



ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ОБСЕ ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Отвечая на вопросы участников кампании национальной жандармерии по опросу общественного мнения.
Фото: Сирпа-жандармери
А/С Прюво

Полиция и этнические меньшинства

Развитие возможностей партнерства

Даже в периоды относительного спокойствия и стабильности общество в регионе ОБСЕ время от времени сталкивается с чудовищными проявлениями межэтнических конфликтов и волнений. Рольф Экеус, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ), говорит, что этого быть не должно.

Бывший посол Швеции считает, что если национальные меньшинства интегрированы в основные рамки надлежащего управления и если их право на сохранение этнического, религиозного, языкового и культурного лица уважается, можно вообще предотвратить напряженность, связанную с принадлежностью к национальному меньшинству, или по крайней мере взять ее под контроль до ее взрыва.

За последние 14 лет ВКНМ со штаб-квартирой в Гааге выступала инициатором и защитником ряда рекомендаций экспертов, направленных на формирование образования, общественной и социально-экономической жизни, использование языков и вещание в многоэтнических общинах.

В интервью журналу «ОБСЕ» Верховный комиссар разъясняет, почему сейчас на первое место выступает работа полиции с местным населением и почему последние рекомендации ВКНМ одинаково важны как для такой работы, так и для прав национальных меньшинств.

Журнал «ОБСЕ»: Почему Верховный комиссар по делам национальных меньшинств решил уделить свое внимание вопросу работе полиции в настоящее время?

Посол Рольф Экеус: Как вам известно, моя роль заключается в том, чтобы идентифицировать и стараться решить как можно раньше проблемы, связанные с межэтнической напряженностью, затрагивающей мир и стабильность или отношения между государствами – участниками ОБСЕ.

Мое вмешательство особенно эффективно тогда, когда я могу непосредственно оценить конкретную ситуацию. Это объясняет, почему визиты в ту или иную страну и обсуждение с правительством и представителями меньшинства являются неотъемлемой частью моей деятельности.

В ходе этих встреч люди обычно поднимают одни и те же вопросы: образование, использование языков, вещание на языках меньшинств и участие в политической деятельности. Это всего лишь несколько примеров. Полиция является одной из нескольких «обычных подозрительных» тем.

Лидеры национальных меньшинств жалуются мне на то, что полицейские не понимают проблем, существующих в их общинах, и что зачастую злоупотребляют своей властью. Они также считают практику найма дискриминационной. В свою очередь, руководители полиции говорят, что они не довольны отсутствием сотрудничества со стороны групп меньшинства и отсутствием у них интереса в сотрудничестве с правоохранительными органами для обеспечения безопасности и порядка в их собственных общинах.

Должен, однако, добавить, что есть и светлые моменты. Я был глубоко поражен тем, как даже небольшое партнерство между полицией и национальными меньшинствами на местном уровне способствует достижению атмосферы конструктивного диалога и взаимного доверия и уважения.

Все это привело меня к первоначальной точке отсчета в вопросах полицейской деятельности в многонациональных общинах, используя тот же последовательный подход, который ВНКМ применял в течение многих лет – разъяснение международных стандартов и направление деятельности руководящих органов и представителей меньшинств в правильном направлении при помощи наших рекомендаций.

Для того чтобы придать импульс этому процессу, в прошлом году, действуя совместно с Группой Секретариата ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности, я провел встречу международно признанных экспертов, включая старших должностных лиц полиции, для изучения всех аспектов данной проблемы. 9 февраля я представил перечень конкретных рекомендаций группы Постоянному совету в Вене. Они касались вопросов набора кадров и представительства, подготовки и профессионального роста, способов вовлечения этнических общин, оперативной практики, предотвращения конфликтов и управления ими.

Зачем вообще учитывать фактор диверсификации в вопросах полицейской деятельности? Возможно правильная полицейская деятельность должна быть просто “бесцветной”?

Я твердо убежден, что есть важнейшая связь между качеством полицейской деятельности и состоянием дел в межэтнических отношениях. Полиция работает на “уровне улицы” и зачастую представляет собой “лицо” правоохранения. Поэтому неудивительно, что полицейские власти серьезно стараются сформировать отношение меньшинств к их деятельности как справедливой, отвечающей за свои действия и действующей в рамках законности. Опыт показывает, что страны, которые не понимают этого преимущества, платят за это высокую цену.

Что касается второй части вашего вопроса, я согласен с тем, что правоохранительные органы должны быть в основном “бесцветными”. Нам сразу приходит каждодневный пример того,



“Мы согласны с послом Экеусом в том, что межэтнические распри зачастую подпитывают конфликты в мире сегодня. Кто может отрицать роль, которую межэтническая напряженность сыграла в трагической истории Балкан за последние десятилетия? Межэтническая полицейская деятельность не только оправдана с точки зрения демократических стандартов, которые мы все приняли, она просто необходима”.

Посол Дж. Финли, представительство США при ОБСЕ, из выступления на заседании Постоянного совета 9 февраля 2006 года.

что ни одного человека нельзя безосновательно останавливать для обыска на основе этнической принадлежности.

Тем не менее в определенных случаях полиция вынуждена делать исключения. Так, для того чтобы лучше учитывать характер населения, которое она обслуживает, руководство полиции должно предпринимать специальные усилия по поощрению принятия на работу представителей этнических меньшинств, обращаясь к ним непосредственно при помощи информационных кампаний, помогая им в том, чтобы они соответствовали основным стандартам, и устраняя прямые или косвенные дискриминационные барьеры на пути к найму на работу.

Не означает ли это практику “утверждения” во вред профессионализму и справедливости при найме?

Я предпочитаю поставить цель – достижение этнического состава в определенное время. При этом главным является поддержание высоких профессиональных стандартов. В действительности именно полицейские, происходящие из меньшинства, будут более всего заинтересованы в том, чтобы эти стандарты не понижались, поскольку они не хотели бы, чтобы их считали “второсортными полицейскими”.

С учетом всего вышесказанного, все равно будут оставаться ситуации, требующие применения квотной системы, особенно в постконфликтных ситуациях, когда полицейские силы требуются создавать с нуля.

Дружеский патруль на рынке в многоэтничном г. Ош, южный Кыргызстан.



Стремление полиции большого Манчестера обеспечить диверсификацию.

Нет ли опасности в том, что гражданам придется разыгрывать "карту меньшинства" в определенных ситуациях?

Да, к сожалению, такая опасность существует, и это накладывает дополнительную ответственность на политических руководителей и полицейские власти, приводя зачастую даже к большему антагонизму между всеми сторонами и усложняя процесс достижения компромисса. Я особо призываю все стороны к сдержанности и максимальному сотрудничеству в поиске решений.

Это улица с двусторонним движением. Представители национальных меньшинств не должны забывать о том, что вместе с правами идет ответственность. Вот почему рекомендации, касающиеся полицейской деятельности, относятся и к меньшинствам. Необходимо, чтобы они поняли, что несут общую ответственность за

гибкости в своем выполнении – в них учитывается конкретная ситуация государства, например, факторы, связанные с осуществлением реформы полиции и фактическим положением вещей.

И действительно, группа экспертов сознавала тот факт, что полицейские службы в отдельных государствах находятся на разных этапах развития. Группа добилась того, что ее рекомендации глубоко связаны с важнейшими основополагающими правами человека в области полицейской деятельности, включая Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка Организации Объединенных Наций и Европейский кодекс Совета Европы в области полицейской этики.

Все эти кодексы существовали в качестве руководящих принципов в течение многих лет. Какова "дополнительная ценность" рекомендаций ВКНМ?

Рекомендации, разработанные под эгидой ВКНМ, касаются конкретных аспектов полицейской работы. Они, как я уже отмечал, основываются на существующих нормах и передовом опыте, но при этом высвечивают в первую очередь факторы национальности и разнообразия. Этот документ также служит подробной "дорожной картой" для политических лидеров и органов полиции в их усилиях по укреплению взаимного доверия между полицией и национальными меньшинствами.

Как представляется, внимание ВКНМ сосредоточено на Балканах и регионе СНГ. Адресованы ли эти рекомендации о работе полиции главным образом странам, расположенным "к востоку от Вены"?

В группу составителей этого документа входили 15 человек из самых разных уголков региона ОБСЕ; они стремились разработать универсально применимые и полезные рекомендации, в которых каждый сможет найти что-то для себя.

Кстати, лет 20-30 назад тема национальной специфики и полицейской работы возникла в

Работа полицейских с населением во Франции



"Мы должны бояться того, что этнические распри как внутри, так и между народами станут самой опасной угрозой стабильности и общей безопасности на нашем континенте в ближайшие годы".

— **Министр иностранных дел Нидерландов Ханс ван дер Брук, из выступления на встрече Совета министров ОБСЕ в Стокгольме, декабрь 1992 года.**

странах “к западу от Вены”. Это было время, когда глубокое взаимное недоверие и подозрительность между меньшинствами и полицией выросли до такого уровня, что в конечном итоге вылились в насилие. Некоторые из рекомендаций непосредственно основываются на тех болезненных уроках, которые мы извлекли для себя в ту пору.

Должен, однако, добавить что в некоторых странах Запада “стена недоверия” между полицией и меньшинствами все еще сохраняется, в связи с чем необходимо постоянно быть начеку.

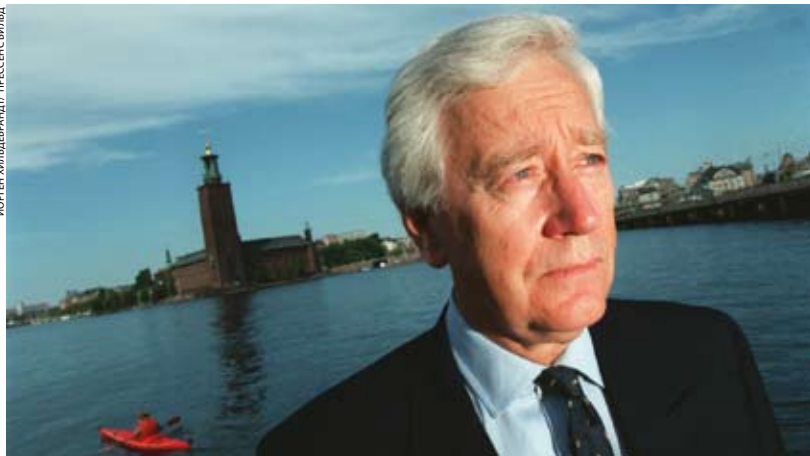
Каким образом можно обеспечить, чтобы эти рекомендации не просто были “подшиты в дело”, а служили в качестве незаменимого справочного пособия для повседневной полицейской работы и планирования?

Я согласен с тем, что некоторые политики и полицейские начальники могут воспринять этот документ как очередную попытку прочитать им лекцию о правах человека и навязать определенные правила поведения. Хочу, однако, заверить их, что такая задача не ставилась.

В самом начале документа эксперты подчеркивают, что отношения между полицией и меньшинствами, строящиеся на основе сотрудничества, взаимного доверия и уверенности друг в друге, совершенно очевидно, отвечают интересам обеих сторон:

- приток информации, источником которой являются новобранцы из числа меньшинств, приходящие на службу в полицию со своими навыками и знаниями, способствует повышению эффективности полицейской работы;
- более внимательное отношение полиции к проблемам меньшинств позволяет последним взять на себя больше ответственности за обеспечение собственной безопасности по месту жительства. При этом также облегчается доступ меньшинств к системе правосудия и расширяются их возможности для мирного урегулирования конфликтов.

Обладая в этой области огромным опытом, ОБСЕ может оказать существенную помощь в укреплении связей между полицией и меньшинствами. Считаю, что некоторые из рекомендаций мы уже реально осуществляем на местах и можем по праву гордиться тем, что сделано. Надеюсь, что положительные примеры, о которых расска-



ЮРГЕН ХИЛЬДЕНРАНД/ПРЕССЕНС БИЛЬД

“СБСЕ приняло [в 1992 году] новаторское решение об учреждении поста Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Я говорю “новаторское”, потому что никогда до этого – да и после – ни один международный орган не наделялся правом и обязанностью вмешиваться во внутренние дела государств для решения вопросов, носящих порой “чувствительный характер”, а именно – во взаимоотношения между большинством и меньшинствами, имея в конечном счете ввиду предотвращение конфликтов в будущем.

В качестве предварительного условия для предоставления ВКНМ столь “интрузивного” права правительства потребовали, чтобы Верховный комиссар в обязательном порядке “работал в духе конфиденциальности” и “независимо от всех сторон”.

Политика ВКНМ базируется на основополагающей концепции “интеграции при уважении разнообразия”. Речь идет не о выборе по принципу “или – или”, а о нахождении правильного баланса”.

— Из выступления посла Рольфа Экеуса на Парламентской ассамблее ОБСЕ в Вене 23 февраля 2006 года

зывается в документе, послужат хорошим стимулом.

Как я уже упоминал на заседании Постоянного совета, ВКНМ в сотрудничестве с Группой по специальным вопросам полицейской деятельности и другими структурами ОБСЕ готов оказывать государствам практическое содействие в выполнении этих рекомендаций.

На Ваш взгляд, какие из стран с многонациональным составом населения принимают энергичные усилия, с тем чтобы повысить качество работы своей полицейской службы?

Я не хотел бы особо выделять какие-либо конкретные примеры. Убежден при этом, что в интересах всех государств – участников ОБСЕ оценивать работу своих полицейских служб через призму этих рекомендаций и претворять их в жизнь.

Экспертные рекомендации об интеграции меньшинств при уважении разнообразия

С 1992 года Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) является для государств-участников “инструментом предотвращения конфликтов по возможности на самом раннем этапе”. С целью дать ключевым должностным лицам ориентиры в создании правовых и политических механизмов обеспечения гармоничных межнациональных отношений независимые эксперты, работающие под эгидой ВКНМ, подготовили следующие документы:

- Гагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (1996 год);
- Ословские рекомендации о языковых правах национальных

меньшинств (1998 год);

- Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (1999 год);
- Рекомендации по использованию языков меньшинств в теле-радиовещании (2003 год);
- Рекомендации по работе полиции в многонациональном обществе (2006 год).

С этими документами на различных языках можно ознакомиться на сайте:

www.osce.org/hcnm