм регистрации таких преступлений;
- ▶ проведение регулярных проверок системы в целях выявления и устранения всех помех для ее реализации;
- ▶ поддержание прозрачных связей с ОГО в целях увеличения показателей подачи заявлений о преступлениях на почве ненависти;
- ▶ обмен данными с общинами, против которых направлены преступления на почве ненависти, и с широкой общественностью.

Каждый из этих компонентов рассматривается ниже в соответствующем подразделе.

Реализация механизма подачи и проверки заявлений

На первом этапе реализации необходимо создать систему, которая обеспечивала бы сбор и учет данных о преступлениях на почве ненависти или предполагаемых преступлениях этого типа в максимально широком формате. Необходимо разработать стандартные бланки для регистрации преступлений в полиции, которые должны отражать согласованное для целей мониторинга определение преступлений на почве ненависти, а также иметь отдельные

поля, в которых сотрудник, составляющий первичный протокол о преступлении, должен указать следующую информацию:

- ▶ является ли данное правонарушение преступлением на почве ненависти или возможным преступлением на почве ненависти;
- ▶ к какой защищаемой группе относится жертва, или какими защищаемыми признаками она обладает (раса, религия, ограниченные возможности, гендер и т. д.);
- ▶ наличие любых индикаторов предубеждения;
- ▶ считает ли жертва (или любые свидетели), что данное преступление было совершено по мотиву предубеждения.

Обеспечить сбор и учет логически обоснованных и пригодных для сопоставления данных поможет разработка стандартных форм с четкими категориями преступлений и мотивов предубеждения.

Помимо этого, необходимо иметь систему, которая бы обеспечивала ввод зарегистрированных полицией данных в какую-нибудь (в идеальном случае, общенациональную) базу данных. Существует ряд способов сделать это. Можно спроектировать компьютеризованную систему регистрации данных, обеспечивающую, чтобы информация о преступлении на почве ненависти, внесенная в исходный полицейский протокол, автоматически поступала в статистическую базу данных. Другой вариант: до внесения информации в систему сбора данных ее проверяет старший сотрудник полиции. Еще один способ – создание специального подразделения, в задачу которого входит проверка информации в полицейских протоколах в целях учета и оформления статистических данных о преступлениях на почве ненависти. Эта процедура требует больше ресурсов, однако она включает компонент контроля качества, и это помогает обеспечить последовательность с точки зрения учета различных видов информации. База данных должна быть гибкой и должна обеспечивать поиск информации, с тем чтобы пользователь мог легко группировать или объединять данные. Например, она должна выдавать статистическую информацию о количестве нападений на почве расизма в конкретном городе или о количестве случаев осквернения еврейских или мусульманских кладбищ.

Если позволяют ресурсы, информацию полицейских протоколов о преступлениях на почве ненависти можно изучать и анализировать в самых различных целях. Например, с помощью таких данных можно выявлять конкретные группы жертв, которым может потребоваться дополнительная защита, или определять «горячие точки», где чаще всего совершаются преступления на почве ненависти, и направлять туда усиленные наряды полиции. Таким образом, эти данные могут стать важным инструментом планирования работы полиции и осуществления мер по профилактике преступлений.

Внедрение указанных форм и процедур проходит лучше всего в том случае, если опирается на четкие нормативные документы и инструкции, в которых прозрачным образом определены функции и обязанности на каждом этапе сбора и регистрации данных о преступлениях на почве ненависти. Принятые на национальном или региональном уровне нормативные документы и инструкции могут способствовать повышению уровня логической согласованности и стандартизации данных, особенно в государствах с федеральным устройством, где полицейские службы действуют автономно. Помимо этого, проведение консультаций с гражданским обществом гарантирует, что формы и инструкции будут отражать соответствующие современным требованиям индикаторы предубеждения и источники поддержки для жертв.

Рекомендация 7

- Необходимо разработать стандартные формы полицейского учета преступлений на почве ненависти, которые отражали бы принятые категории преступлений и мотивов предубеждения.

Рекомендация 8

- Необходимо создать подробные инструкции по учету, проверке и оформлению информации о преступлениях на почве ненависти, включая четкое распределение обязанностей на каждом уровне.

6. Сбор данных о преступлениях на почве ненависти (подход Швеции)

В Швеции начальная регистрация данных о преступлениях на почве ненависти осуществляется в рамках обычной полицейской системы регистрации данных. Полиция готовит письменный отчет обо всех инцидентах (в своей электронной системе регистрации данных о преступлениях, в которой данные можно снабдить пометкой «предполагаемое преступление на почве ненависти»). Зарегистрированная информация о происшествии может включать заявление жертвы в полицию; заявления, полученные через Интернет; содержание анонимных телефонных сообщений или сообщение сотрудников полиции с места преступления. После того, как информация о преступлении внесена в систему, Национальный совет Швеции по профилактике преступлений, используя ключевые слова (например, «расизм», «гомофобия» и т. д.), осуществляет поиск по тексту всех полицейских отчетов по конкретным категориям преступлений и выявляет возможные дела о преступлениях на почве ненависти для включения их в официальную статистику. Таким способом можно получить информацию для анализа, дающего возможность понять различные виды совершаемых уголовных преступлений и связанных с ними мотивов предубеждения, а также позволяющего проверить точность выявления таких преступлений сотрудниками полиции. Помимо этого, проводится сбор и анализ другой информации – например, о месте совершения преступления и о связи между правонарушителем и жертвой.

7. Проверка данных о преступлениях на почве ненависти (подход Германии)

Правительство Германии ввело в действие нормативные инструкции по сбору данных о преступлениях на почве ненависти, адресованные органам полиции по всей стране⁴². В отношении преступлений на почве ненависти осуществляется сбор 14 видов данных; для этого используются стандартизированные акты о происшествиях. Местные полицейские осуществляют начальную регистрацию и квалификацию правонарушений, а затем предоставляют заполненные акты в свой центральный участок. Эта статистика передается в региональные органы полиции для подтверждения квалификации правонарушений. Наконец, все данные проходят проверку в национальных органах полиции, задача которых – обеспечить применение стандартного подхода по всей стране. Подробная база данных, сформированная в результате этой процедуры, используется для проведения стратегического анализа большого массива преступлений на почве ненависти. Например, данные можно отсортировать по мотиву, по виду преступления и по орудию преступления. Эта система быстрого учета и предоставления информации дает возможность реагировать на особенности расследуемых дел, а также анализировать долгосрочные модели преступлений на почве ненависти.

Обучение сотрудников полиции для обеспечения точного учета данных о преступлениях на почве ненависти

Одним из важнейших условий успешной реализации системы сбора данных является обучение сотрудников полиции методам выявления и регистрации преступлений на почве ненависти. Помимо этого, требуется обучение специалистов по анализу данных методам классификации и стандартизации данных. В настоящем разделе приводятся примеры различных подходов в данной области, подчеркивается роль гражданского общества, а также предлагается описание одной из программ БДИПЧ, которую можно использовать для решения указанных задач.

42 Verfahrensregeln zur Erhebung von Fallzahlen im Bereich der Politisch motivierten Kriminalität; Ausfüllanleitung zur Kriminaltaktischen Anfrage in Fällen Politisch motivierter Kriminalität. Отсутствует в открытом доступе.

8. Федеральное бюро расследований Соединенных Штатов (ФБР)

Новейшее пособие ФБР по методам сбора данных содержит как нормативные инструкции, так и сборник учебных материалов. Задача этих учебных материалов – обеспечить, чтобы лица, ответственные за регистрацию данных о преступлениях на почве ненависти, умели выявлять подлежащие учету мотивы предубеждения (включая «гендерные» преступления на почве ненависти); могли объяснить процедуру подачи заявлений о преступлениях на почве ненависти; знали виды критериев, используемых для установления наличия мотива предубеждения в конкретном преступлении; могли оценить гипотетический случай и квалифицировать совершенные правонарушения как «преступление без мотива предубеждения» или «преступление с возможным мотивом предубеждения» и объяснить основания для такого вывода. ФБР разработало это пособие в сотрудничестве с Национальной коалицией по борьбе с преступлениями на почве ненависти, которая обеспечивала реалистичность информации об индикаторах предубеждения и сценариях преступлений на почве ненависти, а также отражение в используемых примерах текущего опыта общин, против которых направлены преступления на почве ненависти, – особенно в связи с введением новых защищаемых признаков (таких, например, как «гендер»)⁴³.

Программы обучения, подготовленные БДИПЧ

Государства-участники ОБСЕ поручили БДИПЧ разработку программ по оказанию помощи правительствам в борьбе с преступлениями на почве ненависти. В этой связи Бюро подготовило «Программу обучения сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти» (ОБПН), которая сейчас реализуется в ряде стран с учетом конкретных потребностей каждой из них⁴⁴.

Эта программа может проводиться в любом государстве-участнике ОБСЕ, подавшем соответствующий запрос. Ее цель – оказание помощи правоохранительным органам по следующим направлениям:

- ▶ обеспечение эффективности расследования преступлений на почве ненависти и судебного преследования за них;
- ▶ понимание сути преступлений на почве ненависти, а также контекста и специфических особенностей таких преступлений;

43 Hate Crime Data Collection Guidelines and Training Manual [Руководство по сбору данных о преступлениях на почве ненависти и учебное пособие], Criminal Justice Information Services Division, Uniform Crime Reporting Program, Federal Bureau of Investigation, US Department of Justice, <http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/hate-crime/data-collection-manual>.

44 Более подробную информацию об ОБПН и государствах, в которых эта программа проводится, можно найти по адресу: <http://www.osce.org/odihr/94898>.

- ▶ укрепление знаний о национальном законодательстве против преступлений на почве ненависти;
- ▶ содействие профилактике преступности, поощрение общественности к сотрудничеству с полицией и повышение уважения к правоохранительным органам со стороны населения;
- ▶ формирование конструктивных связей с маргинализованными или находящимися под угрозой группами общества;
- ▶ обеспечение такой практики полиции, которая служила бы защите и продвижению прав человека и недискриминации.

Сотрудничество с организациями гражданского общества по вопросам программ обучения

Организации гражданского общества, занимающиеся борьбой с преступлениями на почве ненависти, скорее всего, имеют более прочные, чем полиция, связи с теми группами населения, против которых направлены такие преступления. В этой связи они, скорее всего, регулярно собирают информацию о факторах, препятствующих подаче заявлений о преступлениях на почве ненависти, а также о распространенных индикаторах наличия предубеждения и о конкретных последствиях подобных правонарушений для отдельных потерпевших и для общин, к которым они принадлежат. Многие страны признают полезный вклад ОГО в обучение по данным вопросам и привлекают их к участию в реализации своих учебных программ.

9. Программа обучения сотрудников полиции (Польша)

Получив от БДИПЧ первоначальную помощь и обучение, Министерство внутренних дел Польши организовало собственную программу обучения по вопросам выявления преступлений на почве ненависти и реагирования на них. Эту программу прошли более 50 тыс. сотрудников полиции по всей стране. В качестве инструкторов в ней также участвуют представители ОГО, которые ведут занятия, посвященные таким темам, как совместное поддержание правопорядка полицией и представителями местных общин, работа с жертвами преступлений на почве ненависти и проблема символики ненависти. Их участие способствовало дальнейшему укреплению сотрудничества между полицией и общинами, против которых направлены преступления на почве ненависти. Одним из результатов обучения стало повышение качества информации о конкретных случаях преступлений на почве ненависти, которую полиция предоставляет в Министерство внутренних дел.

Рекомендация 9

- ➔ Используя экспертные знания и опыт БДИПЧ и организаций гражданского общества, необходимо обучать сотрудников полиции, занимающихся сбором данных, методам распознавания и эффективного учета преступлений на почве ненависти.

Регулярные проверки в целях выявления и устранения всех препятствий на пути реализации системы сбора данных

Выявлению недостатков в системе сбора данных о преступлениях на почве ненависти, а также направлений для совершенствования этой системы может способствовать проведение регулярных проверок силами основных заинтересованных сторон, включая оперативных сотрудников полиции, специалистов по анализу данных, руководителей органов полиции и разработчиков политики при участии гражданского общества. Эти проверки могут касаться следующих вопросов:

- ▶ *Структура форм регистрации преступлений на почве ненависти.* Легко ли пользоваться этими формами? Позволяют ли они правильно зафиксировать информацию? Отражают ли они последние изменения в законодательстве и процессуальных нормах? Появились ли новые категории, которые необходимо включать в состав собираемых данных, – например, демографические данные, отражающие изменения в составе местного населения?
- ▶ Методы предоставления данных. Эффективна ли процедура проверки и утверждения данных? Предусматривают ли циклы предоставления данных достаточно времени на анализ и публикацию данных? Полезны ли они для полицейского расследования?
- ▶ Качество данных. Улучшается ли качество данных, или возникают какие-либо проблемы? Существуют ли существенные различия по регионам, касающиеся качества данных или количества зарегистрированных преступлений на почве ненависти?

Рекомендация 10

- ➔ Необходимо установить процедуру проверки данных, зафиксированных в системе учета преступлений на почве ненависти, с тем чтобы выявлять недостатки и пути совершенствования системы. Следует в максимально возможной степени привлечь ОГО к участию в этом процессе.

Улучшение ситуации с подачей заявлений о преступлениях на почве ненависти

Для изменения ситуации с подачей заявлений о преступлениях на почве ненависти потерпевшими и представителями общин правоохранительные органы и другие органы власти могут разработать стратегию по поощрению жертв к подаче таких заявлений. Ни одна официальная система выявления и регистрации преступлений на почве ненависти не может работать эффективно, если потерпевшие отказываются от подачи заявлений.

Нередко уровень подачи заявлений о преступлениях на почве ненависти отражает объем и качество непосредственной работы полиции с населением, а также уровень подготовки сотрудников полиции. На ранних этапах регистрации преступлений на почве ненависти повышение количества заявлений о них, скорее всего, отражает не рост количества самих преступлений, а увеличение числа потерпевших, решившихся на подачу заявления. С этой точки зрения увеличение количества поданных заявлений о преступлениях на почве ненависти может служить положительным сигналом, говорящим о том, что обучение сотрудников полиции и активная работа с населением приносят свои плоды и что потерпевшие стали меньше сомневаться насчет того, подавать им заявление в полицию или нет.

Эффективной мерой, позволяющей улучшить сбор информации о преступлениях на почве ненависти, укрепить доверие со стороны общин и повысить уровень подачи заявлений о таких преступлениях, может быть координирование действий полиции с группами гражданского общества, занимающимися предоставлением услуг потерпевшим или их общинам. В некоторых случаях тесное сотрудничество в этом направлении может дать полиции возможность проверять информацию о конкретных случаях у групп местной общественности, а также получать сведения о происшествиях, заявления о которых в полицию не поступали. Это позволит лучше понять причины неподачи заявлений, а также потребности потерпевших и оптимальные подходы к распределению ресурсов. Например, французская неправительственная организация «Служба защиты еврейской общины» (SPCJ) работает в тесном контакте с Отделом по вопросам потерпевших Министерства внутренних дел Франции: каждый месяц уточняются обстоятельства конкретных происшествий, и это позволяет получить более подробную информацию и более надежные результаты мониторинга. В ежегодных отчетах организации приводится список актов антисемитизма, заявления о которых поступили в полицию и в SPCJ; этот список перепроверяется при помощи информации из полицейских

участков, а затем эти данные передаются в центральную базу данных Министерства внутренних дел⁴⁵.

Еще одним подходом к повышению уровня подачи заявлений может стать создание онлайн-системы для анонимной подачи заявлений о преступлениях на почве ненависти. Это было сделано в Соединенном Королевстве: после того, как ОГО и официальные структуры по борьбе с преступлениями на почве ненависти стали выражать озабоченность по поводу неподачи заявлений о таких преступлениях, была запущена онлайн-система под названием True Vision. С ее помощью любой человек может отправить сообщение о преступлении на почве ненависти. Для этого нужно выбрать в системе соответствующее отделение полиции и заполнить форму, в которой необходимо подробно описать происшествие, указав предполагаемый мотив предубеждения и подробную информацию о потерпевшем лице и о правонарушителе. На веб-сайте также разъясняется процедура рассмотрения предоставленной информации и реагирования полиции на нее⁴⁶.

Более подробно вопрос об определении количества преступлений на почве ненависти, о которых не были поданы заявления в полицию, представлен в разделе 3.

Рекомендация 11

➔ Для решения проблемы неподачи потерпевшими заявлений о преступлениях на почве ненависти следует использовать конкретные стратегии проведения информационно-просветительских кампаний и работы с потерпевшими.

Предоставление данных затронутым общинам и широкой общественности

Общины хотят знать, с каким количеством преступлений на почве ненависти имеет дело полиция, и понимать, насколько успешно она решает данную проблему. Признавая необходимость прозрачности в вопросе о характере и масштабах зарегистрированных преступлений на почве ненависти, государства-участники ОБСЕ приняли обязательство обнародовать информацию об этих преступлениях⁴⁷. Такую информацию можно распространять разными способами, в том числе при помощи пресс-релизов, информационных бюллетеней, публичных выступлений, размещения в Интернете и публикации на бумажных носителях. Сообщения и отчеты на эту тему могут повысить уро-

45 См.: Report on Anti-Semitism in France [Доклад об антисемитизме во Франции], 2012, Jewish Community Security Service, <http://dl.antisemitisme.org/REPORT%202012.pdf>. Аналогичные примеры можно найти в публикации: The UK Community Security Trust reports, Anti-Semitic Incidents Report [Отчеты Фонда безопасности еврейской общины, Отчет об инцидентах на почве антисемитизма], 2013, <https://www.thecst.org.uk/docs/Incidents%20Report%202013.pdf>.

46 Reporting online [Сообщения онлайн], Stop Hate Crime website, True Vision, http://report-it.org.uk/your_police_force.

47 Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09.

вень доверия к полиции со стороны общин, поскольку они показывают, что борьба с преступлениями на почве ненависти остается одним из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов.

Целью открытых отчетов должно быть представление простых, ясных и как можно более подробных статистических данных. Такие данные следует представлять сгруппированными по видам преступлений с указанием мотивов предубеждения по каждому из случаев. В отчетах также необходимо указывать, по какому количеству преступлений было осуществлено судебное преследование, и предоставлять информацию о вынесенных приговорах. Выпуск отчетов можно запланировать так, чтобы он совпадал с внутренними циклами выпуска и анализа данных.

Рекомендация 12

- ➔ Необходимо обеспечить публикацию простых для понимания и всеобъемлющих статистических данных о преступлениях на почве ненависти в таком формате, который делал бы эту информацию в полной мере доступной широкой общественности и общинам, против которых направлены подобные преступления.

10. Открытые отчеты о преступлениях на почве ненависти (Чешская Республика)

В Чешской Республике публикуются ежегодные отчеты, содержащие статистические данные о преступлениях на почве ненависти. В них входит информация о динамике состава «экстремистских» группировок, а также данные о количестве преступлений на почве ненависти, предоставленные полицией, прокуратурой и судебными органами. В 2011 г., отчасти в ответ на просьбы со стороны ОГО, в отчет был включен раздел о преступлениях на почве ненависти в отношении рома.

Чтобы помочь читателям понять публикуемые данные, в отчет включают объяснение вопросов методики. Например, разъясняется, что в связи с различиями в используемых определениях преступлений на почве ненависти, а также в связи с тем, что для отдельного случая время между стадией расследования и началом судебного преследования может составить более года, приводимые в отчете данные полиции, прокуратуры и судов невозможно сопоставить между собой. Отчет публикуется на главной странице веб-сайта Министерства внутренних дел.

РАЗДЕЛ 2.

Сбор данных о судебном преследовании и вынесении приговоров за преступления на почве ненависти: оценка реагирования системы уголовного правосудия

Введение

Государства-участники обязались собирать данные о преступлениях на почве ненависти на протяжении всего периода уголовного производства – от стадии расследования до стадии вынесения приговора⁴⁸. В настоящем разделе рассматривается вопрос о том, учет каких данных следует вести на стадиях судебного преследования и вынесения приговора, а также о возможных способах использования этих данных.

Данные о судебном преследовании за преступления на почве ненависти и о вынесении приговоров по таким делам дают полную картину того, насколько сторона обвинения использует существующие законы против преступлений на почве ненависти. Эти данные также раскрывают сильные стороны и недостатки системы реализации законодательных и нормативных положений и могут помочь разработчикам политики в принятии хорошо обоснованных решений по вопросам распределения ресурсов. Жертвы преступлений на почве ненависти и общины, против которых направлены эти преступления, хотят получить ответы на следующие вопросы, касающиеся итогов судебных дел: приняла ли прокуратура решение о том, что в данном деле достаточно доказательств, позволяющих рассматривать его как дело о преступлении на почве ненависти? Был ли вынесен обвинительный приговор? Ужесточил ли суд меру наказания? В случае особенно громких дел ответы на эти вопросы также интересуют СМИ и выбранных представителей.

48 Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВОПРОС 4.

Данные, подлежащие сбору на стадии судебного преследования

Как было отмечено в разделе 1, принятие всеми органами системы правосудия универсального, простого и комплексного определения преступления на почве ненависти для использования его в целях мониторинга и учета таких преступлений облегчает задачу отслеживания дел по мере их прохождения через все компоненты системы, позволяет получать данные, пригодные для сопоставления, и предоставлять более прозрачную информацию общинам, против которых направлены такие преступления, а также выбранным представителям. Информация, фиксируемая на этапе судебного преследования и вынесения приговора, тоже должна отражать две основные составляющие преступления на почве ненависти: уголовное правонарушение и мотив предубеждения.

Если полиция квалифицировала конкретное правонарушение как преступление на почве предубеждения, прокуратура должна принять эту первоначальную квалификацию и использовать ее в целях мониторинга и для учета информации о дальнейших действиях (если таковые последуют) в своей статистике. После этого обвинитель может принять решение о том, достаточны ли имеющиеся в деле доказательства для осуществления судебного преследования. Любое решение о возбуждении уголовного дела или об отказе от него должно быть документально зафиксировано. Эта информация важна для оценки сильных и слабых сторон обучения, инструкций и практики полиции и прокуратуры, а также уровня сотрудничества между этими органами.

Следует выяснить, требуется ли работникам прокуратуры специальное обучение для того, чтобы они могли выявлять мотивы предубеждения и представлять подозреваемым тщательно проработанные обвинения. БДИПЧ подготовило руководство по судебному преследованию за преступления на почве ненависти, а также программу «Обучение сотрудников прокуратуры мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти», которую государства-участники могут использовать для повышения квалификации сотрудников прокуратуры⁴⁹.

В частности, система сбора данных о преступлениях на почве ненависти должна обеспечивать учет следующей информации на уровне прокуратуры:

- ▶ количество правонарушений, переданных полицией в прокуратуру для принятия решения о предъявлении обвинения (эта цифра отражает прогресс, достигнутый полицией в распознавании и расследовании преступлений на почве ненависти);

49 См.: <http://www.osce.org/odihr/pahct>.

- ▶ количество дел, принятых для осуществления судебного преследования (эта цифра показывает, насколько убедительны предоставляемые полицией доказательства и насколько прокуратура способна вести производство по такого рода делам);
- ▶ количество дел, по которым было успешно осуществлено судебное преследование (эта цифра показывает, растет ли со временем качество подготовки прокуратурой судебных дел, а также меняется ли отношение судов к делам о преступлениях на почве ненависти);
- ▶ информация об окончательном решении суда – например, использовал ли суд ужесточение меры наказания (эта информация завершает полную картину итогов судебного дела).

Ценность данных по каждому из этих пунктов возрастает, если они сгруппированы по конкретным мотивам предубеждения и видам уголовных преступлений.

Рекомендация 13

- ➔ Используя универсальное, простое и комплексное определение преступления на почве ненависти, органы прокуратуры должны регистрировать подробные и сгруппированные по категориям данные о судебном преследовании за преступления на почве ненависти с указанием видов уголовных преступлений, конкретных мотивов предубеждения, количества дел, по которым было осуществлено преследование, а также результатов рассмотрения этих дел в суде.

Рекомендация 14

- ➔ Необходимо обеспечить обучение работников прокуратуры, с тем чтобы они умели распознавать преступления на почве ненависти и осуществлять эффективное преследование за такие преступления. В соответствующих случаях можно использовать подготовленную БДИПЧ учебную программу «Обучение сотрудников прокуратуры мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти» (ОПБНП), которая содержит полезные материалы по вопросам обучения сотрудников прокуратуры мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти⁵⁰.

50 См.: <http://www.osce.org/odihr/pahct>.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВОПРОС 5.

Реализация системы сбора данных и анализ данных

Учет максимального объема качественной информации о судебном преследовании за преступления на почве ненависти и вынесении наказаний за них требует согласованного подхода к этой работе. Необходимо разработать соответствующие формы и инструкции по регистрации данных. Сотрудники прокуратуры должны пройти обучение по вопросу о том, какую информацию следует регистрировать и как и когда это нужно делать. Наконец, необходимо иметь процедуру проверки данных.

Система учета данных о преступлениях на почве ненависти на этапе судебного преследования может фиксировать информацию, выходящую за рамки простой статистики о видах рассматриваемых дел и результатах их рассмотрения. Например, при наличии соответствующих ресурсов следует рассмотреть вопрос об учете следующих категорий информации:

Количество заявлений о признании вины. Рост этого показателя свидетельствует о повышении качества подготовки дел и сокращении количества дел, по которым проводились судебные слушания (влекущие за собой финансовые затраты и нервное напряжение участников).

Демографические данные обвиняемых. Эта информация помогает лучше понять, куда следует направлять ресурсы, выделяемые на профилактику преступности.

Демографические характеристики жертв и свидетелей. Эта информация помогает лучше понять, какие группы чаще всего подвергаются виктимизации, а также выяснить потребности таких групп.

Анализ этих и других вопросов может дать ценную информацию и привести к выводам, способствующим повышению эффективности работы полиции и прокуратуры, а также разработке более системной и действенной национальной политики по борьбе с преступлениями на почве ненависти.

Фиксировать данные о судебных делах и вынесенных приговорах можно разными способами. В тех странах, где органы полиции и прокуратуры для целей учета приняли универсальное определение преступления на почве ненависти, данные можно зарегистрировать в электронном виде в рамках стандартизированной объединенной системы мониторинга. Например, в Хорватии государственная прокуратура использует стандартный бланк мониторинга, совпадающий с формами статистики полиции и судебных органов. Каждые полгода данные проверяются правительственной рабочей группой, в состав

которой входят представители полиции и прокуратуры, представитель ОГО, а также другие должностные лица.

11. Данные о ходе судебного преследования (Польша)

В странах, где уголовный кодекс или система сбора данных не выделяет конкретные мотивы предубеждения или где полиция и прокуратура при регистрации данных пользуются разными определениями преступления на почве ненависти, подробные данные о таких преступлениях все же можно получить методом ретроспективного анализа. Например, в Польше сбор данных о судебных делах, касающихся преступлений на почве ненависти, ведется в соответствии с положениями уголовного кодекса, которые объединяют несколько мотивов предубеждения. В результате для того, чтобы выяснить, какой именно мотив предубеждения фигурировал в конкретном уголовном деле, необходимо провести дополнительную работу. С этой целью осуществляется мониторинг всех уголовных процессов по преступлениям на почве ненависти, совершенным по мотивам расизма, ксенофобии, предубеждения в отношении национальности, этнической принадлежности, религии или отсутствия религиозных убеждений. Специальные советники Генеральной прокуратуры изучают дела, рассмотрение которых было прекращено или по которым не возбуждалось преследование, с тем чтобы выяснить, какие мотивы предубеждения в них фигурировали и можно ли сделать какие-либо выводы из того, как проводилось расследование этих дел. Отчеты об этой работе, в которых кратко излагаются основные заключения, сделанные в результате анализа, публикуются на веб-сайте Генеральной прокуратуры.⁵¹

Во Франции прокуратура обязана незамедлительно докладывать обо всех делах, связанных с преступлениями на почве расизма, ксенофобии и антисемитизма, в Министерство внутренних дел, с тем чтобы можно было подготовить точные статистические данные в режиме «реального времени». Эта информация используется Министерством юстиции для выпуска ежемесячных статистических отчетов, а также для лучшего понимания природы таких правонарушений и для оценки мер реагирования на них со стороны системы уголовного правосудия.

Рекомендация 15

➔ При разработке системы сбора данных для органов прокуратуры и суда следует предусмотреть такие категории данных, которые способствуют выявлению сильных и слабых сторон судебного преследования (например, количество случаев признания правонарушителями своей вины).

51 Веб-сайт Генеральной прокуратуры Польши: <http://www.pg.gov.pl/bip/index.php?0,813,1>

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВОПРОС 6.

Интерпретация и обнародование данных, касающихся судебного преследования и вынесения приговоров

Данные, касающиеся судебного преследования и вынесения приговоров по делам о преступлениях на почве ненависти, могут служить индикатором, показывающим, влияют ли руководящие указания и программы обучения положительным образом на качество работы органов правосудия. Помимо этого, такую информацию можно сопоставить с данными о преследовании за другие виды преступлений, с тем чтобы выявить области, в которых в первую очередь требуется работа по улучшению ситуации и куда необходимо направлять ресурсы.

Как и в случае с другими видами преступлений, количество дел о преступлениях на почве ненависти, по которым были возбуждены уголовные дела, обычно бывает значительно ниже количества преступлений, заявления о которых принимает и регистрирует полиция. Вместе с тем, важно знать, демонстрируют ли данные полиции и прокуратуры сходные тенденции по всему срезу видов преступлений на почве ненависти и мотивов предубеждения. Например, если количество преступлений на почве ненависти, расследуемых прокуратурой, растет примерно теми же темпами, что и количество преступлений на почве ненависти, регистрируемых полицией, это может свидетельствовать о хорошей координации действий, а также о росте доверия со стороны групп потерпевших к системе уголовного правосудия в целом. Такая динамика предполагает, что данной проблеме уделяется больше внимания, следствие проводится более тщательно, а качество подготовки судебных дел растет. Это может свидетельствовать и о том, что выросший уровень поддержки потерпевших стимулирует их к участию в процессе уголовного судопроизводства и повышает их готовность давать показания. Если же данные полиции и прокуратуры демонстрируют противоположные тенденции, это может свидетельствовать о слабой координации действий этих двух ведомств или о разной степени доверия общества к каждому из них.

Как и в случае с данными полиции, важно доводить данные об уголовном преследовании и вынесении приговоров до сведения потерпевших, а также до сведения общин, против которых направлены преступления на почве ненависти, и широкой общественности. Это можно делать самыми разными способами, включая публикацию ежегодных отчетов, информирование через прессу или реагирование на громкие судебные дела.

Рекомендация 16

- ➔ Органам прокуратуры следует проводить сопоставительный анализ своих данных и данных полиции о преступлениях на почве ненависти в целях выявления всех областей, требующих особого внимания или мер по улучшению ситуации.

Рекомендация 17

- ➔ Данные о признании ответчиков виновными и о вынесенных приговорах следует группировать по категориям и обнародовать на регулярной основе.

Стратегические рамки сбора и мониторинга данных о преступлениях на почве ненависти

Одним из методов, с помощью которого можно обеспечить более широкое распространение информации и более координированный подход к решению проблемы преступлений на почве ненависти, включая сбор и мониторинг данных, является создание официальных правительственных рабочих групп с участием представителей всех органов, связанных с каким-либо аспектом борьбы с преступлениями на почве ненависти. В ряде стран такие рабочие группы уже созданы.

Для расширения сферы деятельности и повышения эффективности рабочих групп может быть полезным включить в их состав членов ОГО, связанных с противодействием преступлениям на почве ненависти (в том числе представляющих группы, чаще всего страдающие от таких преступлений). Например, в Соединенных Штатах действует широкая коалиция, в которую входят организации по борьбе за гражданские права; религиозные организации; организации в области просвещения и охраны правопорядка; профессиональные и общественные организации. Цель коалиции – проведение кампаний за улучшение мер реагирования на преступления на почве ненависти на федеральном уровне и на уровне штатов.

Необходимо обнародовать информацию о работе межведомственных групп, в том числе обо всех планах действий, стратегиях и подготовленных выводах. Это может повысить внимание общественности к вопросу о необходимости борьбы с преступлениями на почве ненависти, убедить группы, против которых направлены эти преступления, в том, что данная проблема решается, а также способствовать общественным дискуссиям, в результате которых могут возникнуть новые полезные предложения или действия по борьбе с различными аспектами преступлений на почве ненависти.

12. Государственная стратегия реагирования на преступления на почве ненависти (Соединенное Королевство)

Правительство Соединенного Королевства обнародовало стратегию под названием «Борись с ними, сообщи о них, положи им конец» (Challenge it, Report it, Stop it), цель которой – профилактика преступлений на почве ненависти посредством противодействия установкам и поведенческим стереотипам, способствующим разжиганию ненависти; поощрения мер раннего вмешательства, призванных снизить риск эскалации инцидентов; улучшения ситуации с подачей заявлений о преступлениях на почве ненависти в результате укрепления решимости потерпевших заявлять об инцидентах и добиваться правосудия, а также при помощи сотрудничества с партнерами на национальном и местном уровнях в целях обеспечения необходимой поддержки потерпевшим, решившимся на подачу заявления.

Для решения этих задач были объединены на национальном уровне усилия многих государственных ведомств Соединенного Королевства, осуществляющих координацию усилий местных органов, волонтерских организаций и органов уголовного правосудия с целью совершенствования оперативного реагирования на преступления на почве ненависти. В целом, эти межведомственные усилия должны обеспечить более эффективный сквозной процесс реагирования, в рамках которого осуществляется раннее выявление преступлений на почве ненависти, совместное ведение дел по таким преступлениям, а также активная работа с правонарушителями.⁵²

Рекомендация 18

➔ Необходимо создать официальные правительственные рабочие группы по борьбе с преступлениями на почве ненависти в целях совершенствования процесса сбора данных, расширения обмена информацией и организации более скоординированного и стратегического общенационального подхода к решению проблемы преступлений на почве ненависти. Следует подключить к этой работе все государственные органы и ведомства, деятельность которых направлена против какого-либо аспекта преступлений на почве ненависти, а также представителей гражданского общества.

Рекомендация 19

➔ Необходимо распространять в обществе информацию о деятельности и результатах усилий правительственных рабочих групп по борьбе с преступлениями на почве ненависти.

⁵² Описание данной инициативы и полный текст плана действий находятся по адресу: <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/crime/hate-crime-action-plan>.

РАЗДЕЛ 3.

Учет опыта потерпевших: анализ масштаба и последствий преступлений на почве ненависти

Введение

Системы сбора информации, используемые органами полиции и уголовного правосудия, редко фиксируют полную картину виктимизации потерпевших от преступлений на почве ненависти. Причина заключается в том, что такие системы опираются в первую очередь на заявления самих потерпевших, а заявления о преступлениях на почве ненависти, как указывалось выше в настоящем руководстве, в значительном числе случаев не подаются. Например, в 2012 г. Национальная программа Соединенных Штатов по сбору информации о жертвах преступлений (NCVS)⁵³ после обследования большой выборки домохозяйств выявила, что лишь 45% лиц, считавших, что они стали жертвами преступлений на почве ненависти, подавали в полицию заявления об этих правонарушениях.

В настоящем разделе речь идет о двух основных инструментах, с помощью которых можно установить степень распространенности и оценить последствия преступлений на почве ненависти: это виктимологические исследования, которые проводятся органами власти на национальном и местном уровнях, и деятельность в области мониторинга, осуществляемая ОГО или МПО.

Инструменты, позволяющие определить количество преступлений на почве ненависти, о которых заявления не подавались, и выявляющие последствия таких преступлений для потерпевших, могут дать более точную картину истинного масштаба преступлений на почве ненависти, а также важную информацию о влиянии таких случаев на потерпевших. Они позволяют установить конкретные общины, подвергающиеся риску, а также получить информацию об изменении моделей насилия. Помимо этого, они дают возможность оценить уровень доверия общин к полиции и другим органам уголовного

⁵³ См.: <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245>.

правосудия. Вся эта информация может оказаться полезной для совершенствования мер планирования, профилактики и реагирования на преступления на почве ненависти.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВОПРОС 7.

Данные, подлежащие учету в ходе виктимологических опросов

Виктимологические опросы учитывают мнения самих потерпевших о том, было ли конкретное правонарушение совершено по мотиву предубеждения. Слабость этого подхода состоит в его субъективности, однако он нередко дает большие возможности для сопоставления полученной информации с официальными данными как с точки зрения масштаба преступлений на почве ненависти, так и с точки зрения их последствий для отдельных лиц и для общин.

По мере возможности, опросы потерпевших должны учитывать те же мотивы предубеждения и виды преступлений, которые фиксируются официальной статистикой. Это дает возможность эффективного сопоставления полученных данных с данными, собранными органами уголовного правосудия. У респондентов следует спрашивать, заявляли ли они о правонарушении в полицию: эти сведения дадут аналитикам возможность установить масштаб расхождений между количеством преступлений, заявления о которых были поданы, и количеством преступлений, о которых потерпевшие не сообщили в правоохранительные органы. Помимо этого, опрос можно организовать таким образом, чтобы получить информацию о том, преступления с какими мотивами предубеждения чаще всего остаются неизвестными полиции и, по возможности, в каких регионах страны наблюдается такая картина.

Результаты опросов могут показать, насколько различаются последствия для потерпевших от преступлений одного и того же вида, но совершенных с мотивом или без мотива предубеждения. Например, по результатам Опроса жертв преступлений на территории Англии и Уэльса (Crime Survey of England and Wales), потерпевшие от преступлений на почве ненависти обычно чаще, чем потерпевшие от других видов преступлений, заявляли о том, что после произошедшего они испытывают страх и тревогу⁵⁴.

Виктимологические опросы могут стать источником важной информации о том, как потерпевшие относятся к разным аспектам преступлений на почве ненависти. При наличии достаточных ресурсов можно обеспечить сбор, среди прочего, следующей информации:

⁵⁴ <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/crime-research/hosb0612/hosb0612?view=Binary>.

- ▶ уровень удовлетворенности мерами реагирования со стороны полиции⁵⁵;
- ▶ уровень беспокойства в связи с преступлениями на почве ненависти в целом (например, респондентам можно задать вопрос о том, считают ли они, что преступления на почве ненависти представляют собой серьезную проблему, и насколько сильно их тревожит тот факт, что они стали жертвами таких преступлений)⁵⁶;
- ▶ причины подачи или неподачи заявления в полицию (например, потерпевшие могут подать заявление о правонарушении, чтобы избежать его повторения, или отказаться от подачи заявления, так как считают, что полиция не предпримет никаких действий в отношении правонарушителя)⁵⁷;
- ▶ место совершения преступления (данная информация может помочь выяснить, различается ли уровень неподачи заявлений о преступлениях на почве ненависти в разных районах; это может свидетельствовать о недоработках со стороны руководства отделений полиции или органов прокуратуры, и такая локализация данных особенно важна там, где полномочия по разработке политики переданы на региональный и местный уровень);
- ▶ приходилось ли респонденту быть свидетелем преступления на почве ненависти, и не был ли кто-либо из членов его семьи жертвой такого преступления (эти вопросы позволяют еще больше расширить поиск информации о преступлениях на почве ненависти, о которых потерпевшие не сообщают в полицию);
- ▶ демографические данные потерпевших, включая этническую принадлежность, возраст и гендер (поскольку виктимологические опросы проводятся анонимно, этот подход позволяет разработчикам политики выяснить, не влияют ли на опыт жертв другие стороны их личности (например, вопросы о демографических данных могут выявить, кто чаще склонен подавать заявления о преступлениях на почве ненависти – мужчины или женщины) и испытывают ли потерпевшие более старшего возраста большее психологическое потрясение, чем более молодые потерпевшие).

55 <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11635-eng.htm#a13>.

56 <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/crime-research/hosb0612/hosb0612?view=Binary>.

57 <http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/pub/pdf/hcrvp.pdf>.

Рекомендация 20

- ➔ Необходимо готовить и проводить виктимологические опросы, отражающие те же мотивы предубеждения и виды уголовных преступлений, которые фиксируются официальной статистикой; это позволит осуществлять простое и эффективное сопоставление данных, а также выявлять масштабы и причины неподачи заявлений о преступлениях на почве ненависти.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВОПРОС 8.

Проведение виктимологических исследований

Существует ряд подходов, которые можно использовать для определения масштаба преступлений на почве ненависти и их влияния на потерпевших. Массовые опросы населения могут дать подробную картину этой проблемы и позволить прийти к верным выводам о количестве преступлений на почве ненависти, уровне неподачи заявлений о таких преступлениях и об их последствиях для потерпевших. В странах, где уже проводятся официальные виктимологические опросы по определенной выборке населения, потребуется лишь незначительный объем ресурсов на включение в анкеты ряда дополнительных вопросов, которые помогут существенно расширить массив информации. В странах, где такие национальные опросы не проводятся, государственные органы могут обратить внимание на преимущества их разработки и проведения. ООН уже опубликовала подробное «Руководство по проведению виктимологических обследований»⁵⁸.

Помимо этого, можно проводить опросы на местном уровне или целевые опросы для получения более подробной информации по конкретным мотивам предубеждения, группам жертв или отдельным районам. В соответствующих случаях целевые опросы можно проводить совместно с ОГО.

Масштабные виктимологические опросы

Виктимологический опрос – это обычно масштабное исследование на национальном уровне, в задачу которого входит получение информации о преступлениях от самих потерпевших, а также выявление преступлений, о которых заявления в полицию не подавались. В опубликованном ООН «Руководстве по проведению виктимологических обследований» указывается следующее: «Административные источники информации (например, статистические данные полиции или судебных органов) сами по себе не могут обеспечить в достаточной степени верный и всеобъемлющий анализ преступлений. Виктимологические обследования являются в настоящее время признанным

58 Manual on Victimization Surveys [Руководство по проведению виктимологических обследований], UN Office on Drugs and Crime and UN Economic Commission for Europe, Geneva, UN, 2010, <http://www.scribd.com/doc/41169741/Manual-on-Victimization-Surveys>.

инструментом, с помощью которого правительства и общественность разных стран могут понять стоящие перед ними проблемы в области преступности и оптимальные пути решения этих проблем»⁵⁹.

13. Национальная программа по сбору информации о жертвах преступлений (Соединенные Штаты)

Соединенные Штаты являются примером страны, в которой проводятся комплексные виктимологические опросы, включающие вопросы о преступлениях на почве ненависти. В рамках Национальной программы по сбору информации о жертвах преступлений (The National Crime Victimization Survey), осуществляемой под руководством Министерства юстиции, проводится 135 тыс. интервью, спланированных таким образом, чтобы охватить репрезентативную выборку по всем регионам страны.

Первое интервью проводится лично. Интервьюеры посещают одно и то же домохозяйство в течение 3,5 лет с интервалом в 6 месяцев. Используемая при проведении опроса форма предусматривает описание каждого инцидента с точки зрения потерпевшего. Затем эта информация централизованно анализируется в целях точной классификации и регистрации преступлений. Например, потерпевший может заявить, что его «ограбили», тогда как из рассказанных им подробностей следует, что он стал жертвой кражи со взломом. В таком случае классификация данного преступления в реестре изменяется в соответствии с принятыми категориями уголовных преступлений. Потерпевших просят ответить на вопрос, считают ли они, что данное преступление было совершено по одному из мотивов предубеждения, указанных в предлагаемом им списке. Если потерпевший отвечает утвердительно, его просят привести хотя бы одно дополнительное доказательство – например, факт использования языка или символов ненависти.

Каждые три года полученные выводы публикуются в виде отдельного издания. Департамент по вопросам жертв преступлений Министерства юстиции использует эти данные при принятии решений о распределении ресурсов, а организации гражданского общества – в качестве инструмента агитационно-пропагандистской деятельности при проведении просветительских кампаний, а также в целях повышения качества предоставляемых услуг.

Иногда объем данных о преступлениях на почве ненависти, собранных в ходе виктимологического опроса, оказывается недостаточным для проведения убедительного сопоставления данных. В таких случаях приходится использовать массив данных, накопленных за несколько лет. Помимо этого, может иметь место нехватка информации по отдельным мотивам предубеждения: это особенно касается новых мотивов предубеждения или трудных для доступа групп (например, некоторых меньшинств или лиц с ограниченными возможностями). Такие пробелы можно заполнить, используя дополнительные

59 Там же, с. 12.

статистические выборки, нацеленные на конкретные группы, мотивы предупреждения или направления, информации о которых недостаточно⁶⁰. Данные, полученные в ходе таких опросов, дополняют результаты более масштабных виктимологических исследований⁶¹.

Безупречных виктимологических опросов не бывает. Например, если из выборки исключаются некоторые учреждения (скажем, школы или дома-интернаты), это может непропорционально повлиять на качество имеющихся данных о преступлениях на почве ненависти в отношении лиц с ограниченными возможностями или в отношении лиц пожилого возраста. Обследование домохозяйств, которое повторно проводится в одних и тех же домах, может отрицательно сказаться на имеющихся данных о виктимизации более молодых людей, которые склонны чаще менять место жительства. Телефонные опросы часто проводятся с использованием стационарных, а не мобильных номеров. В результате лица, пользующиеся исключительно мобильными телефонами, из выборки выпадают. Ограничение числа языков, на которых проводятся интервью, может привести к тому, что опросом не будут охвачены мигранты, недавно прибывшие в страну. Иногда такие ограничения можно обойти – например, используя дополнительную выборку из недостаточно представленных групп. В тех же случаях, когда последствия таких ограничений устранить невозможно, важно иметь четкое представление о том, как они влияют на качество данных.

Для получения необходимых данных о преступлениях на почве ненависти не всегда обязательно проводить *специальные* опросы потерпевших от *уголовных преступлений*. Например, в Канаде используют альтернативный подход, когда вопросы о виктимизации потерпевших от преступлений на почве ненависти включаются в анкеты уже существующих *социологических* опросов (см. врезку 15).

Если в конкретной стране виктимологические опросы не проводятся, работчики политики могут использовать выводы общеевропейских программ – таких, как исследование «Положение меньшинств и дискриминация в Европейском союзе» (EU MIDIS) и Международный опрос жертв преступлений (ICVS). С помощью содержащихся в них данных можно получить представление о существующих тенденциях и ознакомиться с методикой проведения

60 АОП дает следующее определение дополнительной выборки: «когда обследование включает дополнительную выборку в составе какой-либо группы или групп населения, по которым, в случае проведения опроса методом случайной выборки, невозможно получить информацию в достаточном объеме. Например, к «редким» группам населения, подлежащим обследованию по оперативной выборке при проведении общего обследования населения, относятся некоторые этнические меньшинства» (цитата из: EU MIDIS Data in Focus Report 6: Minorities as Victims of Crime [Данные EU MIDIS в Фокусе, отчет 6: Меньшинства как жертвы преступности], FRA, указ. соч., сноска 12, р. 7.

61 Более подробную информацию о подготовке опросов по дополнительным выборкам см. в: Manual on Victimization Surveys [Руководство по проведению виктимологических обследований], UN Office on Drugs and Crime and UN Economic Commission for Europe, Geneva, UN, 2010, <http://www.scribd.com/doc/41169741/Manual-on-Victimization-Surveys>.

этих опросов. Например, как видно из представленного во врезке 14 отрывка из публикации Агентства Европейского союза по основным правам (АОП) «Сделать преступления на почве ненависти в Европейском союзе видимыми: признание прав жертв» (Making Hate Crime Visible in the European Union: acknowledging victims' rights), программа ЕС «Международный опрос жертв преступлений» (ICVS) предоставляет важную информацию об уровне виктимизации различных меньшинств в ряде стран ЕС.

14. Международный опрос жертв преступлений (Европейский союз)⁶²

В ходе проведения Международного опроса жертв преступлений в ЕС в 2005 г. впервые задавались вопросы, прямо касающиеся преступлений на почве ненависти. Согласно результатам, в 2004 г. около 3% респондентов заявили о «преступлениях на почве ненависти, совершенных в отношении их самих или их близких родственников». Иммигранты, составившие 15% респондентов, оказались группой, представители которой подвергаются наибольшему риску стать жертвой преступления на почве ненависти (уровень виктимизации иммигрантов составил 10% по сравнению с уровнем в 2% у неиммигрантов). Показатели виктимизации для иммигрантов оказались неизменно выше по всем видам преступлений, из чего следует, что статус иммигранта повышает риск виктимизации по всем десяти видам уголовных преступлений, отраженным в опросе, – независимо от других известных факторов риска (таких, как молодой возраст или проживание в городе). Похоже, что основным фактором роста уровня обычных преступлений в ряде стран Европы, особенно угроз и нападений, становятся преступления, совершаемые на почве расизма.

Рекомендация 21

- ➔ Если виктимологические опросы не дают достаточной информации об отдельных группах, районах или мотивах предубеждения следует планировать и проводить опросы с использованием дополнительной выборки, отражающей такие группы, проблемы или ситуацию в конкретном районе с целью получения дополнительной информации.

62 Извлечения из публикации: Making Hate Crime Visible in the European Union: acknowledging victims' rights [Сделать преступления на почве ненависти в Европейском Союзе видимыми: признание прав потерпевших (АОП)], Vienna, FRA, 2012, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>.

Рекомендация 22

- Когда проведение масштабных виктимологических опросов невозможно, ту же самую информацию можно собрать более экономичным способом, включая вопросы, касающиеся преступлений на почве ненависти, в анкеты уже существующих социологических опросов.

Местный и целевой мониторинг с привлечением ОГО

Многие жертвы преступлений на почве ненависти могут испытывать больше доверия к организациям гражданского общества, чем к полиции. Таким образом, ОГО могут больше подходить для ведения мониторинга и сбора информации о последствиях преступлений на почве ненависти для потерпевших и их общин, о конкретных особенностях различных видов преступлений на почве ненависти, а также о препятствиях на пути к правосудию, с которыми могут сталкиваться потерпевшие.

В этой связи контакты ОГО с группами, о которых известно, что они склонны не подавать заявления о совершенных против них преступлениях, а также мониторинг таких групп силами ОГО могут стать источником дополнительной информации для разработчиков политики. Как указывалось выше, организации гражданского общества могут быть основными партнерами государственных органов при проведении специальных опросов или при использовании дополнительной выборки. Ниже идет речь и о других способах, которыми ОГО могут помочь в сборе информации и данных.

Подготовка и проведение опроса силами ОГО или отдельного исследователя

При совместной работе с какой-либо организацией гражданского общества в области подготовки местного или регионального опроса о преступлениях на почве ненависти важно договориться об определении преступления на почве ненависти, которое будет использоваться, и о том, какая информация и с использованием каких методов будет собираться. Это поможет обеспечить доверие к собранным данным со стороны разработчиков политики, которые будут использовать результаты опроса как надежный источник информации о преступлениях на почве ненависти. Помимо этого, данный подход поможет обеспечить, чтобы собираемая ОГО информация отражала те же категории данных, что и национальная статистика.

Постоянный мониторинг силами ОГО

Как показывают ежегодные отчеты БДИПЧ по рассматриваемой теме, сбором и публикацией данных о преступлениях и инцидентах на почве ненависти занимаются многие ОГО в регионе ОБСЕ. Например, российский Информационно-аналитический центр СОВА занимается сбором данных об инцидентах на почве ненависти в Российской Федерации при помощи изучения широкого ряда источников, в том числе СМИ, блогов, ультраправых средств

информации и сообщений от других ОГО, входящих в его сеть⁶³. Там, где это возможно, информация об инцидентах перепроверяется в правоохранительных органах. Информация об актах насилия группируется по категориям «убийство», «покушение на убийство» и «физическое нападение». Информация об этнической принадлежности жертв также группируется по наиболее распространенным категориям.

Фокус-группы с участием ОГО

Работа с фокус-группой представляет собой форму качественного анализа, в ходе которого участники отвечают на вопросы о пережитых ими событиях и их восприятии этих событий. С помощью данного метода можно получить более подробную информацию об опыте конкретных групп, ставших объектом преступлений на почве ненависти, а также о мерах реагирования властей на такие преступления. Этот подход может помочь определить направления дальнейших исследований (например, с использованием количественных опросов или других форм сбора данных).

Опросы, проводимые МПО

Использование результатов опросов, проведенных межправительственными организациями, может быть особенно полезным при мониторинге нападений на мигрантов и беженцев в местном и национальном масштабе. Некоторые МПО обладают мандатом и ресурсами для мониторинга инцидентов, направленных против целевых общин, и могут делиться этой информацией с разработчиками политики в целях координирования мер реагирования на инциденты и преступления на почве ненависти. Например, в 2011 г. УВКБ ООН и Национальная комиссия за права человека в Греции создали «Сеть по учету инцидентов на почве расизма с применением насилия» (Network for Recording Incidents of Racist Violence), в работе которой участвует ряд ОГО. Признавая необходимость использования универсального и надежного инструмента учета, участники сети разработали и утвердили форму учета инцидентов на почве расизма. В качестве места для проведения мониторинга был выбран центральный район Афин. За три месяца было зафиксировано 63 инцидента на почве расизма с применением насилия. Этот факт был признан важным показателем распространенности инцидентов на почве ненависти в данном районе. В состав собираемых данных входила демографическая информация (гендер и национальное происхождение потерпевших), информация о видах правонарушений, объектах нападения (люди или имущество), а также о причинах неподачи заявлений о таких инцидентах в полицию. Основной причиной неподачи заявлений было названо отсутствие доверия к полиции⁶⁴.

63 См.: <http://www.sova-center.ru/en>.

64 Веб-сайт программы: <http://www.unhcr.gr/lagainracism/category/racist-violence-recording-network>.

Рекомендация 23

- Необходимо привлекать организации гражданского общества к сбору данных о преступлениях на почве ненависти в качестве партнеров. Работа может вестись в форме виктимологических опросов, опросов по дополнительной выборке, более узких целевых опросов или фокус-групп. Необходимо также учитывать данные, собранные МПО (если они имеются).

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВОПРОС 9.

Использование данных виктимологических опросов

Изучение и распространение данных о виктимизации

Данные виктимологических опросов могут служить основными исходными точками для проведения сравнительного анализа и получения полезных выводов – при условии, что авторы опросов признают и понимают последствия влияния различных методик. По итогам такого анализа можно прийти к выводам, например, о причинах и масштабе неподачи заявлений о преступлениях на почве ненависти, о тенденциях в области виктимизации, а также о самом распространенном мотиве предубеждения.

В более широком смысле данные виктимологических опросов могут помочь властям при анализе недостатков в работе правоохранительных органов или органов прокуратуры. Вместе с данными, зафиксированными полицией и прокуратурой, данные таких опросов могут помочь государственным органам выявлять проблемы и более эффективно распределять ресурсы. Они могут продемонстрировать необходимость более активной работы правоохранительных органов с населением, повышения качества подготовки сотрудников полиции или качества услуг, предоставляемых потерпевшим.

Публикация данных, полученных в ходе виктимологических опросов, вместе с официальными данными о преступлениях, о которых было заявлено в полицию, дает возможность провести анализ и объяснить различия между этими двумя массивами данных. В ряде стран проведение такого сопоставления является требованием в рамках хорошей практики.

15. Виктимологический опрос в Канаде

Раз в пять лет в анкету канадского Всеобщего социологического опроса включают вопросы о виктимизации потерпевших от преступлений на почве ненависти. Опрос проводится с использованием выборки граждан Канады в возрасте от 15 лет и старше, которым задается вопрос о том, стали ли они в течение предыдущих 12 месяцев жертвой любого из следующих видов правонарушений: нападение на сексуальной почве, ограбление, физическое нападение, кража со взломом, кража автомобиля или деталей к нему, кража домашнего имущества, кража личного имущества и вандализм. Если респонденты сообщают, что стали жертвой такого преступления, их просят ответить, считают ли они, что преступление было совершено по мотиву ненависти, и, в случае утвердительного ответа, просят указать мотив (мотивы). Виктимологические данные по преступлениям на почве ненависти, полученные по итогам такого опроса, публикуются вместе с официальной полицейской статистикой, и это дает возможность легко сопоставить данные о преступлениях, о которых заявления в полицию не подавались, и официальные данные полицейского учета.⁶⁵

Рекомендация 24

- ➔ Официальные данные о преступлениях на почве ненависти и данные виктимологических опросов необходимо публиковать вместе, так как это дает возможность сопоставить информацию о преступлениях на почве ненависти, о которых были поданы заявления в полицию, с информацией о преступлениях на почве ненависти, о которых заявления в правоохранительные органы не подавались.

65 Police-reported hate crime in Canada [Преступления на почве ненависти в Канаде, заявления о которых поступили в полицию], Statistics Canada, 2009, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11469-eng.pdf>.

ПРИЛОЖЕНИЕ I.

Создание системы мониторинга и сбора данных о преступлениях на почве ненависти: десять практических шагов

В настоящем приложении приводится краткое изложение поэтапного подхода к созданию общенациональной системы сбора данных о преступлениях на почве ненависти (на основе примеров хорошей практики). Более подробное описание каждого этапа приводится в тексте настоящего руководства.

1. Принятие законодательства

- ▶ Необходимо принять законы, специально направленные против преступлений на почве ненависти, которые выделяли бы эти преступления как особый вид правонарушений и/или предусматривали ужесточение наказания за все преступления, совершенные по мотиву предубеждения. Законодателям следует рассмотреть возможность принятия решения, которое бы обязывало правоохранительные органы вести сбор данных о преступлениях на почве ненависти, а также предусматривало обнаружение этих данных на ежегодной основе.
- ▶ Не следует забывать, что любые собранные данные о преступлениях на почве ненависти будут пригодными для сопоставления с данными из других стран только в том случае, если они опираются на определение, из которого ясно следует, что преступление на почве ненависти представляет собой уголовное преступление, совершенное по мотиву предубеждения.

2. Создание общенациональной координирующей структуры

- ▶ Необходимо создать национальную рабочую группу или иной координирующий механизм по борьбе с преступлениями на почве ненависти или по сбору данных о таких преступлениях. В эту структуру должны входить представители или контактные лица из всех министерств и ведомств, связанных с решением вопросов по любому аспекту преступлений на почве ненависти, а также представители всех крупных организаций гражданского общества, занимающихся проблемой преступлений на почве ненависти или помощью уязвимым группам населения.
- ▶ Силами этой рабочей группы следует разработать единый подход к сбору данных, а также обеспечить сбор и распространение данных,

необходимых государственным ведомствам, чья работа связана с решением проблемы преступлений на почве ненависти.

- ▶ Необходимо публиковать информацию о создании рабочей группы, ее деятельности и полученных результатах.

3. Необходимо принять определение преступления на почве ненависти для целей сбора данных, включив в него указание конкретных категорий информации, подлежащих сбору

- ▶ Необходимо согласовать список мотивов предубеждения, подлежащих учету в ходе сбора данных. Как минимум, в него должны входить все мотивы предубеждения, упомянутые в национальном законодательстве.
- ▶ Используемая терминология должна быть как можно более конкретной. Например, речь должна идти не просто о «преступлениях в отношении членов религиозных конфессий», а конкретно о «преступлениях на почве антисемитизма», «преступлениях, направленных против мусульман» и т. д. Следует рассмотреть возможность выделения таких категорий предубеждения, которые, возможно, не указаны в законодательстве, – например, преступления в отношении лиц с ограниченными возможностями или преступления в отношении транссексуалов. Это может помочь в оценке новых тенденций в сфере преступлений на почве ненависти.
- ▶ Необходимо согласовать список широких категорий уголовных преступлений, о которых следует проводить сбор данных. В максимально возможной степени следует придерживаться тех же категорий, которые уже используются действующими системами учета данных о преступлениях. В типовой перечень могут входить следующие категории преступлений: убийство, физическое нападение, причинение ущерба имуществу, осквернение могил, вандализм, угрозы и нападения на места отправления культа.
- ▶ Если уголовный кодекс выделяет в качестве категорий уголовных правонарушений «преступления экстремистского характера», «язык ненависти» и «дискриминацию», все данные о них следует собирать отдельно от данных о преступлениях на почве ненависти.
- ▶ Необходимо обеспечить, чтобы одинаковая процедура сбора данных последовательно использовалась на национальном или региональном уровне, а также всеми ведомствами.

4. Создание системы регистрации данных

- ▶ Необходимо создать стандартную базу данных, которая должна включать согласованный перечень мотивов предубеждения, видов уголовных преступлений и административных единиц, по которым следует проводить сбор данных. Эта система должна обеспечивать своим пользователям возможность отслеживать прохождение дела

через судебную систему с момента, когда оно было зарегистрировано в качестве возможного дела о преступлении на почве ненависти.

- ▶ Каждое соответствующее министерство должно выпустить подробные инструкции по учету, проверке и оформлению информации о преступлениях на почве ненависти, приняв меры к тому, чтобы эти общие инструкции последовательно применялись всеми министерствами. Помимо этого, необходимо четко установить обязанности на всех уровнях.
- ▶ Данные необходимо обнародовать ежегодно.

5. Разработка и реализация программы обучения

- ▶ Необходимо разработать обширную программу обучения, задача которой – обеспечить, чтобы сотрудники полиции и прокуратуры, судьи, работники суда и другие лица, которые могут пользоваться системой сбора данных, обладали необходимыми для этого знаниями и навыками. Программы обучения должны варьироваться в зависимости от функций, выполняемых соответствующими ведомствами и их сотрудниками.
- ▶ К участию в таких программах следует привлекать организации гражданского общества, так как они могут представить точку зрения местных общин и местные примеры, а также предложить шаги, которые бы способствовали укреплению доверия к органам правосудия со стороны местных общин и поощряли лиц из числа потерпевших к подаче заявлений о преступлениях на почве ненависти.

6. Сбор и регистрация данных

- ▶ Следует разработать стандартизированные формы для регистрации преступлений на почве ненависти сотрудниками полиции, отражающие мотивы предубеждения и категории уголовных преступлений.
- ▶ При принятии первоначального решения о том, может ли данное правонарушение составлять преступление на почве ненависти и нужно ли его зарегистрировать как таковое, необходимо использовать как можно более широкий подход.
- ▶ Необходимо собирать как можно больше подробностей о преступлениях на почве ненависти для внесения их в статистические данные.
- ▶ При регистрации преступлений на почве ненависти на всех уровнях системы правосудия, включая полицию, прокуратуру и суды, необходимо использовать одни и те же конкретные категории таких преступлений.

7. Сбор дополнительных данных в ходе виктимологических опросов

- ▶ Необходимо готовить и проводить масштабные виктимологические опросы для выяснения уровня и причин неподачи заявлений о

преступлениях на почве ненависти. При этом для обеспечения легкости и эффективности сопоставительного анализа данных следует отражать теми же мотивы предубеждения, виды преступлений и административные единицы, которые отражены в статистике правоохранительных органов.

- ▶ При отсутствии условий для проведения масштабных виктимологических опросов следует рассмотреть возможность включения вопросов о преступлениях на почве ненависти в анкеты существующих социологических опросов.
- ▶ Если виктимологические или социологические опросы не дают достаточной информации об отдельных группах населения, районах или мотивах предубеждения, следует рассмотреть возможность подготовки и проведения более узконаправленных опросов среди недостаточно представленных групп с использованием «дополнительной выборки».
- ▶ Необходимо помнить, что группы гражданского общества могут располагать информацией, полученной в ходе собственных виктимологических или иных исследований.

8. Проверка и анализ данных в целях совершенствования мер реагирования на уровне политики

- ▶ Анализ собранных данных поможет сделать выводы и извлечь уроки на будущее по таким вопросам, как масштабы и характер преступлений на почве ненависти, эффективность работы полиции, результативность судебных дел, качество услуг, предоставляемых потерпевшим, и др.
- ▶ Собранные данные необходимо проверять для выявления возможных недостатков или вопросов, требующих особого внимания, – таких, например, как улучшение методов ведения следствия или судебного преследования, меры по защите конкретных групп, повышение качества предоставляемых услуг или внимательное отношение к ситуации в школах.
- ▶ Необходимо пересматривать систему сбора данных в целях выявления возможных методических ошибок или способов улучшения работы системы, с тем чтобы повысить качество получаемой информации.
- ▶ Следует использовать собранные данные в качестве основы для разработки более совершенных мер борьбы с преступлениями на почве ненависти и их последствиями. Возглавить деятельность по выработке рекомендаций руководству страны и по формированию более скоординированного стратегического подхода в национальном масштабе может правительственная рабочая группа или другой орган. К участию в этой работе следует привлекать представителей гражданского общества.

9. Обнародование информации

- ▶ Собранные данные необходимо обнародовать в максимально возможной степени, привлекая к ним внимание при помощи печатных публикаций, сообщений в СМИ и размещения информации в Интернете. Публикуемая информация должна включать не только статистику, но и результаты анализа данных.
- ▶ Официальные данные о преступлениях на почве ненависти следует публиковать вместе с данными, полученными в ходе виктимологических опросов, что позволит сопоставить количество преступлений, о которых поступают заявления в полицию, и количество преступлений, о которых заявления не подаются.
- ▶ Следует обнародовать все действия или планы государственных органов в отношении любого аспекта борьбы с преступлениями на почве ненависти.

10. Последовательный учет гендерного фактора на всех этапах планирования и осуществления сбора данных

- ▶ Учет гендерных аспектов следует осуществлять на всех этапах планирования, разработки и реализации систем сбора данных о преступлениях на почве ненависти.
- ▶ При планировании ресурсов, предназначенных для оказания поддержки потерпевшим и для осуществления меры профилактики, следует опираться на имеющиеся данные о последствиях преступлений на почве ненависти для мужчин и для женщин.
- ▶ Необходимо информировать общественность о природе и последствиях преступлений на почве ненависти, имеющих гендерную подоплеку.

ПРИЛОЖЕНИЕ II.

Решения Совета министров ОБСЕ

Решения Совета министров ОБСЕ, касающиеся обязательств государств-участников в области борьбы с преступлениями на почве ненависти:

- Обеспечить «наращивани[e] потенциала правоохранительных органов и их сотрудников по части выявления, сбора данных, расследования и судебного преследования преступлений на почве ненависти против рома и синти» (Решение СМ № 4/13);
- «Собирать, хранить и обнародовать достоверные сведения и достаточно подробные статистические данные о преступлениях на почве ненависти и насильственных проявлениях нетерпимости, включая число случаев, доведенных до сведения правоохранительных органов, число возбужденных дел и вынесенных приговоров. В тех случаях, когда законы о конфиденциальности личных данных налагают ограничения на сбор сведений о жертвах, государствам следует рассмотреть возможность применения методов сбора данных, которые отвечают требованиям таких законов» (Решение СМ № 9/09);
- «Принять в случае необходимости конкретное и целенаправленное законодательство по борьбе с преступлениями на почве ненависти, предусматривающее эффективные меры наказания, которые учитывали бы тяжесть таких преступлений» (Решение СМ №. 9/09);
- «Принимать надлежащие меры для поощрения жертв к сообщению о преступлениях на почве ненависти, с признанием того, что сокрытие сведений о преступлениях на почве ненависти мешает государствам в разработке эффективной политики. В этой связи им следует рассмотреть возможность в качестве дополнительных шагов прибегать к методам, которые способствуют внесению гражданским обществом вклада в борьбу с преступлениями на почве ненависти» (Решение СМ № 9/09);
- «Внедрять или совершенствовать мероприятия по профессиональной подготовке и созданию потенциала, ориентированные на должностных лиц правоохранительных, прокурорских и судебных структур, занимающихся преступлениями на почве ненависти» (Решение СМ № 9/09);
- «В сотрудничестве с соответствующими участниками процесса изучать подходы к предоставлению жертвам преступлений на почве ненависти

доступа к консультативной, правовой и консульской помощи, а также эффективного доступа к правосудию» (Решение СМ № 9/09);

- «Безотлагательно расследовать преступления на почве ненависти и обеспечивать, чтобы мотивы, которыми руководствовались лица, приговоренные к наказанию за преступления на почве ненависти, получили соответствующую оценку и публичное осуждение со стороны соответствующих органов власти и политического руководства» (Решение СМ № 9/09);
- «Обеспечивать в надлежащих случаях сотрудничество на национальном и международном уровнях, в том числе с соответствующими международными органами и между полицейскими службами, в деле борьбы с организованной насильственной преступностью на почве ненависти» (Решение СМ № 9/09);
- «Проводить информационно-просветительские кампании, в частности, при участии правоохранительных органов, ориентированные на общественность и группы гражданского общества, которые оказывают помощь жертвам преступлений на почве ненависти» (Решение СМ № 9/09);
- «Назначить, если они еще не сделали этого, национальный контактный пункт по борьбе с преступлениями на почве ненависти, с тем чтобы он периодически доводит до сведения БДИПЧ достоверную информацию и статистические данные о преступлениях на почве ненависти» (Решение СМ № 9/09);
- «Обеспечивать сбор и хранение достоверных данных и статистических сведений о преступлениях на почве ненависти и их проявлениях, наладить подготовку соответствующих сотрудников правоприменительных структур и укреплять сотрудничество с гражданским обществом» (Решение СМ № 10/07);
- «Содействовать развитию возможностей гражданского общества по внесению вклада в мониторинг и отчетность о действиях, мотивированных ненавистью, и оказывать помощь жертвам преступлений на почве ненависти» (Решение СМ № 13/06);
- «Развивать усилия по выполнению своих обязательств в области сбора и поддержания достоверных данных и статистики в области преступлений на почве ненависти, что жизненно необходимо для формулирования эффективной политики и выделения надлежащих ресурсов на противодействие действиям на почве ненависти, и в этом контексте предлагает также государствам-участникам содействовать развитию возможностей гражданского общества по внесению вклада в мониторинг и отчетность о действиях, мотивированных ненавистью, и оказывать помощь жертвам преступлений на почве ненависти» (Решение СМ № 13/06);

- «Содействовать укреплению возможностей правоохранительных органов путем профессиональной подготовки и составления руководств о наиболее эффективном и уместном способе реагирования на преступления, связанные с предубеждениями, расширять позитивное взаимодействие между полицией и жертвами и поощрять сообщение жертвами о преступлениях на почве ненависти, например, путем обучения рядовых сотрудников, осуществления интерактивных программ по улучшению отношений между полицией и населением и обучения в области обеспечения принятия к рассмотрению дел для оказания помощи жертвам и их защиты» (Решение СМ № 13/06);
- «Укреплять усилия по сбору и хранению надежной информации и статистических данных о преступлениях на почве ненависти и законодательстве по этому вопросу, периодически передавать такую информацию в БДИПЧ, обеспечивать общественности доступ к такой информации и рассмотреть вопрос об использовании помощи БДИПЧ в этой области, а также рассмотреть в этой связи вопрос об определении национальных контактных пунктов при БДИПЧ по вопросу о преступлениях на почве ненависти» (Решение СМ № 10/05);
- «Наращивать усилия по надлежащему обучению государственных служащих, и в частности сотрудников правоохранительных органов, методам реагирования на преступления на почве ненависти и их предупреждения и рассмотреть в этой связи вопрос о разработке программ такой подготовки, а также возможность использования экспертных знаний БДИПЧ в этой области; обмениваться примерами хорошей практики» (Решение СМ № 10/05);
- «Последовательно и недвусмысленно выступать против актов и проявлений ненависти, в частности, в политических высказываниях» (Решение СМ № 10/05);
- «Бороться с преступлениями, совершаемыми на почве ненависти, разжигать которую может расистская, ксенофобская и антисемитская пропаганда в средствах массовой информации и в Интернете» (Решение СМ № 12/04);
- «Собирать и хранить заслуживающую доверия информацию и статистические данные о совершаемых на их территории антисемитских и иных преступлениях на почве ненависти, периодически доводить эту информацию до сведения Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и предоставлять ее в распоряжение общественности» (Решение СМ № 12/04);
- «Выступать на соответствующем уровне и надлежащим образом с публичным осуждением актов насилия, совершенных на почве дискриминации и нетерпимости» (Решение СМ № 4/03).

Решениями Совета министров по вопросам борьбы с преступлениями на почве ненависти БДИПЧ поручается следующее:

- «продолжать работать в тесном сотрудничестве с другими соответствующими межправительственными учреждениями и гражданским обществом, действующим в области содействия взаимному уважению и пониманию и борьбе с нетерпимостью и дискриминацией, в том числе путем сбора данных о преступлениях на почве ненависти» (Решение СМ № 13/06);
- «продолжать служить пунктом сбора информации и статистики о преступлениях на почве ненависти и соответствующих законодательствах, переданных государствами-участниками, и предавать гласности эту информацию через его систему информации о терпимости и недискриминации и доклад о вызовах и реакции на мотивированные ненавистью действия в регионе ОБСЕ» (Решение СМ № 13/06).

