

Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания Примеры надлежащей практики

Серия публикаций ОСВПД, том 9

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



Вена, апрель 2010 г.

© OSCE 2010

Все права защищены. Содержание этой публикации можно без ограничений использовать и воспроизводить в образовательных и иных некоммерческих целях при обязательном упоминании ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-92-9234-509-9

Отдел стратегических вопросов
полицейской деятельности
Управление Генерального секретаря
Секретариат ОБСЕ
Вальнерштрассе 6,
1010 Вена, Австрия
тел: +43-1 514 36 6942
факс: +43-1 514 36 6266
e-mail: spmu@osce.org
<http://www.osce.org/policing>
<http://polis.osce.org>

Контактный пункт по вопросам рома и
синти
ОБСЕ БДИПЧ
ал. Уяздовське 19
00-557 Варшава, Польша
тел.: +48-22 5200 798
факс: +48-22 5200 605
e-mail: Roma@odihhr.pl
<http://www.osce.org/odihhr/18148.html>

Оглавление

Сокращения.....	6
Глоссарий / Расшифровка терминов.....	7
Предисловие	9
Краткий обзор.....	14
I. Введение.....	24
II.1 Расовая дискриминация, инциденты и преступления на почве ненависти	30
II.2 Проблемы отношений между полицией и рома и синти.....	34
II.2.1 Примеры недостаточного применения полицейских мер.....	35
II.2.2 Примеры избыточного применения полицейских мер.....	35
II.3 Меры повышения эффективности полицейской деятельности в отношении общин рома и синти.....	38
III. Примеры надлежащей практики в области формирования доверия и взаимопонимания между полицией и рома и синти	44
III.1 Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома и синти.....	45
III.1.1 Формирование системы директивных документов... ..	46
III.1.2 Определение области анализа	49
III.1.3 Определение норм	50
III.1.4 Получение фактических данных	51
III.1.5 Анализ несоответствий.....	53
III.1.6 Разработка плана действий	55

III.2	Разработка законов, директивных документов, профессиональных кодексов, кодексов поведения и постоянно действующих инструкций	56
III.2.1	Разработка законов.....	56
III.2.2	Разработка директивных документов.....	58
III.2.3	Разработка профессиональных кодексов, кодексов поведения и постоянно действующих инструкций ...	63
III.2.4	Выполнение директивных документов, кодексов поведения и постоянно действующих инструкций ...	67
III.3	Управление человеческими ресурсами	69
III.3.1	Набор на службу.....	70
III.3.2	Удержание на службе	77
III.3.3	Продвижение по службе и развитие карьеры.....	80
III.4	Обучение и повышение квалификации	83
III.4.1	Цели и задачи обучения	85
III.4.2	Содержание обучения относительно обращения с общинами рома и синти.....	86
III.4.3	Методы обучения.....	93
III.4.4	Требования к реализации программ обучения.....	96
III.5	Взаимодействие с общинами рома и синти:.....	99
III.5.1	Формирование партнерских отношений	102
III.5.2	Проведение полицейских операций	113
III.5.3	Обеспечение подотчетности действий полиции	129
IV.	Выводы и рекомендации	131
V.	Список цитированной литературы.....	135
V.1	Международные документы.....	135
V.2	Библиография	141

VI. Приложения.....	155
Приложение 1: Примеры международных инициатив и документов, направленных на решение проблем безопасности рома и синти	155
Приложение 2: Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома и синти: рекомендации для использования в государствах-участниках ОБСЕ.....	163
Приложение 3: Общая схема анализа эффективности директивных документов.....	171
Приложение 4: Бланк задержания, используемый в г. Фуэнлабрада, Испания	173

Сокращения

ГКГ	Гражданская консультативная группа
КПВРС	Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти
ГДБО	Группа действий по обеспечению безопасности общин
СБСЕ	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕКРН	Европейская комиссия против расизма и нетерпимости
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕПППЧ	Европейская платформа «Полиция и права человека»
ЕКПР	Европейская коалиция по вопросам политики в отношении рома
ЕЦПР	Европейский центр прав рома
ЕС	Европейский Союз
EU-MIDIS	Программа исследований положения меньшинств и дискриминации в Европейском Союзе
ФАЕРЛЕО	Братская ассоциация европейских рома - сотрудников правоохранительных органов
ФРА	Агентство по основным правам
ВКНМ	Верховный комиссар по делам национальных меньшинств
ИСИТАП	Международная программа помощи в подготовке работников уголовного розыска
ВПЛ	Внутренне перемещенное лицо
МВДА	Министерство внутренних дел и администрации
МВД	Министерство внутренних дел
МоВ	Меморандум о взаимопонимании
НПО	Неправительственная организация
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПЕР	Проект по вопросам этнических отношений
САРА	Экспертная модель «Сканирование, анализ, реагирование, оценка»

ОСВПД	Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности
СТЕПСС	Методы эффективного задержания и досмотра сотрудниками полиции
ООН	Организация Объединенных Наций

Глоссарий / Расшифровка терминов

Рома и синти: Термин «рома и синти» используется в настоящем издании в соответствии с практикой ОБСЕ. Совет Европы применяет термин «рома и странствующие лица», а Европейский Союз – термин «рома». Эти термины универсальны и охватывают все другие общие обозначения, применяемые к рома и синти, например – термин «цыгане» и производные от него. В случаях, когда приводятся примеры из конкретной страны, применяются термины, которые являются предпочтительными для обозначения этой группы в данной стране.

Этнический профайлинг: Термин «этнический профайлинг» применяется для обозначения практики полиции, когда сотрудники правоохранительных органов при проведении досмотра и проверок, наблюдения или следственных мероприятий без каких-либо объективных или рациональных обоснований принимают решения о том, кто связан или может быть связан с преступной деятельностью, основываясь не на поведении данных лиц, а на таких характеристиках, как их расовая, этническая, религиозная или национальная принадлежность. (Сравн.: Open Society Institute, Addressing Ethnic Profiling by Police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project [Институт «Открытое общество», «Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией». Отчет проекта «Методы эффективного задержания и досмотра сотрудниками полиции», Нью-Йорк 2009 г., с. 9; а также: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI General Policy Recommendation No. 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing [Общеполитическая рекомендация Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) № 11: борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью в работе правоохранительных органов], CRI(2007)39, Страсбург 2007 г., п. 1).

Преступление на почве ненависти: Уголовное преступление, совершенное по мотиву предубеждения. Это означает, что преступник намеренно выбрал объект преступления по признаку наличия у него какого-либо защищаемого признака. Объектом преступления может быть одно или более лиц или имущество, связанное с той или иной группой, объединяемой каким-либо защищаемым признаком. «Защищаемый признак» - это признак, общий для той или иной группы, такой как «раса», язык, религия, этническая или религиозная принадлежность, национальность или любой иной аналогичный общий фактор. (Источник: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Hate Crime Laws: A Practical Guide [Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Законодательство против преступлений на почве ненависти: практическое руководство], Варшава 2009 г., с. 16).

Инциденты, мотивированные ненавистью: «инциденты, акты или проявления нетерпимости, совершенные с мотивом предубеждения, которые не дотягивают до преступления на почве ненависти – либо потому, что факт уголовного преступления доказать не удалось, либо потому, что данный акт не является уголовно наказуемым по законодательству данного государства» (Источник: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Hate Crime Report 2008 [Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Отчет «Преступления на почве ненависти в 2008 году», Варшава 2009 г., с. 11).

Избыточное применение полицейских мер: «Избыточное применение полицейских мер» имеет место в случаях, когда неоправданно большое внимание уделяется преступлениям, якобы совершаемым представителями общин определенных меньшинств или этнических групп, или когда в отношении таких лиц осуществляются более жесткие меры. (Сравн.: Oakley, Robin, “Police Training Concerning Migrants and National Minorities” [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами], в: Council of Europe, Human Rights and the Police [Права человека и полиция], Страсбург, 1997 г., сс. 74f.).

Недостаточное применение полицейских мер: «Недостаточное применение полицейских мер» имеет место в случаях, когда сотрудники полиции менее охотно предоставляют в достаточном объеме свои услуги и помощь представителям меньшинств, ставшим жертвами преступлений. (Сравн.: Oakley, Robin, “Police Training Concerning Migrants and National Minorities” [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами], в: Council of Europe, Human Rights and the Police [Права человека и полиция], Страсбург, 1997 г., сс. 74f.).

Предисловие

Отношения между полицией и общинами рома и синти во многом имеют принципиальное значение. Рома и синти нередко становятся объектами дискриминации и насилия на расовой почве. Им необходимо иметь возможность рассчитывать на полноценную защиту со стороны полиции от преступлений, мотивированных ненавистью, и на полноценное расследование таких преступлений. В то же время полиция сталкивается с проблемой эффективности осуществления полицейской деятельности в общинах рома и синти, которые нередко относятся к подобным мероприятиям с подозрением и недоверием – с учетом долгой истории злоупотреблений и дискриминации со стороны различных органов государственной власти.

В принятом в 2003 году Плане действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ государства-участники признали важность налаживания хороших отношений между полицией и общинами рома и синти для достижения общей цели в борьбе с дискриминацией и насилием на расовой почве, а также для того, чтобы рома и синти получили возможность в полной мере и на равных основаниях участвовать в жизни общества. Государства-участники обязались принять ряд мер по сокращению разрыва между международными нормами полицейской деятельности и существующей национальной практикой.

В течение семи лет после принятия данного плана действий был разработан ряд инициатив в области надлежащей полицейской практики в отношении рома и синти. В то же время до полного выполнения обязательств, предусмотренных в плане действий, еще весьма и весьма далеко. К сожалению, в поступающей из многих государств-участников информации содержится значительное число сообщений о неправомерных действиях полиции и напряженных отношениях между правоохранительными органами и общинами рома и синти.

Цель настоящей публикации – помочь государствам-участникам в выполнении обязательств по указанному плану действий путем описания принципов и надлежащей практики, которые можно использовать в мероприятиях, направленных на улучшение отношений между полицией и общинами рома и синти.

Укрепление сотрудничества и повышение степени доверия в отношениях с полицией могут способствовать повышению эффективности действий полиции и, в свою очередь, укреплению безопасности общин рома и синти. Кроме того, улучшение отношений может положительно сказаться и на деятельности самой полиции. Эффективное предупреждение и расследование преступлений, мотивированных ненавистью – важная составляющая надлежащей работы полиции, и повышение показателей результативности положительно скажется на общей оценке деятельности полиции. Профессиональное поведение в соответствии с существующими нормами приведет к росту поддержки со стороны местных общин и улучшит доступ к ним. Кроме того, улучшение отношений с общинами рома и синти повысит уровень безопасности самих сотрудников правоохранительных органов.

Авторы выражают надежду, что представленные в настоящем издании примеры надлежащей практики по улучшению отношений между полицией и общинами рома и синти получат широкое распространение, и ими будут активно пользоваться политики, представители министерств внутренних дел и администраций, руководство полиции, сотрудники полиции всех уровней, а также представители гражданского общества.



Кевин Карти
Старший полицейский советник
Генерального секретаря ОБСЕ



Анджей Мирга
Старший советник по вопросам
рома и синти Бюро ОБСЕ
по демократическим институтам и
правам человека (БДИПЧ)

Выражение признательности

Материалы настоящей публикации в значительной степени основаны на результатах проекта БДИПЧ «Police and Roma: Towards Safety for Multi-Ethnic Communities» [Полиция и рома: к обеспечению безопасности многонациональных сообществ]. В 2009 году эти результаты были более подробно изучены, обновлены и дополнены в тесном сотрудничестве с группой известных специалистов по вопросам отношений между полицией и рома. Они приняли участие в нескольких раундах дискуссий, проводившихся с помощью электронной почты, а также в работе двух семинаров, которые были организованы Подразделением по стратегическим вопросам полицейской деятельности и Контактным пунктом БДИПЧ по вопросам рома и синти и состоялись в Вене в сентябре и октябре 2009 года.

Свой вклад в эту работу внесли следующие специалисты:

- Г-н Яхья Чолак, главный инспектор, Турция;
- Г-н Джон Коксхед, сотрудник по связям с общинами цыган и странствующих лиц, штаб полиции общественной безопасности, Рипли, Соединенное Королевство;
- Г-жа Анита Данка, сотрудник по вопросам рома и синти, Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти;
- Г-н Дан Доги, сотрудник по вопросам рома и синти, Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти;
- Г-н Тим Дель Веккио, сотрудник по делам полиции, Подразделение ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности;
- Г-н Сэмюэль Дюбуа, Национальный штаб жандармерии, Управление общественной безопасности, Отдел регулирования и выполнения обязательств, Франция;
- Г-жа Юдит Хименец, сотрудник по правовым вопросам, Управление Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств;
- Г-жа Джоанна Гуди, руководитель Отдела по вопросам свобод и правосудия, Агентство Европейского Союза по основным правам (ФРА);

Г-жа Джанет Грэнфорс, Национальный консультативный совет Финляндии по делам рома, Министерство социального обеспечения и здравоохранения;

Г-жа Патриса Ханцлова, благотворительная организация DROM, Чешская Республика;

Г-жа Ульрика Хербст, комиссар полиции, инспектор полиции, Пловдивское региональное управление, Болгария;

Г-н Эдвард Кабина, старший советник по вопросам общинной полиции, Миссия ОБСЕ в Сербии;

Г-жа Хайди Канкайнен, инспектор по уголовным делам, Министерство внутренних дел, Финляндия;

Г-жа Милена Клайнер, руководитель Управления по делам национальных меньшинств, Хорватия;

Г-н Карло Ланди, старший военный советник, Постоянная миссия Италии в ОБСЕ;

Г-н Гьёрги Макула, пресс-секретарь, Штаб национальной полиции Венгрии, Венгрия;

Г-н Дэвид Мартин, сержант, представитель по вопросам отношений с меньшинствами, местное управление полиции р-на Фуэнлабрада (Мадрид), Испания;

Г-н Мануэль Марион, заместитель руководителя Подразделения ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности;

Г-жа Изабелла Михалаче, заместитель директора Европейского центра по правам рома;

Г-жа Зсуфия Молдова, адвокат, Хельсинский комитет Венгрии;

Г-н Денис Норе, майор, Национальный штаб жандармерии, Управление общественной безопасности, Отдел регулирования и выполнения обязательств, Франция;

Г-н Бранко Новак, старший инспектор полиции, учебный центр Полицейской академии, Словения;

Г-н Робин Оукли, консультант, некоммерческая правозащитная организация «Европейский диалог», Соединенное Королевство;

Г-н Янез Огулин, суперинтендант полиции, руководитель отдела полицейских операций общего характера, подразделение Управления кадровых сотрудников полиции, Словения;

Г-жа Милена Петровиц, помощник руководителя проектов, Миссия ОБСЕ в Сербии;

Г-н Александрос Сигкос, первый лейтенант полиции, Греция;

Г-н Торстен Штодик, консультант по вопросам исследований и анализа, Подразделение ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности;

- Г-жа Симона Иоанна Стоика, капитан/старший инспектор, Институт профилактики и психической социологии, Генеральная инспекция полиции Румынии;
- Г-жа Соня Стоянович, директор Центра военно-гражданских отношений, Сербия;
- Г-н Станислав Теофилов, исполняющий обязанности директора Управления полиции и дорожной полиции, Болгария;
- Г-жа Рената Тленшева, Управление по борьбе с экстремизмом, Министерство внутренних дел, Российская Федерация;
- Г-н Петр Торак, сотрудник полиции, полицейский округ Кембриджшира, Соединенное Королевство;
- Г-н Александр Василиевич, заместитель руководителя подразделения общинной полиции, Министерство внутренних дел, Сербия;
- Г-жа Виктория Вегх, советник, Министерство юстиции и охраны порядка, Венгрия;
- Г-н Иштван Винче, сотрудник полиции, Министерство юстиции и охраны порядка, Венгрия;
- Г-н Предраг Вуйичич, эксперт по вопросам юстиции и внутренних дел, Совет регионального сотрудничества (РСС);
- Г-жа Симона Вашбергерова, благотворительная организация DROM, Чешская Республика;
- Г-жа Катарина Заркова, второй секретарь Миссии Республики Словакия в ОБСЕ.

Старший советник полиции и старший советник по вопросам рома и синти выражают глубокую признательность за всесторонний и чрезвычайно важный вклад, который указанные эксперты внесли в подготовку настоящего документа.

Краткий обзор

Общины рома и синти проживают по всей территории региона ОБСЕ и составляют крупнейшее этническое меньшинство в Европе. Несмотря на свое богатое культурное, языковое и историческое разнообразие, большое число групп рома и синти сталкиваются с одной и той же проблемой: они становятся объектами порой невыносимой дискриминации и маргинализации во многих сферах общественной жизни, таких как доступ к получению общественного обслуживания, жилья, услуг здравоохранения, образования и занятости. Кроме того, рома и синти уязвимы в плане возможности стать жертвами насилия на расовой почве, которое нередко заканчивается тяжелыми травмами и даже гибелью людей.

В своих отношениях с полицией рома и синти сталкиваются с целым рядом серьезных проблем – от этнического профайлинга, непропорционального или чрезмерного применения силы органами правопорядка в отношении рома и синти до неспособности полиции эффективно реагировать на преступления, совершаемые в отношении рома, и на проявления насилия на почве расизма. Кроме того, рома и синти нередко не хватает средств и знаний для того, чтобы обратиться в суд и добиться удовлетворения иска в отношении неправомерных действий полиции.

Несмотря на то, что многими государствами-участниками разработаны собственные директивные документы, направленные против дискриминации и на обеспечение интеграции общин рома и синти, на практике такие документы выполняются редко. К тому же в них зачастую не учитывается такой аспект, как порядок действий полиции, и не выделяются специфические проблемы полицейской деятельности в отношении рома и синти.

В настоящей публикации учтены результаты предыдущих проектов и инициатив ОБСЕ, предпринятых в целях улучшения отношений между полицией и рома и синти в ряде государств-участников. Эти меры принимались в точном соответствии с рекомендациями по вопросам полицейской деятельности, включенных в следующие документы: «План действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ», «Рекомендации ЕКРН общего характера

№3 и №11»; «Рекомендации ВКНМ по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе», а также в общие принципы полицейской деятельности в условиях демократии, сформулированные в публикациях Подразделения по стратегическим вопросам полицейской деятельности: «Guidebook on Democratic Policing» [Руководство по демократическим основам полицейской деятельности] и «Good Practices in Building Police-Public Partnerships» [Надлежащая практика формирования партнерских отношений между полицией и обществом].

Разделы настоящего издания посвящены вопросам, имеющим существенное значение для улучшения отношений между полицией и рома и синти:

- анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома и синти;
- разработка законов, директивных документов, кодексов чести и профессионального поведения, а также постоянно действующих инструкций;
- управление человеческими ресурсами;
- обучение и повышение квалификации;
- взаимодействие с общинами рома и синти: формирование партнерских отношений и проведение операций.

Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома и синти

Используя в качестве точки отсчета международные нормы демократических принципов полицейской деятельности, данный анализ имеет целью выявление недостатков как в законодательстве и директивных документах данной конкретной страны, так и в методах практического применения соответствующих норм.

Следует, чтобы систематический анализ практики полицейской деятельности в отношении рома и синти проводился в рамках четкой системы директивных документов и с применением надлежащих организационных процедур. Это позволит выявить сильные и слабые стороны текущей деятельности организаций и приведет к созданию стратегического плана действий по устранению выявленных несоответствий. Кроме того, следует

сформировать институциональные механизмы, задача которых – обеспечить соблюдение указанных норм в будущем.

Данный анализ состоит из ряда различных этапов: формирование системы, выявление сферы анализа, определение норм полицейской деятельности, получение фактических данных, анализ несоответствий и разработка планов действий.

Разработка законов, директивных документов, кодексов чести и профессионального поведения, а также постоянно действующих инструкций

По завершении этапа анализа следует провести комплексную проверку и разработку национального законодательства, директивных документов, кодексов и инструкций в целях устранения выявленных несоответствий. Следует, чтобы наличие таких несоответствий признало политическое руководство и руководство полиции, которое приняло бы твердое обязательство осуществить надлежащие меры по решению обнаруженных проблем в режиме тесных консультаций с представителями общин рома и синти.

Там, где это еще не было сделано, национальное законодательство против дискриминации следует привести в соответствие с международными нормами, а для расследования нарушений действующего законодательства, включая нарушения со стороны сотрудников правоохранительных органов в отношении рома и синти, следует сформировать органы по борьбе с дискриминацией.

Следует принять директивные документы, в которых признавалось бы большое значение полицейской деятельности в многоэтничных общинах. Для обеспечения максимальной эффективности директивных документов вопросы полицейской деятельности следует рассматривать не изолированно, а как неотъемлемый элемент политики, направленной на интеграцию рома вообще, как часть более широкой стратегии по борьбе с системной дискриминацией и по обеспечению включения рома и синти в жизнь общества.

Далее, в необходимых случаях проблемы рома следует увязывать со стратегиями более общего реформирования полицейских сил с тем, чтобы полиция соблюдала права человека в своей

деятельности, осуществляла ее на принципах оказания услуг населению с учетом потребностей многонационального общества.

На основе таких директивных документов следует пересмотреть или разработать кодексы профессиональной этики и поведения, а также постоянно действующие инструкции. В них можно изложить общие этические принципы демократических методов деятельности полиции, а также конкретные меры, которые надлежит принимать при выполнении конкретных полицейских задач, таких как принудительное выселение, расследование преступлений на расовой почве, или проверки и задержания.

Кроме того, для выполнения таких директивных документов необходимо предоставить эффективные организационные структуры и достаточные ресурсы, а эффективность их выполнения необходимо отслеживать и проводить периодическую оценку в целях выявления возможностей для повышения качества работы полиции.

Управление человеческими ресурсами

Полиция должна действовать справедливо, беспристрастно, а ее кадровый состав должен отражать состав всего общества, что позволит ей пользоваться доверием различных сообществ страны, особенно со стороны общин, которые пострадали от тенденциозного и репрессивного поведения полиции.

Следует, чтобы, подобно другим сообществам, рома и синти были в справедливой пропорции представлены в государственных структурах. По традиции, рома и синти недостаточно представлены в государственных структурах, в том числе в полиции – главным образом вследствие долгой истории дискриминации и нежелания придерживающихся прежних традиций рома и синти поступать на работу в полицию и в другие государственные ведомства.

Хотя порядок подачи заявлений на службу, порядок отбора кандидатов и дальнейшего продвижения по службе должен быть прозрачным, открытым для всех слоев общества, а не ориентироваться на меньшинства, можно внедрить некоторые специальные инициативы в целях поощрения рома и синти к поступлению на службу в полицию. В их числе могут быть информационные кампании, кампании по повышению

осведомленности или меры, направленные на преодоление недостатков в уровне образования. Особенно успешными в деле повышения осведомленности о преимуществах работы в полиции оказались такие меры, как сотрудничество школ и рассылка приглашений к поступлению на учебу, направляемых школьникам учебными заведениями правоохранительных органов. Меры, направленные на устранение недостатков образования, могут включать, например, предварительное обучение перед подачей заявлений на службу и рассмотрение в качестве преимущества таких специальных навыков, как знание культуры и языка рома. Для повышения представительства рома и синти в кадровом составе можно установить целевые нормы, а также (в чрезвычайных обстоятельствах и лишь на ограниченный срок) специальные меры набора на службу, которые могут помочь быстро устранить любой дисбаланс.

В качестве меры стимулирования, направленной на то, чтобы лица из числа рома и синти оставались на службе в полиции, необходимо обеспечить нейтральную, учитывающую многообразие культур и свободную от дискриминации рабочую атмосферу, в которой рома и синти могли бы чувствовать себя комфортно и имели бы равные возможности для продвижения по службе.

Обучение и повышение квалификации

Сотрудникам полиции надлежит обеспечить базовые знания, осведомленность (включая личностные установки), а также навыки, необходимые для выполнения полицейских функций в разнообразных общинах. Следует, чтобы, кроме базовых знаний и навыков в области методов решения проблем на основе сотрудничества и партнерства с общинами, они также были осведомлены об особой уязвимости рома и синти с точки зрения опасности стать жертвами насилия и дискриминации на почве расизма. Следует, чтобы их обучение также обеспечило умение обращаться с членами общин рома и синти надлежащим образом и с соблюдением принципов справедливости, чтобы они полностью отдавали себе отчет об их культурных различиях в плане таких вопросов, как структура семьи рома и синти, гендерные роли в ней, уход за детьми и общий уклад жизни.

Важно, чтобы в процессе обучения рассматривался вопрос о предубеждениях и отрицательных стереотипах как о

потенциальном препятствии на пути к справедливому и профессиональному отношению к рома и синти. Основное внимание в процессе обучения и повышения квалификации сотрудников полиции следует обращать на оказание им практической помощи в выполнении повседневной работы с общинами рома и синти такими методами, которые соответствуют профессиональным нормам работы полиции и международным обязательствам в области прав человека. Далее, сотрудники полиции должны осознавать преимущества, которые они получают от улучшения отношений с рома и синти с точки зрения эффективности их собственной службы.

Вопросы, касающиеся общин рома и синти, следует рассматривать как в ходе базового обучения сотрудников полиции, так и во время периодических курсов повышения квалификации на рабочем месте – в рамках непрерывного обучения сотрудников. Обучение, связанное с рома и синти, следует предоставлять как оперативным сотрудникам полиции, так и их руководителям – правда, с акцентом на различные проблемы в соответствии с их оперативными и руководящими функциями

Руководители полицейских подразделений должны также иметь в виду, что для изменения установок сотрудников одного лишь обучения недостаточно. Обучение не может служить заменой структурным, организационным и административным мерам, направленным на обеспечение перемен. Следовательно, в дополнение к обучению на рабочем месте необходимо предусмотреть такие средства повышения квалификации, как наставничество, стимулирование и награды за надлежащее поведение, а также дисциплинарные санкции для нарушителей. Кроме того, руководителям полицейских подразделений надлежит демонстрировать сотрудникам этически корректный стиль руководства, не только устанавливая профессиональные нормы, но и следуя им.

Следует проводить периодический анализ эффективности обучения и повышения квалификации, что позволит обеспечить достижение поставленных целей.

Взаимодействие с общинами рома и синти: завоевание доверия и формирование партнерских отношений

Для того, чтобы полиция могла выполнять свои обязательства по своевременному предоставлению услуг на основе равного, лишённого предубеждений отношения ко всем членам общества, ей необходимо также реагировать и на потребности общин рома и синти. Сотрудникам полиции следует стремиться завоевать доверие рома и синти, установить партнерские отношения с их общинами на основе подотчетности собственной деятельности, взаимного уважения и общения на равных. Это поможет им изучить потребности и проблемы этих людей и добиться их поддержки в деле предупреждения преступлений.

Следовательно, необходимо обучить как сотрудников полиции, так и общины рома и синти и других представителей гражданского общества методам общения и понимания собственных ролей, прав и обязанностей в рамках такого партнерства. Примерами формальных и неформальных интерактивных форумов, организуемых для подобного общения, могут служить консультативные советы общин, совместные семинары, организуемые для сотрудников полиции и представителей общин, общественные собрания или дни открытых дверей в полиции. Для того, чтобы такие форумы могли выявить широкий диапазон мнений и достичь до максимально возможного числа членов общины, следует, чтобы они были открытыми для всех сегментов данного сообщества. Следует, чтобы члены общин рома и синти получили возможность с максимальной эффективностью и результативностью использовать такие форумы для совместного выявления и решения своих проблем.

В связи с тем, что рома и синти имеют негативный опыт общения с полицией во многих странах региона ОБСЕ, полиции может оказаться необходимым предпринять особые усилия для формирования отношений доверия и партнерства с общинами рома и синти. Для завоевания и удержания поддержки со стороны рома и синти в рамках структур партнерства проекты, разработанные структурами общественных форумов, должны иметь реальное и долгосрочное положительное воздействие на обстоятельства жизни рома и синти. Кроме того, полиции и другим участвующим в этом процессе государственным ведомствам следует стремиться к институционализации таких структур и к обеспечению долгосрочного партнерства с общинами рома и синти.

Однако, в конечном счете общины рома и синти начнут испытывать доверие к полиции лишь в том случае, если она будет повседневно демонстрировать желание и способность предоставлять профессиональное, качественное обслуживание, основанное на уважении прав человека, особенно в тех аспектах полицейской деятельности, которые таят в себе потенциал конфликтов и напряженности в отношениях между полицией и рома и синти. К последним относятся такие полицейские мероприятия, как обыски, облавы, задержания, выселения, урегулирование напряженности и конфликтов между различными сообществами, а также борьба с инцидентами и преступлениями на почве расизма.

В ходе проведения подобных мероприятий полиция должна демонстрировать стремление к справедливому обращению с рома и синти, способность к такому поведению, стремление осуществлять беспристрастное посредничество при соблюдении интересов разных сообществ, а также оперативно и всерьез реагировать на проявления насилия на почве расизма.

Однако для этого полиции необходимо предоставить соответствующие директивные документы, кодексы поведения, а также надлежащее обучение и снаряжение, которые позволили бы сотрудникам выполнять упомянутые директивные документы и кодексы поведения на профессиональном уровне.

Наконец, доверие рома и синти к полиции будет в значительной степени зависеть от уровня подотчетности полиции за свои действия. Следовательно, необходимо внедрить внутренние и внешние механизмы приема и рассмотрения жалоб, а также механизмы надзора. С одной стороны, такие механизмы должны позволять эффективно и открыто рассматривать жалобы на неправомерные действия полиции, совершенные в ходе проведения полицейских операций, а также давать возможность и право анализировать и оценивать действия полиции в целях выявления моделей или тенденций неправомерных действий полиции и разработки методов устранения таких недостатков.

Общие рекомендации

В связи с тем, что полицейская деятельность имеет решающее значение для обеспечения безопасности и стабильности всех сегментов общества, она должна стоять во главе угла политики в отношении рома и синти наряду с другими направлениями, о которых речь обычно идет чаще. Вместе с тем, вопросы полицейской деятельности следует рассматривать не изолированно, а как неотъемлемый элемент политики, направленной на интеграцию рома, реализация которой требует участия и других общественных и частных организаций.

Все стратегические меры по улучшению отношений между полицией и общинами рома и синти – от уровня законодательства и политики до уровня управления и оперативной деятельности – необходимо принимать в тесном сотрудничестве со всеми участвующими заинтересованными субъектами, особенно, в том числе с представителями общин рома и синти, но также и с другими соответствующими государственными органами (например, с органами образования, здравоохранения и жилищного хозяйства), с представителями гражданского общества и частного сектора.

Учитывая, что представители рома и синти не понаслышке знакомы с культурой, обычаями, потребностями и проблемами своих сообществ, следует, чтобы они принимали активное участие в разработке директивных документов, в наборе на службу сотрудников полиции из числа рома и синти, в разработке и обеспечении обучения сотрудников полиции, связанного с вопросами рома и синти, в формировании партнерских отношений между полицией и общинами рома и синти, а также в содействии обеспечению подотчетности полиции. Кроме того, участие представителей общин рома и синти в таких структурах и мероприятиях будет в значительной степени способствовать повышению их легитимности в глазах указанных общин.

Политическое руководство и руководство полиции должно быть привержено идее улучшения ситуации в плане полицейской деятельности в отношении рома и синти; оно должно сделать ясные заявления относительно такой необходимости, а также провести необходимые изменения на организационном, оперативном уровне и на уровне управления полицейскими структурами. Указанные заявления надлежит довести до сведения

всех соответствующих заинтересованных субъектов в рядах полиции и за ее пределами, включая общины рома и синти.

Такую приверженность идее перемен необходимо продемонстрировать на практике путем установления и поддержания долгосрочных партнерских отношений между полицией и общинами рома и синти. Следует, чтобы власти распространяли примеры успешных инициатив на базе партнерства в качестве примеров надлежащей практики. В связи с тем, что рома и синти, проживая во многих различных странах на территории региона ОБСЕ, сталкиваются в ряде государств-участников с аналогичными проблемами, особое значение мог бы иметь транснациональный подход, в рамках которого правительства, полицейские ведомства и гражданское общество разных стран могли бы поделиться примерами надлежащей практики в деле выполнения Плана действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ.

Институты, миссии на местах и специальные подразделения ОБСЕ, с их специфическими возможностями и ресурсами, готовы оказывать государствам-участникам поддержку в реализации всех стратегических этапов улучшения отношений между полицией и общинами рома и синти, описанных в настоящем издании.

I. Введение

Рома и синти¹ проживают по всему региону ОБСЕ и, насчитывая в общей сложности около 10-12 миллионов человек², составляют крупнейшее этническое меньшинство в Европе. Несмотря на свое богатое культурное, языковое и историческое разнообразие, большое число этих групп рома и синти, проживающих в различных географических районах ОБСЕ, становятся объектами дискриминации и маргинализации во всех сферах общественной жизни, таких как доступ к получению общественного обслуживания, жилья, услуг здравоохранения, образования и занятости. Рома особенно уязвимы в плане возможности стать жертвами насилия на расовой почве, причем нередко расследование возможного наличия мотива предубеждения у таких нападений не проводится³.

Еще в 1990 году ОБСЕ (в то время действовавшая под названием «Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе») признала существование особых проблем в области человеческого измерения, с которыми сталкиваются общины рома и синти на всей территории региона⁴. С тех пор проблемы рома и синти продолжают занимать важное место в повестке дня ОБСЕ. Например, в 1994 году в составе Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) был создан Контактный пункт по вопросам рома и синти (КПВРС), а в 1998 году была учреждена должность Советника по вопросам рома и синти.

На Стамбульской встрече на высшем уровне 1999 года государства-участники заявили, что они «с сожалением констатируют акты насилия и другие проявления расизма и дискриминации в отношении меньшинств, включая рома и синти» и обязались «обеспечить, чтобы законодательство и политические установки предусматривали полное уважение прав рома и синти, и

¹ См. «Глоссарий/Расшифровка терминов».

² Сравн.: Council of Europe, Roma and Travellers Division [Совет Европы, Отдел по делам рома и странствующих лиц] по адресу: http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/default_en.asp.

³ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area. Status Report 2008* [Выполнение Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ. Текущий отчет за 2008 год]. Варшава, 2008.

⁴ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе «Документ Копенгагенской встречи конференции по человеческому измерению СБСЕ», Копенгаген, 1990 г.

там, где это необходимо, содействовать принятию соответствующего антидискриминационного законодательства»⁵.

В Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече, государства-участники признали «особые трудности, с которыми сталкиваются рома и синти, и необходимость принятия эффективных мер, чтобы добиться полного равенства возможностей для лиц, принадлежащих к рома и синти, соответствующего принятым в ОБСЕ обязательствам». Далее государства-участники заявили о том, что будут «наращивать свои усилия для обеспечения того, чтобы рома и синти могли стать полноправными членами общества, а также для искоренения дискриминации в их отношении»⁶.

Отчеты Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) за 1993 и 2000 год в немалой степени способствовали тому, что вопросы полицейской деятельности в отношении рома и синти вошли в повестку дня ОБСЕ. Отчет за 1993 год привлек внимание к фактам постоянных проявлений дискриминации и расизма в отношении рома и синти⁷. Впоследствии в 1993 году ВКНМ издал рекомендации, адресованные ОБСЕ и его государствам-участникам, в которых шла речь о выполнении государствами-участниками обязательств ОБСЕ в связи с положением рома и об увеличении ресурсов ОБСЕ, направляемых на решение связанных с рома вопросов. Верховный комиссар продолжил отслеживать проблемы рома в ряде стран, где действовали его представительства. В 2000 году ВКНМ выпустил новый отчет «Положение рома в регионе ОБСЕ», в котором уделялось особое внимание проблеме дискриминации и насилия на почве расизма в отношении общин рома и синти и были предложены рекомендации по борьбе с дискриминацией и насилием на почве расизма⁸.

На Маастрихтской встрече Совета министров в 2003 году государства-участники приняли «План действий по улучшению

⁵ ОБСЕ «Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне» в: «Стамбульский документ 1999 г.», с. 52.

⁶ ОБСЕ «Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне» в: «Стамбульский документ 1999 г.», с. 6

⁷ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Roma (Gypsies) in the OSCE Region. Report of the High Commissioner on National Minorities* [«Рома (цыгане) в регионе ОБСЕ». Отчет Верховного комиссара по делам национальных меньшинств]. Вена, 1993 г.

⁸ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ], Гаага, 2000 г., особенно сс. 25-62.

положения рома и синти в регионе ОБСЕ» (далее – «План действий»)⁹. Решение о принятии Плана действий последовало как результат осознания государствами-участниками ОБСЕ значительного неравенства между большинством населения и рома и синти во всех аспектах жизни. План действий содержит конкретные рекомендации о возможных путях улучшения положения рома и синти в государствах-участниках с тем, чтобы они могли играть полноценную и равную роль в обществах государств-участников. Соответственно, план обращает внимание не только на такие социально-экономические аспекты, как жилье, здравоохранение, занятость и образование, но также и на отношения между полицией и общинами рома и синти, признавая общую важность этих специфических отношений для социального и экономического благополучия общин рома и синти.

Семь рекомендаций Плана действий по вопросам полицейской деятельности, указанных в приводимой ниже рамке, намечают ряд взаимосвязанных действий, которые государствам необходимо предпринять в целях обеспечения того, чтобы полицейская деятельность способствовала социальной интеграции рома и синти на всей территории региона ОБСЕ.

Рекомендации Плана действий по вопросам полицейской деятельности

Рекомендация 26 – «Разработать политику повышения осведомленности сотрудников правоохранительных органов о положении рома и синти и преодоления предубеждений и негативных стереотипов».

Рекомендация 27 – «Разработать программы профессиональной подготовки, ориентированной на предотвращение чрезмерного применения силы, более глубокое понимание и уважение прав человека».

Рекомендация 28 – «Разработать политику, призванную: 1) улучшить отношения между общинами рома и синти и полицией с тем, чтобы предупредить жестокое обращение и насилие в отношении рома и синти со стороны полиции; 2) повысить веру в полицию и доверие к ней со стороны рома и синти».

⁹ Решение ОБСЕ №3/03 «План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ», MC.DEC/3/03, Маастрихт 2003 г.

Рекомендация 29 – «Разработать политику и процедуры, обеспечивающие принятие полицией эффективных мер в ответ на насилие на расовой почве в отношении рома и синти».

Рекомендация 30 – «Произвести – на основе консультаций с национальной полицией, НПО и представителями общин рома и синти – оценку расхождений между существующей национальной практикой и международными нормами в области полицейской деятельности».

Рекомендация 31 – «Разработать – там, где это необходимо, и в тесном партнерстве международными организациями и цыганскими НПО – директивные установки, кодексы поведения, практические руководства и программы подготовки кадров».

Рекомендация 32 – «Побуждать рома и синти к поступлению на работу в правоохранительные органы в качестве надежного средства повышения толерантности и разнообразия».

Начиная с 2003 года, исполнительные структуры ОБСЕ предприняли ряд мер, направленных на содействие выполнению этих рекомендаций. Обобщенная информация об этих мерах приводится в Приложении 1 к настоящему изданию вместе с информацией о соответствующих инициативах международных и национальных правительственных и неправительственных организаций.

На встрече Совета министров в Хельсинки в 2008 году государства-участники еще раз подчеркнули необходимость улучшения положения общин рома и синти и приняли решение о «Повышении эффективности усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ»¹⁰. Год спустя в Афинах Совет министров принял еще одно решение – о повышении эффективности усилий ОБСЕ по обеспечению устойчивой интеграции рома и синти¹¹.

¹⁰ ОБСЕ, 2008, MC.DEC/6/08 *Enhancing OSCE efforts to ensure Roma and Sinti sustainable integration* [Повышение эффективности усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ], Хельсинки, 2008 г.

¹¹ ОБСЕ, MC. DEC/8/09, *Enhancing OSCE efforts to ensure Roma and Sinti sustainable integration* [Повышение эффективности усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ], Афины, 2009 г.

Несмотря на то, что многие государства-участники недавно разработали национальные стратегии и директивные документы по предупреждению дискриминации и содействию интеграции рома и синти, темпы их выполнения незначительны. Кроме того, директивные документы нередко посвящены проблемам здравоохранения, жилья, занятости и образования, однако они проходят мимо такого аспекта как полицейская деятельность. В связи с тем, что рома и синти особенно уязвимы с точки зрения преступлений на почве ненависти и дискриминационного обращения со стороны полиции, существует настоятельная необходимость принятия специальных директивных документов, посвященных отношениям между полицией и рома. Задача состоит в том, чтобы, опираясь на рекомендации и примеры надлежащей практики, обеспечить их выполнение в повседневной оперативной работе полиции на всех уровнях.

В точности следуя соответствующим рекомендациям Плана действий ОБСЕ, настоящая публикация задумана как источник справочной информации о надлежащей практике в деле разработки и выполнения политики, стратегий и проектов, направленных на улучшение отношений между полицией и общинами рома и синти и на противодействие совершаемым в отношении рома преступлениям на почве расизма. Она рассчитана на политических деятелей, представителей министерств внутренних дел и администрации, руководителей полицейских ведомств и сотрудников полиции всех уровней, а также на представителей гражданского общества, участвующих во всех этапах процесса – от этапа разработки политики до ее фактического выполнения.

Следующая за вводной главой глава II содержит характеристику сложного положения рома и синти в регионе ОБСЕ в плане их безопасности и приводит аргументы о необходимости повышения качества полицейской деятельности в отношении общин рома и синти.

Глава III, основная глава настоящей публикации, посвящена целому ряду различных конкретных инициатив и примеров надлежащей практики по улучшению отношений между полицией и общинами рома и синти. Ссылаясь на соответствующие рекомендации Плана действий ОБСЕ и на другие существенные директивные документы, глава III посвящена анализу следующих ключевых проблемных направлений:

- состояние отношений между полицией и рома и синти в государствах-участниках;
- соответствующие, имеющие отношение к рома и синти:
 - законодательные акты,
 - кодексы поведения и профессиональные кодексы;
 - вопросы управления человеческими ресурсами;
 - обучение и повышение квалификации;
- надлежащие взаимоотношения между полицией и общинами рома и синти.

Глава IV содержит ряд выводов по основным проблемам и предлагает дальнейшие рекомендации по улучшению отношений между полицией и общинами рома и синти.

II. Положение в области безопасности рома и синти в регионе ОБСЕ

Данная глава характеризует сложную ситуацию рома и синти в области безопасности, с которой они сталкиваются во многих странах региона ОБСЕ. В главе обращается особое внимание на вопиющие примеры дискриминации, притеснений и преступлений на почве ненависти, которым подвергаются рома и синти, а также на нередко встречающееся отсутствие поддержки этим людям со стороны полиции. Глава приводит аргументы в пользу необходимости повышения качества полицейской деятельности в отношении общин рома и синти.

II.1 Расовая дискриминация, инциденты и преступления на почве ненависти

Сообщества меньшинств нередко в несоразмерной степени становятся жертвами преступлений и дискриминации, мотивированных расовой и этнической ненавистью. Отсутствие надлежащего реагирования со стороны властей может привести к созданию атмосферы безнаказанности, которая, в свою очередь, может усугубить у таких меньшинств ощущение собственной маргинализации и социального отчуждения.

Рома и синти относятся к группам меньшинств, которые на протяжении долгих лет были жертвами предубеждений и даже систематических преследований. С начала 90х годов XX века они снова стали объектом насилия на расовой почве в ряде европейских государств, особенно в странах Центральной и Восточной Европы, переживающих переходный период после падения коммунизма. Эта ситуация зафиксирована в многочисленных документах правозащитных и межправительственных организаций¹². Ряд отчетов ВКНМ по

¹² Сравн.: Amnesty International, Europe: *Discrimination against Roma*. Media Briefing [Дискриминация в отношении рома. Брифинг для СМИ], News service No. 205, 25 октября 2007 г.; European Roma Rights Centre *Police Violence against Roma* [Насилие полиции в отношении рома], Country Reports Series, issue No 12 / 2003 г.; European Roma Rights Centre, *Summary of ERRC concerns related to violence against Roma in Hungary* [Сводка выявленных ЕЦПЦ проблем, связанных с насилием в отношении рома в Венгрии] (2009 г.); *Anti-Roma Racism in Former Czechoslovakia* [Расистские действия в отношении рома в бывшей Чехословакии] (2009 г.); *Divide and Deport: Roma and Sinti in Austria* [Разделяй и депортируй: рома и синти в

вопросам рома и синти, а также отчетов БДИПЧ по преступлениям на почве ненависти непосредственно обращаются к проблеме рома и синти, против которых направлены преступления на почве ненависти¹³.

Австрии) (1996 г.); *Sudden Rage and Dawn: Violence Against Roma in Romania* [Внезапная ярость и рассвет: насилие в отношении рома в Румынии] (1996 г.); *Time of Skinheads: Denial and Excision of Roma in Slovakia* [Время скинхедов: отвержение и отторжение рома в Словакии] (1997 г.); European Roma Rights Centre/Hungarian Civil Liberties Union, *Report on the circumstances of the double murder committed at Tatárszentgyörgy on 23 February 2009 and conduct of the acting authorities (the police, ambulance and fire services)* [Отчет об обстоятельствах двойного убийства, совершенного в Татаршзентгьерги 23 февраля 2009 года, и поведение действующих властей (полиции, скорой помощи и пожарной службы)], Будапешт, 7 мая 2009 г.; Halász, Katalin, *The Situation of Roma in Europe* [Положение рома в Европе], European Network Against Racism (ENAR) Shadow Report [Независимый отчет], 2007 г.; Human Rights First, *Violence Against Roma 2008 Hate Crime Survey* [Насилие в отношении рома. Обзор преступлений на почве ненависти за 2008 год], Нью-Йорк, 2008 г.; Human Rights Watch, *Kosovo: Investigate Attacks on Roma* [Косово: расследование нападений на рома], News, Брюссель, 7 сентября 2007 г.; Human Rights Watch/Helsinki Watch, *The Persecution of Roma in Romania* [Преследования рома в Румынии], 1991 г.; *Destroying Ethnic Identity: The Gypsies of Bulgaria* [Уничтожение этнической самобытности: цыгане Болгарии], 1991 г.; *Struggling for Ethnic Identity: Czechoslovakia's Endangered Gypsies* [Борьба за этническую самобытность: цыгане Чехословакии под угрозой], 1992 г.; and *Struggling for Ethnic Identity: The Gypsies of Hungary* [Борьба за этническую самобытность: цыгане Венгрии], 1993 г.; United Nations, General Assembly, *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination* [Отчет Комитета по ликвидации расовой дискриминации], Семьдесят вторая сессия (18 февраля–7 марта 2008 г.), Семьдесят третья сессия (28 июля –15 августа 2008 г.); Oakley, Robin, "Practical Measures for Improving Relations between Ethnic Minorities and the Police" [Практические меры по улучшению отношений между этническими меньшинствами и полицией], в: OSCE ODHR/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma and Sinti* [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, сс. 85- 96, здесь с. 89; Project on Ethnic Relations (PER), *The Romanies in Central and Eastern Europe: Illusions and Reality* [Рома в Центральной и Восточной Европе] (1992 г.); *Countering Anti-Roma Violence in Eastern Europe: The Snagov Conference and Related Efforts* [Противодействие насилию в отношении рома в Восточной Европе: конференция в г. Снагов и смежные мероприятия] (1994 г.); OSCE High Commissioner on National Minorities, *Roma (Gypsies) in the CSCE Region. Report of the High Commissioner on National Minorities* [«Рома (цыгане) в регионе ОБСЕ». Отчет Верховного комиссара по делам национальных меньшинств] (цит. соч., прим. 8); OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [«Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ»] (цит. соч., прим. 8); OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Challenges and Responses to Hate-Motivated Incidents in the OSCE Region* [Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Вызовы и реакция на мотивированные ненавистью действия в регионе ОБСЕ»], Варшава 2006 г.;

13

В последние годы из государств-участников поступили сообщения о ряде громких дел, связанных с инцидентами, мотивированными ненавистью в отношении рома и синти. Примеры языка ненависти с нападками на «цыганскую преступность», появляются в центральных средствах массовой информации и в публичном дискурсе. Особенную склонность к эксплуатации предубеждений против рома и, иногда, к разжиганию вражды или насилия в отношении рома и синти проявляют крайне правые или неонацистские группы¹⁴.

В ряде государств-участников целые общины рома и синти подвергаются коллективным карательным мерам в отместку за правонарушения, явно совершенные отдельными лицами. Иногда группы большинства населения насильственно изгоняли (или делали попытки изгнать) целые семьи или общины рома из мест их проживания и принимали меры по предупреждению их возвращения. В ряде случаев трения между рома и местным населением из числа большинства перерастали в коллективные

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Status Report* [Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Текущий отчет»] (*цит. соч.*, прим. 3);

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses. Annual Report 2007* [Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ – инциденты и реагирование на них. Годовой отчет за 2007 год»], Варшава, 2008 г.;

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses. Annual Report 2008* [Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ – инциденты и реагирование на них. Годовой отчет за 2008 г.», Варшава, 2009 г.;

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/ High Commissioner on National Minorities *Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy. Report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008* [Анализ ситуации с соблюдением прав человека рома и синти в Италии. Отчет по итогам миссии по выявлению обстоятельств в Милане, Неаполе и Риме, которая состоялась 20-26 июля 2008 года].

¹⁴ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ] (*цит. соч.*, прим. 8), сс. 43ff;

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Текущий отчет» (*цит. соч.*, прим. 3), сс.27-28;

Halász, Katalin *The Situation of Roma in Europe* [Положение рома в Европе] (*цит. соч.*, прим. 12), с.24, а также:

Human Rights First 2008, *Violence Against Roma* [Насилие в отношении рома], 2008 *Hate Crime Survey* [Обзор преступлений на почве ненависти за 2008 год] (*цит. соч.*, прим. 12), с. 2f.

проявления насилия или нападения, во время которых, в том числе, были совершены убийства¹⁵.

В ходе проведенного Агентством Европейского Союза по основным правам человека в 2008 году опроса в рамках Программы исследования положения меньшинств и дискриминации в Европейском Союзе (EU-MIDIS), 18% опрошенных утверждали, что в течение предшествующих 12 месяцев стали жертвами нападений, угроз или серьезных притеснений на почве расизма¹⁶. «Учитывая, что подавляющее большинство респондентов из числа рома указали, что не заявляли о совершенных в отношении них правонарушениях, можно сделать вывод о том, что официальная статистика преступлений на почве расизма значительно занижает реальный масштаб проблемы»¹⁷.

Кроме того, жертвы нередко сталкивались со значительными препятствиями при попытках добиться правосудия и правовой компенсации за такие нападения. Многим было отказано в предоставлении эффективной защиты¹⁸. В этой связи наиболее насущной проблемой для многих рома и синти является отсутствие личной безопасности и равного доступа к правосудию.

¹⁵ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ] (*цит. соч.*, прим. 8), с. 42; а также: Human Rights First 2008, *Violence Against Roma. 2008 Hate Crime Survey* [Насилие в отношении рома. Обзор преступлений на почве ненависти] (*цит. соч.*, прим. 12), с.1 и 5f.

¹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, *The Roma. Data in Focus Report* [Рома. Отчет о данных в фокусе внимания], European Union Minorities and Discrimination Survey [Исследование положения меньшинств и дискриминации в Европейском Союзе] (EU-MIDIS), 2009 г., с. 9.

¹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights, *The Roma. Data in Focus Report* [Рома. Отчет о данных в фокусе внимания] (*цит. соч.* прим. 16), с. 9.

¹⁸ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ] (*цит. соч.*, прим. 8), с. 38; а также Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Текущий отчет» (*цит. соч.*, прим. 3), сс. 24-25.

II.2 Проблемы отношений между полицией и рома и синти

Исторически сложилось так, что полиция обычно была первым государственным ведомством, которое имело дело с рома и синти – как в связи со статусом последних (мигранты-иностранцы или приезжие), так и в связи с их образом жизни (странствующим или кочевым). В течение всей истории их пребывания в Европе большинство населения нередко относилось к ним как к группам преступников, и полиция обращалась с ними, как с таковыми. Представление о преступной природе рома материализовалось при нацистском режиме в виде мер, в соответствии с которыми рома и синти объявлялись «асоциальными» и подлежали расовому истреблению¹⁹. В результате этого длительного опыта притеснений и непропорционального применения силы со стороны полиции у рома и синти сформировалось отношение глубокого недоверия к полиции. Соответственно они, и особенно традиционные их группы, нередко отвергают сотрудничество с полицией, а также попытки отдельных лиц из их общин поступить на работу в полицию.

Сотрудники полиции, так же как и общество в целом, не свободны от расистских взглядов и предубеждений²⁰. Такие настроения и воззрения нередко проявляются в форме недостаточного применения полицейских мер (т.е., в форме непредоставления поддержки и защиты в достаточной степени) или в форме избыточного применения полицейских мер, когда преступлениям, якобы совершенным членами общин рома и синти, уделяется чрезмерно большое внимание или когда такие лица становятся объектом применения избыточной силы. В последнем случае избыточное применение полицейских мер может привести не только к злоупотреблению силой, но и к гибели людей²¹.

¹⁹ Kenrick, Donald/Paxon, Grattan *Destiny of Europe's Gypsies* [Судьба европейских цыган], Basic Books, Нью-Йорк, 1972 г. Полезные ссылки на материалы о геноциде в отношении рома и синти: www.geocities.com/~Patrin/genocide.htm; www.sintiundroma.de; www.rommuz.cz; www.ushmm.org.

²⁰ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ] (*цит. соч.*, прим. 8), с. 38; а также Coxhead, John. D., *The Last Bastion of Racism? Gypsies, Travellers and Policing* [Последний бастион расизма? Цыгане, странствующие лица и полицейская деятельность], Трентем, 2007 г.

²¹ Европейский суд по правам человека, *Case of Velikova v. Bulgaria* [Дело «Великова против Болгарии»], Application no. 41488/98, Judgement, Страсбург, 18 мая 2000 г.; а также

II.2.1 Примеры недостаточного применения полицейских мер

Имеется огромное количество фактов со всей территории Европы, из которых следует, что рома и синти не получают от полиции достаточной защиты от направленных против них преступлений и насилия²².

Кроме того, преступления с применением насилия в отношении рома нередко остаются без своевременного и надлежащего расследования²³. Рома, ставшие жертвами преступлений, по-прежнему не имеют эффективного доступа к правосудию и не имеют возможности требовать и получать правую компенсацию за неправомерные действия полиции²⁴.

II.2.2 Примеры избыточного применения полицейских мер

Во многих государствах-участниках рома и синти становятся объектами этнического/расового профайлинга и криминализации. «Этнический профайлинг» имеет место в случаях, когда сотрудники полиции при проведении досмотра и проверок, наблюдения или следственных мероприятий без каких-либо объективных или рациональных обоснований принимают решения о том, кто связан или может быть связан с преступной

²² Европейский суд по правам человека, *Case of Angelova v. Bulgaria* [Дело «Ангелова против Болгарии»], Application no. 38361/97, Judgement, Страсбург, 13 июня 2002 г. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Текущий отчет» (цит. соч., прим. 3), с. 24; а также Human Rights First, *Violence against Roma* [Насилие в отношении рома] (цит. соч., прим. 12), с. 5ff.

²³ Европейский суд по правам человека, *Case of Nachova and Others v. Bulgaria* [Дело «Начова и др. против Болгарии»], Applications no. 43577/98 и 43579/98, Judgement, Страсбург, 6 июля 2005 г.; *Case of Secic v. Croatia*, Application no. 40116/02, Judgement, Страсбург, 22 июня 2000 г.; *Case of Cobzaru v. Romania* [Дело «Кобзару против Румынии»], Application no. 48254/99; и *Case of Angelov and Iliev v. Bulgaria* [Дело «Ангелов и Илиев против Болгарии»], Application no. 55523/00, Judgement, Страсбург, 26 июля 2007 г. European Roma Rights Centre/ Hungarian Civil Liberties Union, Report on the circumstances of the double murder committed at Tatárszentgyörgy on 23 February 2009 and conduct of the acting authorities (the police, ambulance and fire services) [Отчет об обстоятельствах двойного убийства, совершенного в Татаршзентгьерги 23 февраля 2009 года, и поведение действующих властей (полиции, скорой помощи и пожарной службы)], Будапешт, 7 мая 2009 г., сс. 7-9 и 10f.

²⁴ Сравн.: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma and Sinti [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, с. 297.

деятельностью, основываясь не на поведении данных лиц, а на таких характеристиках, как их расовая, этническая, религиозная или национальная принадлежность²⁵. Этнический профайлинг может намеренно применяться отдельными сотрудниками полиции на основе их личных расистских убеждений, однако «зачастую он оказывается совокупным результатом воздействия бессознательных и неконтролируемых этнических стереотипов»²⁶.

Чаще всего ситуации этнического профайлинга возникают, когда сотрудники полиции принимают решения, кого следует задержать и потребовать предъявить документы, допросить, обыскать и даже арестовать²⁷. Подобное поведение носит явно выраженный дискриминационный характер. Дискриминационная практика «профайлинга групп рома и странствующих лиц имеет тенденцию распространения по всей Европе»²⁸.

Как показывают данные программы EU-MIDIS, в среднем каждый второй из числа рома, опрошенных в семи государствах-участниках ЕС, считает, что подвергался задержанию сотрудниками полиции по причине своей этнической принадлежности²⁹.

Кроме того, что рома и синти подвергаются несоразмерным процедурам задержаний и досмотров на улице, в ходе таких процедур имеет место чрезмерное применение силы. Облавы на поселения рома и синти, исполнение распоряжений суда, принудительное выселение по решению суда нередко проводятся в грубой форме с угрозами в адрес жильцов, особенно женщин и

²⁵ Сравн.: Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project* [«Об этническом профайлинге со стороны полиции». Отчет проекта «Методы эффективного задержания и досмотра сотрудниками полиции»], Нью-Йорк 2009 г., с. 9; а также: Общеполитическая рекомендация Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) No. 11: борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью в работе правоохранительных органов, CRI(2007)39, принятая 29 июня 2007 г., Страсбург 2007 г., п 1.

²⁶ Open Society Institute, «Об этническом профайлинге со стороны полиции» (цит. соч., прим. 25), с. 9.

²⁷ Open Society Institute, «Об этническом профайлинге со стороны полиции» (цит. соч., прим. 25), с. 9.

²⁸ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе], Гаага, 2006 г., рек. 16, с. 24; а также: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Вызовы и реакция на мотивированные ненавистью действия в регионе ОБСЕ» (цит. соч., прим. 13), с. 14.

²⁹ См. European Union Agency for Fundamental Rights, *The Roma. Data in Focus Report* [Рома. Отчет о данных в фокусе внимания] (цит. соч., прим. 16), с. 10.

детей, с разрушением имущества, включая даже поджоги жилья и физические нападения на людей³⁰.

Арестованных рома и синти многократно подвергают унижениям и физическому насилию и нередко, после ареста и заключения под стражу, отказывают в соблюдении их основных прав. Издевательства над личностью включают также эксплуатацию рома и синти – например, когда сотрудники полиции вымогают у них взятки.

Как и в случаях нападений со стороны отдельных лиц, злоупотребления со стороны полиции, о которых заявляют потерпевшие, нередко остаются безнаказанными, причем попытки провести серьезное расследование даже не предпринимаются³¹.

Факты также свидетельствуют о том, что «[...] в ряде стран рома и синти, подозреваемые в совершении какого-либо преступления, обычно имеют больше шансов подвергнуться аресту, заключению, судебному преследованию и, в случае обвинительного приговора, суровому наказанию, чем представители большинства, подозреваемые в таком же преступлении»³². Такое предубежденное обращение со стороны системы уголовного правосудия, а также насилие со стороны отдельных граждан и сотрудников полиции и несоразмерная реакция государственных ведомств являются проявлениями более широкой системы дискриминации в отношении рома³³.

³⁰ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ] (цит. соч., прим. 8), с. 44.

³¹ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ] (цит. соч., прим. 8), с. 38.

³² OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ] (цит. соч., прим. 8), с. 37.

³³ Сравн.: Human Right First, *Violence against Roma* [Насилие в отношении рома] (цит. соч., прим. 12), с. 1.

II.3 Меры повышения эффективности полицейской деятельности в отношении общин рома и синти

В демократическом государстве полицейская деятельность рассматривается как общественная услуга, предоставляемая на равных условиях всем членам общества на основе четких профессиональных норм, которые, в свою очередь, базируются на принципе верховенства закона, на международных нормах и на принципах прав человека. Полиция играет решающую роль в защите прав и свобод всех частных лиц, а также в обеспечении меньшинствам защиты и доступа к правосудию, что способствует успешной их интеграции в общество в целом. Эта роль приобретает особое значение в многонациональных обществах. В Хартии европейской безопасности государства-участники ОБСЕ ясно заявили, что «защита и содействие осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, являются важнейшими факторами обеспечения демократии, мира, справедливости и стабильности в государствах - участниках и в отношениях между ними»³⁴.

Сотрудников полиции «можно рассматривать в качестве стражей равенства, общности, сплоченности общества в процессе стремительных перемен. Полиция является орудием контроля и подавления, особенно в ситуациях, требующих применения силы. Следовательно, необходимо, чтобы сотрудники полиции действовали активно и надежно в качестве блюстителей антидискриминационного законодательства»³⁵. Сотрудники полиции обязаны защищать всех граждан в равной степени без дискриминации, не делая между ними различий по половой, расовой принадлежности, по цвету кожи, языку, убеждениям, по религиозной, социальной, национальной, сословной, этнической принадлежности или по иному статусу³⁶. В то же время

³⁴ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1*, Вена, 2-ое издание, май 2008 г., с. 29f; OSCE, *Charter for European Security* [Хартия европейской безопасности] (*цит.соч.* прим. 6), ст. 19.

³⁵ Foundation 'Policing for a Multi-Ethnic Society' 1996, *Rotterdam Charter: Policing for a Multi-Ethnic Society* [Роттердамская хартия: полицейская деятельность в многонациональном обществе], Роттердам, 1996 г.

³⁶ ОБСЕ *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1*, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (*цит.соч.* прим. 34), с. 29;

сотрудникам полиции запрещается проявлять дискриминацию в отношении любого лица на основе его половой, расовой принадлежности, цвета кожи, языка, убеждений, религиозной, социальной, национальной, сословной, этнической принадлежности или иного статуса³⁷.

Между полицией и общинами рома и синти нередко возникают напряженные отношения в связи с тем, что полиция может отвечать за выполнение законов, которые особым образом затрагивают интересы меньшинств – например, законы об иммиграции или о виде на жительство для групп странствующих лиц³⁸. Возникающие конфликты нередко связаны с отсутствием документов на землю и жилье, а также с неурегулированным статусом поселений, в которых проживают рома. В частности в ситуациях, когда речь идет о самовольных поселениях и (или) таборах, компетентные органы нередко требуют от полиции принудительного выполнения распоряжений. В результате полиция может оказаться втянутой в конфликт между владельцами земли (из числа этнического большинства) и группами рома и синти, которые имели намерение временно или постоянно осесть на не принадлежащей им частной или общественной собственности.

В такой ситуации важнейшей ролью полиции является роль посредника между интересами местных властей, большинства населения и рома, обеспечивая баланс прав отдельных лиц и групп из числа меньшинства и большинства населения. При вмешательстве в тот или иной конфликт полиция должна руководствоваться принципом, в соответствии с которым «каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали,

United Nations General Assembly, Res. 2106(XX), *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* [Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации] (1965 г.), ст. 5(b).

³⁷ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 (цит.соч. прим. 34), с. 30.

³⁸ Oakley, "Practical Measures for Improving Relations between Ethnic Minorities and the Police" [Практические меры по улучшению отношений между этническими меньшинствами и полицией] (цит. соч. прим. 12), с. 87.

общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»³⁹.

В связи с тем, что «деятельность [полиции] неотделима от общего контекста межнациональных отношений: она является неотъемлемой составляющей непрерывного социального и политического процесса в демократическом государстве. [...] ее действия, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, имеют решающее влияние на дальнейшее развитие межнациональных отношений и будущее государства в целом. В связи с этим ее способность сохранить доверие всех этнических групп во время урегулирования конфликта и восстановления общественного порядка, является чрезвычайно важной»⁴⁰. В процессе урегулирования таких конфликтов интересов, в общем случае, полиция может избежать обвинений со стороны различных противоборствующих групп в предубеждении и дискриминации, лишь если она будет действовать профессионально и в соответствии с законом и международными стандартами демократических принципов поддержания правопорядка.

В связи с тем, что полицейская деятельность имеет решающее значение для обеспечения безопасности и стабильности всех слоев общества, ее необходимо ставить во главе угла политики в отношении рома – вместе с другими направлениями такой политики, которые обычно освещаются в большей степени. Вместе с тем, вопросы полицейской деятельности следует рассматривать не сами по себе, а в рамках общей политики, направленной на интеграцию рома. При этом необходимо обеспечить участие и других государственных и частных организаций. В некоторых государствах расовая дискриминация в таких областях, как занятость и предоставление услуг, влечет за собой гражданскую ответственность и не относится к компетенции полиции. Однако в тех случаях, когда полиция уполномочена противодействовать дискриминации, она должна использовать такие полномочия систематически и в максимально возможной степени. Существенными компонентами такой деятельности являются регистрация и мониторинг происшествий, что позволяет не только изучать их характер и причины, но и обеспечивать эффективную

³⁹ United Nations General Assembly, Res. 217 A(111), *Universal Declaration of Human Rights* [Всеобщая декларация прав человека] (1948 г.), ст. 29 (2).

⁴⁰ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28) рек. 22, с. 41.

борьбу с ними. В случае неспособности полиции выполнять такие функции о сдерживании дискриминации не может быть и речи⁴¹.

При разработке политики полицейской деятельности необходимо вначале выявить характер специфических проблем, потребностей и неправомерных действий в отношении рома. Кроме того, необходимо сформировать действенные организационные структуры и выделить под них достаточные ресурсы. Необходимо обеспечить регулярный мониторинг и оценку эффективности выполнения намеченных мер. Кроме того, на всех этапах – от разработки политики до ее реализации – в этом процессе на правах партнеров должны принимать участие общины рома и синти и гражданское общество.

Ключевые принципы полицейской деятельности в условиях демократии, которые точно соответствуют международным стандартам и конвенциям о соблюдении полицией принципов демократии, и к реализации которых надлежит стремиться в ходе реформирования полиции, были сформулированы в ряде основных публикаций Подразделения ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности и Управления Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Они имеют непосредственное значение для отношений между полицией и общинами рома и синти. Краткое изложение этих основных принципов приводится в рамке внизу⁴².

⁴¹ Сравн.: Oakley, "Practical Measures for Improving Relations between Ethnic Minorities and the Police" [Практические меры по улучшению отношений между этническими меньшинствами и полицией] (*цит. соч.* прим. 12), с. 89; OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Status Report* [Отчет о состоянии выполнения] (*цит. соч.* прим. 3), сс. 26f.

⁴² Более подробно об этих принципах см. в: *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008* (*цит. соч.* прим. 34), сс. 13f.

I. Цели демократических принципов полицейской деятельности

Полиция – самое наглядное проявление власти государства. К ее основным обязанностям относятся:

- поддержание общественного спокойствия, закона и порядка;
- защита и соблюдение основных прав и свобод отдельных лиц;
- предупреждение преступности и борьба с ней;
- оказание помощи и услуг населению.

Сотрудники полиции повышают легитимность государства и доверие населения к полиции в том случае, если их повседневная деятельность демонстрирует, что они:

- чутко реагируют на потребности и ожидания населения;
- используют государственные полномочия в интересах людей.

II. Соблюдение принципа верховенства закона

Стремясь к достижению этой цели, сотрудники полиции обязаны:

- действовать в рамках внутреннего законодательства и в соответствии с международными нормами правоохранительной деятельности и обязательствами государств-участников ОБСЕ;
- на практике демонстрировать приверженность принципу верховенства закона.

Следует, чтобы законы и директивные документы, регламентирующие деятельность полиции:

- были сформулированы ясно и четко;
- были составлены с учетом необходимости соблюдения прав человека;
- были доступными для общественности.

III. Этика сотрудника полиции и права человека

Для того чтобы соответствовать ожиданиям общества, полиция должна придерживаться кодекса профессионального поведения и демонстрировать:

- профессионализм;
- честность.

Следует, чтобы такой кодекс отражал самые высокие моральные ценности, выраженные в форме:

- запретов;
- обязательных требований к деятельности полиции.

Полиция имеет особые полномочия, которые позволяют:

- временно лишать людей свободы;
- ограничивать людей в их правах; а также, в чрезвычайных обстоятельствах,
- даже применять силу, представляющую угрозу для жизни.

Основные принципы полицейской деятельности в условиях демократии

Таким образом, сотрудники полиции должны выполнять свои обязанности с соблюдением положений следующих документов:

- общепризнанных стандартов прав человека;
- гражданских и политических прав.

Важнейшим их приоритетом должна быть защита и сохранение человеческой жизни.

IV. Подотчетность и прозрачность деятельности полиции

В соответствии с демократическими принципами полицейской деятельности, полиция должна считать себя, и быть подотчетной следующим субъектам:

- гражданам;
- их представителям;
- государству;
- закону.

Таким образом, все аспекты деятельности полиции, включая:

- поведение отдельных сотрудников полиции,
- методы проведения полицейских операций,
- порядок назначения на должности,
- составление и исполнение бюджета

должны быть открыты для проверки со стороны различных надзорных органов.

Далее, главной характерной особенностью полицейской деятельности в условиях демократии является понимание того, что полиция должна осуществлять свои действия с согласия населения. Предпосылками для получения поддержки со стороны населения являются:

- обеспечение прозрачности полицейских операций;
- развитие связей и взаимопонимания с населением, которое полиция обслуживает и защищает.

V. Вопросы организации и управления в полиции

Государства обязаны создать такую организационную и управленческую среду, которая позволит полиции действенно и эффективно выполнять положения принципа верховенства закона, внутреннего и международного права, а также принятых стандартов прав человека.

Сюда относятся следующие проблемы:

- вертикаль управления;
- регламент надзора;
- состав полиции;
- права сотрудников полиции;
- обеспечение достаточных ресурсов, обучения и повышения квалификации адров.

III. Примеры надлежащей практики в области формирования доверия и взаимопонимания между полицией и рома и синти

Приводимые в настоящей главе примеры надлежащей практики были выявлены в процессе мероприятий, проводившихся сотрудниками БДИПЧ и ОСВПД в 1999-2009 гг., а также в процессе всестороннего анализа имеющейся литературы.

Данные примеры надлежащей практики касаются решения конкретных проблем, с которыми сталкиваются рома и синти в отношениях с полицией, и соответствуют базовым принципам полицейской деятельности в условиях демократии, описанным в главе II.3. Они снабжены перекрестными ссылками на соответствующие рекомендации по методам полицейской деятельности, представленные в следующих документах:

- План действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (рекомендации 26-32);
- Политические рекомендации ЕКРН общего характера № 3 и №11;
- Рекомендации ВКНМ по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе.

В соответствии с общей стратегией улучшения отношений между полицией и общинами рома и синти, примеры надлежащей практики представлены в настоящем издании в составе следующих разделов:

1. Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома и синти
2. Разработка законов, директивных документов, профессиональных кодексов и кодексов поведения, а также постоянно действующих инструкций
3. Управление человеческими ресурсами, включая набор сотрудников полиции на службу и продвижение их по службе
4. Обучение сотрудников полиции

5. Формирование партнерских отношений между полицией и общинами рома и синти и проведение полицейских операций в таких общинах.

III.1 Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома и синти

План действий ОБСЕ предлагает государствам-участникам «произвести – на основе консультаций с национальной полицией, НПО и представителями общин рома и синти – оценку расхождений между существующей национальной практикой и международными нормами в области полицейской деятельности»⁴³.

В целом, «систематический анализ» представляет собой исследование, которое позволяет выявить сильные и слабые стороны текущей деятельности организации в сопоставлении с рядом норм, измеряемых на основе фактических результатов, с тем, чтобы впоследствии можно было принять надлежащие меры для достижения указанных норм.⁴⁴

Следует, чтобы такой анализ проводился в рамках четкой системы норм и надлежащих организационных процедур, позволяющих решить поставленную задачу. Его результатом должна стать разработка стратегического плана действий по ликвидации обнаруженных расхождений и формированию институциональных механизмов, обеспечивающих соблюдение данных норм в будущем.

⁴³ OSCE, *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area* [План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ] (цит. соч. прим. 9), рек. 30.

⁴⁴ Oakley, Robin/Slater, John/Taylor,Chris, *Systematic Assessment of Policing Policy and Practice relating to Roma: Guidance for Use in OSCE Participating States* [Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома: руководство для использования в государствах-участниках ОБСЕ], практическое руководство в поддержку выполнения рекомендаций в области полицейской деятельности, предложенных в Плане действий ОБСЕ в отношении рома и синти, изданное правозащитной организацией «Европейский диалог» для КПВРС БДИПЧ, Лондон, 2007 г., с. 9.

Следует, чтобы такой анализ включал следующие этапы⁴⁵:

1. Формирование системы
2. Определение области анализа
3. Определение норм
4. Получение фактических данных
5. Анализ расхождений
6. Разработка плана действий.

Краткая характеристика шести указанных этапов приводится ниже⁴⁶.

III.1.1 Формирование системы директивных документов

Необходимо, чтобы такая система предусматривала наличие следующих компонентов:

- четкое заявление политического руководства и руководства полицейских органов о приверженности данной идее, которое следует довести до сведения максимально широкого круга кадровых сотрудников полиции, особенно членов профсоюзов полицейских, активистов и НПО рома и синти, а также других НПО и специальных органов, которые занимаются вопросами меньшинств и прав человека. Необходимость такого четкого заявления определяется тем, что оно позволит получить поддержку идеи проведения анализа со стороны всего кадрового состава данной полицейской организации, а также со стороны НПО и активистов;

⁴⁵ Oakley/Slater/Taylor, *Systematic Assessment of Policing Policy and Practice relating to Roma* [Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома] (цит. соч. прим. 44), с. 9.

⁴⁶ Более подробную информацию см. в: Oakley/Slater/Taylor, *Systematic Assessment of Policing Policy and Practice relating to Roma* [Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома] (цит. соч. прим. 44), сс. 11-31.

Кроме того, отличная методика оценки полиции в целом содержится в: UNODC *Criminal Justice Assessment Toolkit* [Пособие по оценке системы уголовного правосудия], Нью-Йорк, 2006 г.

ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4*, Вена, май 2008 г., сс. 39-43;

OSCE, *Implementation of Police-Related Programmes. Lessons Learned in South-Eastern Europe*, SPMU Publication Series Vol. 7, Vienna, December 2008., [Осуществление программ, связанных с полицейской деятельностью. Уроки, извлеченные в Юго-Восточной Европе], Серия публикаций ОСВПД, том 7, Вена, декабрь 2008 г., сс. 18-20.

- формальное соглашение с НПО и с другими партнерами, вовлеченными в реализацию данной инициативы, в котором следует указать: стремление всех сторон к сотрудничеству; согласованную цель сотрудничества, согласованные мероприятия, краткосрочные результаты, ожидаемые долгосрочные результаты и последующие действия; соответствующие роли и зоны ответственности партнеров; а также схему управления проектом. НПО, выступающие с критикой деятельности полиции, следует не выводить за рамки проекта, а рассматривать в качестве «критически настроенных союзников». Следует организовать широкую и открытую рассылку приглашений к сотрудничеству НПО, что позволит получить широкий спектр соответствующих мнений. Следует обеспечить, чтобы среди выбранных НПО оказались лишь организации с четкой демократической правозащитной направленностью и с соответствующим послужным списком. Проблему выбора наиболее подходящих НПО можно решить, применив систему отбора, предусматривающую анализ их уставов, отчетов о работе, стабильности, подотчетности и поддержки со стороны групп, которые они представляют⁴⁷;
- формирование координационной группы по наблюдению за выполнением проекта, функции которой включают: утверждение точной методики, которую предстоит использовать; содействие реализации методики; утверждение плана действий с соответствующим графиком и мониторинг его выполнения; обеспечение достаточных ресурсов для выполнения работы; утверждение отчетов о результатах анализа; оказание помощи по формулированию и выполнению плана действий с учетом результатов анализа;
- в состав координационной группы входят: представители всех соответствующих управлений полицейской организации; НПО рома и синти; независимые эксперты, приглашенные в качестве консультантов по проведению систематического анализа. Следует, чтобы

⁴⁷ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (цит. соч. прим. 46), с. 57.

координационная группа также обменивалась опытом и знаниями с органами из других стран, которые имеют опыт профессионального проведения анализа такого рода;

- подбор персонала, ответственного за проведение анализа, и определение его задач. В такие задачи входит: выявление соответствующих национальных и международных норм, при сопоставлении с которыми и будет проводиться анализ политики и практики полиции; отбор всей соответствующей документации и других фактических материалов, отражающих текущую политику и практику полиции; проверка действующих программных документов на предмет соответствия положениям Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ), а также решениям и судебной практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и другим относящимся к данной теме нормам; сопоставление других фактических материалов по политике и практике с нормами ЕКПЧ и другими относящимся к данной теме нормами; а также подготовка письменного отчета о результатах анализа с указанием всех расхождений между текущей политикой и практикой и соответствующими нормами с перечислением (в той мере, насколько это возможно) причин таких расхождений. Не обязательно, чтобы подобный анализ проводила сама координационная группа; его можно поручить какому-либо квалифицированному внешнему исследовательскому учреждению;
- предоставление специального обучения, направленного на приобретение сотрудниками необходимых навыков. В том числе, к таким навыкам относятся: знание соответствующих национальных и международных норм; общее понимание практики полицейской деятельности в конкретном направлении, по которому проводятся исследования; осведомленность о конкретных проблемах, вызывающих беспокойство рома и синти; осведомленность о соответствующей документации или иных необходимых фактических материалах и о возможностях их получения; а также умение – на основе полученных фактических материалов – проводить объективный анализ политики или практики в сопоставлении с существующими нормами;

- в случае необходимости, механизм получения консультаций от внешних экспертов;
- план действий с графиком выполнения анализа;
- выделение человеческих и административных ресурсов, необходимых для выполнения анализа.

Пример формального соглашения

В 2004–2006 гг. с помощью ОБСЕ/БДИПЧ полиция Румынии провела систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома. Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел и администрации (MIA), Центром социальной помощи и исследования проблематики рома (CRISS) и Контактным пунктом ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам рома и синти было закреплено принятием официального Меморандума о взаимопонимании. Меморандум был составлен на основе проекта протокола, подготовленного по итогам предварительного семинара, на котором представители партнеров обсудили, что потребуется для проведения систематического анализа, а также методы сотрудничества в рамках этого мероприятия. Меморандум возложил на MIA основную ответственность за выполнение проекта, определил роль CRISS в качестве координатора вклада в проект со стороны рома, и роль ОБСЕ/БДИПЧ как источника консультаций внешних экспертов. Меморандум также предусматривает, что, кроме собственно анализа, проект должен включать учебную программу для наращивания потенциала НПО рома, а также учебную программу местного уровня для ознакомления сотрудников полиции с проблемами рома. Наконец, в меморандум вошли положения о координационной группе, которая должна отслеживать ход выполнения проекта⁴⁸.

III.1.2 Определение области анализа

Следует, чтобы анализ охватывал все аспекты полицейской деятельности, которые серьезно затрагивают интересы общин рома и синти и их отношения с полицией и указаны в рекомендациях по вопросам полицейской деятельности Плана

⁴⁸ Сравн.: Oakley/Slater/Taylor, *Systematic Assessment of Policing Policy and Practice relating to Roma* [Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома] (*цит. соч.* прим. 44) с. 12; Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Police Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики полиции по обращению с рома в Румынии], Бухарест, 2007 г., с. 5.

действий ОБСЕ. Схема анализа этих аспектов представлена в Приложении 2.

Примерная область анализа может охватывать следующие аспекты:

- соответствие внутреннего законодательства по правам человека положениям международного права, особенно Европейской конвенции о правах человека;
- соответствие служебных инструкций и практики полицейской деятельности международным стандартам по правам человека и обязательствам по демократическим основам полицейской деятельности и полицейской деятельности в многонациональном обществе;
- соответствие служебных инструкций и практики полицейской деятельности положениям международных конвенций и норм в отношении применения полицией огнестрельного оружия;
- партнерские отношения с правительственными и неправительственными организациями;
- политика в области управления человеческими ресурсами в отношении участия представителей этнических меньшинств в деятельности полиции и в отношении зачисления их на службу в полицию⁴⁹.

III.1.3 Определение норм

Анализ правовых актов и профессиональных норм национального уровня следует проводить с учетом соответствующих норм и рекомендаций, принятых на международном уровне, в том числе основных документов по вопросам прав человека и руководящих принципов по демократическим основам полицейской деятельности. Например, такие нормы определены в различных конвенциях и кодексах поведения ООН, в документах Совета Европы и ОБСЕ по руководящим принципам полицейской деятельности, а также в решениях ЕСПЧ⁵⁰. Некоторые принципы

⁴⁹ Сравн.: *Scope of assessment in Romania* [Масштабы анализа в Румынии], в: Oakley/Slater/Taylor, *Systematic Assessment of Policing Policy and Practice relating to Roma* [Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома] (цит. соч. прим. 44) с. 17.

⁵⁰ Перечень таких документов представлен в Приложении 1.

демократических основ полицейской деятельности освещены в главе II.3.

III.1.4 Получение фактических данных

Степень достоверности и надежности результатов систематического анализа зависит от качества фактического материала, лежащего в его основе.

Фактический материал должен отвечать следующим требованиям:

- иметь отношение к анализируемой политике и практике;
- опираться на изучение всех имеющихся документальных источников;
- в случаях, когда это необходимо и целесообразно, сопровождаться дополнительными (незарегистрированными) фактами;
- в максимально возможной степени сбор таких материалов должен быть организован в соответствии с научными принципами;
- сбор таких материалов должен быть организован с использованием ряда методов, отвечающих цели работы;
- в установленном порядке материалы должны появиться в открытом доступе, при необходимости – в агрегированной, дезагрегированной или анонимизированной форме.

Для сбора данных можно использовать следующие средства и методы:

- анализ документов (таких, как национальные профессиональные кодексы и кодексы поведения, учебные программы, годовые отчеты полиции, отчеты по результатам надзора со стороны общественности и СМИ, расследование дел о преследованиях, и т.д.);
- исследования, основанные на наблюдениях (например, мониторинг действий сотрудников полиции во время патрулирования или при задержаниях людей для досмотра);
- личные интервью;
- анкетные опросы;
- работа с фокус-группами;
- материалы судебной практики и дел, рассматривавшихся в судах (в национальных судах и в ЕСПЧ, поскольку они содержат документальные материалы в связи с

инцидентами, а также информацию о представлениях и опыте участников и свидетелей инцидентов – как из числа сотрудников полиции, так и из числа рома и синти).

Отличными источниками информации, которую можно получить в ходе интервью или анкетных опросов, являются члены общественных общинных форумов – таких, как консультативные группы граждан (см. также главу III.5.1), в которые входит ряд организаций и частных лиц.

Примеры политики и практических методов, на которые был направлен анализ

Опираясь на результаты интервью и изучения судебных дел, проведенных в ходе анализа деятельности полиции Румынии, группа анализа сумела выделить ситуации, в которых поведение сотрудников румынской полиции в отношении рома вызывало вопросы чаще всего. Это оказались следующие ситуации:

- меры, применяемые полицией при аресте подозреваемых лиц;
- меры, применяемые полицией при выполнении законных требований государственных органов *или* при выполнении предписаний, выданных магистратами (прокуратурой или судом);
- поведение полицейских в отношении подозреваемых лиц в ходе расследования;
- сообщение результатов расследований, проводившихся по жалобам лиц из числа рома⁵¹.

Фактические материалы относительно политики и законодательства необходимо извлекать в первую очередь из соответствующих директивных или правовых документов. Следовательно, прежде всего группа анализа должна собрать полный комплект законов, директивных и иных документов, имеющих отношение к конкретному направлению или аспекту полицейской деятельности, анализ которого она проводит.

Вместе с тем, политика правоохранительных органов не всегда формулируется в виде письменных документов: она может существовать в виде устных распоряжений начальников или руководителей, а также в виде скрытых установок в коллективном сознании сотрудников полиции относительно того, «как это делается». Таким образом, может быть необходимым проведение

⁵¹ Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Police Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики полиции по обращению с рома в Румынии] (*цит. соч.* прим. 48), с. 10.

личных интервью (или использование других надлежащих методов) для выявления таких особенностей политики правоохранительных органов, которые не выражены в виде официальных письменных формулировок.

Информацию о фактической практике полиции необходимо извлекать из ряда различных источников. В государствах, где сбор и обработка этнических данных в связи с определенными мероприятиями полиции (таких, как задержания, досмотр, аресты) производятся официально и на регулярной основе, и в которых такая категория, как «рома» или иное соответствующее наименование используется при классификации данных, уже существует потенциально важный источник информации. Также, в некоторых обстоятельствах, соответствующие данные уже могли быть собраны другими организациями – например, НПО или научными учреждениями в ходе исследований. Сбор и обработка этнических данных – деликатная тема, которая требует тщательного изучения соответствующей нормативной базы, процесса сбора данных, методов предосторожности и доступа к информации, что позволит избежать любых возможных злоупотреблений⁵². Личные данные, раскрывающие этническое происхождение, следует «...собирать в форме, при которой субъекты данных не поддаются идентификации»⁵³.

III.1.5 Анализ несоответствий

Собранные данные необходимо подвергнуть анализу и оценить на предмет соответствия международным нормам, предусмотренным международными конвенциями и руководящими принципами (см. также главу III.1.3). Впоследствии следует подготовить отчет, в котором будут представлены результаты такого анализа и выработанные на их основе рекомендации.

⁵² Сравн.: Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory* [Этнический профайлинг в Европейском Союзе: повсеместность, бесполезность, дискриминация], Нью-Йорк, 2009 г., сс. 120f; см. также:

Barton, Sasha, "Ethnic Monitoring, Gypsies and Travellers" [Этнический мониторинг: цыгане и странствующие лица], в: *Roma Rights Quarterly*, Issue: 1 / 2004, сс. 24-29, здесь сс. 28 и 29.

⁵³ Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. R (97) 18 of the Committee of Ministers to Member States concerning the *Protection of Personal Data Collected and Processed for Statistical Purposes* [Рекомендация № R (97) 18 Комитета министров государств-участников «О защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях»] (1997 г.), п. 4.8, с. 4.

При проведении анализа следует руководствоваться следующими принципами:

- В анализ следует включить все подлежащие оценке направления полицейской деятельности.
- Следует четко определить нормы ссылок;
- Следует четко выделить фактическую информацию, которая относится к каждому направлению деятельности.
- Следует указать все сильные и слабые стороны, обнаруженные в фактическом материале.
- Следует четко выделить все расхождения между нормами и текущей практикой.
- По возможности, следует установить и изучить причины обнаруженных расхождений. Это особенно важно в плане поиска надлежащих мер по исправлению ситуации. В этой связи существенно понять, что лежит в корне выявленных проблем: поведение отдельных сотрудников полиции, структура и система управления данной полицейской организации, или нечеткость соответствующих инструкций. Отсюда вопросы, задаваемые в процессе анализа, должны иметь целью выявить: отсутствие четких директивных указаний или кодексов поведения; отсутствие надлежащей подготовки и оснащения; неумение руководителей полицейских организаций добиться соблюдения норм; или непрофессионализм отдельных сотрудников полиции.

В качестве средства оценки директивных документов можно использовать общую таблицу анализа директивных документов, представленную в Приложении 3.

После выявления расхождений между нормами и существующей политикой и практикой (а также, по возможности, причин таких расхождений), на основе этого фактического материала необходимо сделать четкие логические выводы о степени соответствия политики и практики, а также о рисках, связанных с отсутствием такого соответствия. Затем необходимо сформулировать рекомендации относительно надлежащих мер по устранению выявленных проблем.

III.1.6 Разработка плана действий

На самом начальном этапе проекта необходимо согласовать и обнародовать принципиальное обязательство принять последующие меры по ликвидации расхождений между фактической практикой и положениями международных норм. В тех случаях, где анализ соответствия составляет часть существующей стратегии, направленной на решение проблем рома или проблем полицейской деятельности, уже должны действовать стратегические рамки для выполнения рекомендаций.

Решение о выборе конкретных практических мер должны принимать соответствующие органы, опираясь на точные результаты анализа и рекомендации, сформулированные по его итогам, а также с учетом общей политической обстановки и организационных условий. Вместе с тем, следует, чтобы они действовали на основе следующих соображений:

- Для ликвидации обнаруженных в ходе анализа расхождений между существующим национальным законодательством, политикой и практикой с одной стороны, и международными нормами – с другой, необходимо составить план действий.
- Такой план действий должен носить стратегический характер и предусматривать четкие задачи, цели и временные рамки их достижения.
- Следует, чтобы цели были непосредственно связаны с выводами и рекомендациями по итогам стратегического анализа.
- Нужно четко определить ответственных за достижение таких целей и предоставить им полномочия и ресурсы, достаточные для выполнения необходимых задач.
- Необходимо сформировать контролирующий орган, который бы осуществлял надзор за выполнением плана действий и оценку эффективности внедряемых мер.
- Следует, чтобы в подготовке, выполнении и мониторинге реализации плана действий непосредственное участие принимали общины рома и синти.

III.2 Разработка законов, директивных документов, профессиональных кодексов, кодексов поведения и постоянно действующих инструкций

По итогам анализа расхождений между положениями международных норм (см. главу III.1.3) и национальным законодательством, директивными документами, профессиональными кодексами, кодексами поведения и постоянно действующими инструкциями (ПДИ) в отношении обращения национальных правоохранительных органов с общинами рома и синти, выявленные расхождения необходимо устранить в ходе комплексного пересмотра и разработки национального законодательства, директивных документов, кодексов и инструкций. В случаях, когда такие механизмы уже существуют на национальном уровне, но анализ показывает отсутствие их выполнения в отношении рома, компетентным органам полиции следует принять надлежащие меры для обеспечения их выполнения.

Следует, чтобы до того, как будут пересмотрены или разработаны законодательство и директивные документы, политическое руководство и руководство полиции признали наличие выявленных расхождений и существование проблем – например, в плане дискриминации в отношении рома и синти со стороны полиции. Следует, чтобы такое признание было сделано вкуче с принятием твердого обязательства по принятию надлежащих мер для решения выявленных проблем и ликвидации расхождений.

Следует, чтобы процесс пересмотра и разработки законодательства и директивных документов, касающихся отношений между полицией и рома и синти, проходил в режиме тесных консультаций с представителями этих общин.

III.2.1 Разработка законов

Национальное антидискриминационное законодательство следует привести в соответствие с международными нормами. Там, где это еще не было сделано, следует сформировать антидискриминационные органы для расследования нарушений законодательства, в том числе нарушений в отношении рома и

синти и, особенно, совершенных сотрудниками правоохранительных органов⁵⁴. Следует объявить незаконным любой акт дискриминации со стороны государственных органов, совершенный при исполнении служебных обязанностей⁵⁵. «Помимо обеспечения гражданско-правовых средства судебной защиты, к которым могут прибегнуть жертвы дискриминации, закон должен предусматривать процедуры, в соответствии с которыми государственные власти могут аннулировать дискриминационные действия государственных должностных лиц и органов всех уровней. [...] важно также, чтобы антидискриминационные законы включали четкие определения запрещенного поведения»⁵⁶.

Международное право безоговорочно поддерживает меры борьбы с ненавистью, дискриминацией и насилием на почве расизма. В Копенгагенском документе 1990 года государства-участники ОБСЕ заявили, что « четко и безоговорочно осуждают [...] расовую и этническую ненависть, антисемитизм, ксенофобию и дискриминацию против кого бы то ни было [...]. В этом контексте они также признают особые проблемы рома (цыган). Они заявляют о своем твердом намерении активизировать усилия по борьбе с этими явлениями во всех их формах и поэтому будут принимать эффективные меры, включая, в соответствии с их конституционными системами и их международными обязательствами, принятие таких законов, которые могут быть необходимы для обеспечения защиты от любых актов, которые представляют собой подстрекательство к насилию против лиц или групп, основанное на национальной, расовой, этнической или религиозной дискриминации, враждебности или ненависти [...]»⁵⁷.

⁵⁴ Сравн.: Council of the European Union, *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin* [Директива Совета Европы 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г., в соответствии с которой применяется принцип равного обращения независимо от расовой или этнической принадлежности лиц], Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026, ст. 13 и 14.

⁵⁵ Сравн.: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *ECRI General Policy Recommendation No. 3 on Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Общеполитическая рекомендация ЕКРП №3: Борьба с расизмом и нетерпимостью в отношении рома (цыган)], CRI(98)29 rev., принята 6 марта 1998 г., Страсбург, 1998 г., с. 4.

⁵⁶ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ], (цум. соч. прим. 8) с. 55.

⁵⁷ CSCE, *Document of the Copenhagen Meeting* [Документ Копенгагенского совещания] (цум. соч. прим. 4), п. (40.1), с. 21.

Следует также, чтобы государства ввели в действие законы, предусматривающие ужесточение наказания за правонарушения, мотивированные расизмом⁵⁸.

III.2.2 Разработка директивных документов

Следует, чтобы государства-участники ОБСЕ «[...] приняли политику, признающую важность влияния полицейской деятельности на межнациональные отношения»⁵⁹. Следует, чтобы такая политика составляла часть общей политики, направленной на содействие интеграции рома и синти на национальном и местном уровнях.

Следует, чтобы согласно соответствующему законодательству государства-участники:

- «Разработали политику повышения осведомленности сотрудников правоохранительных органов о положении рома и синти и преодоления предубеждений и негативных стереотипов» (План действий ОБСЕ, Рекомендация 26).

Как и представители любых других профессий, сотрудники полиции «привносят в свою работу знания и установки, сформированные их воспитанием и опытом жизни в обществе вообще. В обществах, где существует этническое многообразие, возникает тенденция отсутствия знаний о других этнических группах и, в некоторой степени, негативного отношения к ним. Совершенно естественно, что сотрудники полиции могут отражать такую общую тенденцию «этноцентризма», особенно если в их рядах мало сотрудников из числа этнических меньшинств»⁶⁰.

⁵⁸ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ] (цит. соч. прим. 8), с. 55; и

OSCE, *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area* [План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ] (цит. соч. прим. 9), ст. 9, с. 7.

⁵⁹ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 1, с. 5.

⁶⁰ Oakley, Robin, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами], в: Council of Europe, *Human Rights and the Police* [Права человека и полиция], Страсбург, 1997 г., сс. 74f.

Таким образом, определяющие политику директивные документы должны предусматривать, чтобы предоставляемое рядовым и руководящим сотрудникам полиции базовое обучение и обучение на рабочем месте обеспечивало базовые знания, осведомленность (включая личностные установки) и навыки, позволяющие им выполнять свои функции в многонациональном обществе. «В идеале это должно обеспечивать, чтобы они умели обращаться с представителями всех этнических групп надлежащим образом, справедливо, а также полностью учитывали культурные различия в отношении таких вопросов как религия, традиции, структура семьи, гендерные роли, традиции ухода за детьми и образ жизни в целом»⁶¹ (более подробно см. в главе 4).

Кроме того, в директивных документах следует предусмотреть требование, обязывающее руководство полиции – методами наставничества, поощрений, наград и дисциплинарных мер – повышать и укреплять такие личностные установки сотрудников полиции и обеспечивать надлежащее их поведение.

- «Разработать политику, призванную: 1) улучшить отношения между общинами рома и синти и полицией с тем, чтобы предупредить жестокое обращение и насилие в отношении рома и синти со стороны полиции; и 2) повысить веру в полицию и доверие к ней со стороны рома и синти» (План действий ОБСЕ, Рекомендация 28). Следует, чтобы такие определяющие политику директивные документы «способствовали развитию соответствующей базы для диалога между полицией, местными органами власти и

⁶¹ Oakley, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами] (*цит. соч.* прим. 60), с. 75; см. также: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г., с. 66; ОБСЕ, *Наилучшая практика в первоначальной полицейской подготовке – аспекты учебной программы – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 5, Вена, октябрь 2008 г., с. 19f; OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), рек. 8, с. 19.

цыганскими общинами» (Общеполитическая рекомендация ЕКРП №3)⁶².

Без применения подхода к решению проблем, основанного на принципе партнерства, полиции будет трудно добиться легитимизации монополии государства на применение силы и добиться доверия со стороны общин, с которыми ей приходится работать. Ей будет трудно также заручиться поддержкой общественности в деле эффективной борьбы с преступностью (см. главу III.5.1).

Учитывая нередко напряженные отношения между полицией и общинами рома и синти, в директивных документах политики надлежит признать, что мероприятия по формированию доверия со стороны населения потребуют от полиции решимости, подлинной заинтересованности, прозрачности действий, времени, творческих усилий и достаточного объема ресурсов.

- «Разработать политику и процедуры, обеспечивающие принятие полицией эффективных мер в ответ на насилие на расовой почве в отношении рома и синти» (План действий ОБСЕ, Рекомендация 29 и *Общеполитическая рекомендация ЕКРП №11*).

«Случаи физического насилия на почве этнической ненависти являются наиболее серьезными формами преступлений на этнической почве и представляют наиболее серьезную угрозу стабильности и общему благополучию многонациональных демократических государств. Такие деяния не только приносят ущерб каждому человеку в отдельности, но и угрожают всему сообществу и, следовательно, общественному строю в целом, поскольку нацелены на человека как на члена определенной этнической группы. Необходимо, чтобы полиция понимала важность своей роли в борьбе с этими видами преступлений [...], а также зависимость всего

⁶² OSCE, *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area* [План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ] (*цит. соч. прим. 9*).
ECRI, *ECRI General Policy Recommendation No. 3* [Общеполитическая рекомендация ЕКРП №3] (*цит. соч. прим. 55*), с. 5.

общества от ее эффективных действий по борьбе с этим явлением»⁶³.

В ряде постановлений ЕСПЧ заявил, что при расследовании преступлений, совершенных с применением насилия, власти должны принимать все разумные меры по выявлению возможных расистских мотивов на предмет выяснения, не играли ли в них какую-либо роль чувства ненависти или предубеждения на почве этнической дискриминации⁶⁴. В решениях Совета министров 4/03 (Маастрихт) и 12/04 (София), а также в Кордовской декларации 2005 года государства-участники ОБСЕ подчеркнули обязательство разработать и выполнять соответствующие международным нормам методики, системы сбора данных и системы мониторинга, способствующие эффективному расследованию преступлений на почве ненависти⁶⁵.

В связи с тем, что жертвами преступлений на почве этнической ненависти могут стать не только отдельные лица, но и целые сообщества, следует, чтобы директивные документы предусматривали оказание полицией поддержки всему сообществу, против которого направлено данное преступление.

- Разработать процедуры и механизмы подотчетности и сформировать независимый орган по мониторингу и проверке политики и практики полиции, а также их соответствия международным нормам полицейской деятельности (согласно рекомендациям 26 и 28 Плана действий ОБСЕ).

⁶³ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 19, с. 36.

⁶⁴ Сравн.: European Court of Human Rights, *Nachova and others v. Bulgaria* [Начова и другие против Болгарии], No. 43577/98; *Secic v. Croatia* [Сечич против Хорватии], No. 40116/02; и *Cobzaru v. Romania* [Кобзару против Румынии], No. 48254/99 (цит. соч. прим. 23).

⁶⁵ Сравн.: OSCE, Decision No. 4/03, *Tolerance and Non-Discrimination* [Решение № 4/03 О толерантности и недискриминации], MC.DEC/4/03, Маастрихт 2003 г., с. 2; OSCE, Decision No. 12/04, *Tolerance and Non-Discrimination* [Решение № 12/04 О толерантности и недискриминации], MC.DEC/12/04, Приложение, София, 2004 г., с.1; OSCE, *Cordoba Declaration by the Chairman-in-Office* [Кордовская декларация действующего председателя ОБСЕ], FINAL CIO.GAL/76/05/Rev.2, Кордова, 2005 г., сс. 2f.

Необходимо, чтобы сотрудники и органы полиции отвечали за свои действия в отношении общин рома и синти (см. также главу II.3). Одним из способов реагирования на высказываемые рома и синти мнения относительно чрезмерного применения к ним полицейских мер и недостаточности предоставляемой защиты может быть опубликование статистических данных о количестве, характере и итогах встреч между полицией и группами меньшинств. Однако, в связи с отсутствием системы управления этническими данными, в рамках которой полиция вела бы учет этнической или национальной принадлежности лиц, с которыми ей приходится сталкиваться, а также причин и результатов таких контактов, подобная статистика вряд ли существует.

Следовательно, наилучшим способом обеспечения и демонстрации подотчетности полиции могло бы быть создание внутренних и внешних механизмов подачи и рассмотрения жалоб, а также надзора и наблюдения, при условии, что с их помощью будет проводиться эффективное расследование заявлений о неправомерных действиях полиции в отношении рома и синти. Следует, чтобы у таких надзорных органов была возможность проводить анализ причин неправомерных действий полиции в целях разработки методов их устранения.

Одним из результатов внедрения эффективных механизмов подачи и рассмотрения жалоб и надзора станет повышение доверия к полиции со стороны рома и синти. Кроме того, это повысит общую эффективность работы правоохранительных органов, что должно отвечать интересам руководства полиции всех уровней. Подробное описание механизма подачи и рассмотрения жалоб, а также структур внутреннего и внешнего надзора можно найти в книге «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности»⁶⁶.

⁶⁶ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г., сс. 44-48; см. также: Council of Europe/Commissioner for Human Rights, *Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints Against the Police* [Заключение Комиссара по правам человека о независимом и эффективном рассмотрении жалоб против действий полиции], CommDH(2009)4, 12 марта 2009 г.

Кроме того, правительствам следует провозгласить и применять внутренние дисциплинарные нормы, по которым должностные лица, включая сотрудников полиции, виновные в дискриминации и правонарушений действиях, получали бы соответствующие наказания⁶⁷.

III.2.3 Разработка профессиональных кодексов, кодексов поведения и постоянно действующих инструкций

Для претворения законов и директивных документов в жизнь или в практическую плоскость государствам-участникам также следует

- «[р]азработать – там, где это необходимо, и в тесном партнерстве с международными организациями и цыганскими НПО – [...] кодексы поведения, практические руководства и программы подготовки кадров» (План действий ОБСЕ, Рекомендация 31).

Профессиональные кодексы, кодексы поведения и постоянно действующие инструкции должны включать нормы полицейской деятельности в многонациональных сообществах. В них можно установить общие этические принципы полицейской деятельности в условиях демократии, а также предусмотреть конкретные меры, подлежащие применению при выполнении специальных полицейских задач. В числе примеров полицейских задач, чреватых проблемами при их осуществлении в отношении рома и синти и требующих соблюдения особых кодексов поведения, можно назвать досмотры с задержанием, допросы, обыски, облавы, принудительное выселение, урегулирование случаев межэтнической напряженности и расследование преступлений, мотивированных ненавистью⁶⁸.

⁶⁷ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), рек. 10, с. 22; European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) 2001, *Practical Examples on Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Практические примеры борьбы против расизма и нетерпимости в отношении рома (цыган)], CRI (2001) 28, Страсбург, 2001 г., с. 63; ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г., с. 24.

⁶⁸ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), рек. 10, с. 22.

В главе III.4 приводится описание соответствующих программ подготовки кадров по выполнению таких кодексов поведения и ПДИ.

Примеры руководящих положений/постоянно действующих инструкций

Руководящие положения по действиям в отношении самовольных поселений

В Соединенном Королевстве Ассоциация глав полиции Англии, Уэльса и Северной Ирландии (АКПО) разработала конкретные руководящие положения по действиям в отношении самовольных поселений⁶⁹. Цель руководящих положений – помочь сотрудникам полиции осуществлять последовательные действия в отношении самовольных поселений, сочетая соблюдение прав человека рома и синти с соблюдением прав землевладельцев и населения в целом.

Руководящие положения подчеркивают, что силы полиции используются для ликвидации самовольных поселений по усмотрению присутствующих на месте сотрудников полиции. Далее, меры реагирования со стороны полиции не должны определяться лишь фактом наличия незаконного поселения на определенном месте, но должны проводиться с учетом того, содержит ли поведение правонарушителей признаки уголовной или антиобщественной деятельности, а также с учетом степени ущерба, нанесенного землевладельцам и жителям законных поселений. Кроме того, руководящие положения предусматривают, что принятие или непринятие решения о выселении должно проводиться взвешенно и с учетом положений законодательства о правах человека с тем, чтобы полиция при этом продемонстрировала законность, необходимость и пропорциональность своих действий, а также соблюдение принципов общей человечности. Кодекс поведения, давая подробное описание признаков незаконных поселений, которые подлежат сносу, может указать, что некоторые ситуации можно считать допустимыми и заслуживающими снисхождения при наличии соответствующих договоренностей. Данный документ также рекомендует сотрудникам полиции учитывать факты отсутствия альтернативных разрешенных мест для поселения, что затрудняет данным людям поиск официально разрешенных мест для поселения или даже делает его невозможным.

Руководящие положения включают описание конкретных шагов, которые надлежит предпринимать полиции при урегулировании проблем

⁶⁹ Сравн.: Association of Chief Police Officers of England, Wales and Northern Ireland, *Guidance on Unauthorized Encampments* [Руководящие положения по действиям в отношении самовольных поселений], Лондон, 2008 г.

незаконных поселений. Такие шаги включают:

- первоначальный контакт с поселенцами;
- оценку ситуации;
- сотрудничество с другими (государственными) органами;
- собственно процесс выселения.

(Информацию о конкретных мерах «надлежащей практики выселения», которые следует включать в кодексы поведения, см. в главе III.5.2.)

Руководящие положения о запрете этнического профайлинга

Этнический профайлинг не только неприемлем в виду его дискриминационного характера, но также и контрпродуктивен, поскольку, не ведя к росту задержаний преступников⁷⁰, он настраивает против полиции целые общины, чье сотрудничество необходимо для обеспечения эффективного выявления и предупреждения преступлений.

Следует, чтобы кодексы поведения «устанавливали четкие и точные нормы для начала и проведения задержаний, проверки документов, обысков, включая их назначение и основания для их проведения [...]». Следует, чтобы они разъясняли содержание термина «подозрение» и твердо указывали, что этническая принадлежность или иные признаки личности не могут служить основанием для задержания человека без наличия описания конкретного подозреваемого лица»⁷¹.

В связи с тем, что законодательство и нормы относительно полномочий полиции и оснований для задержаний и обыска в различных государствах-участниках значительно различаются, общим средством борьбы с этническим профайлингом могло бы стать принятие кодексов поведения, в соответствии с которыми сотрудники полиции обязаны собирать данные о задержаниях и вести учет оснований для задержания. Это ограничило бы свободу действий сотрудников полиции, но повысило бы эффективность задержаний. Результаты исследований показывают, что задержания оказываются эффективнее в тех случаях, когда сотрудники полиции заостряют внимание на разработке четких и индивидуализированных оснований для задержаний и отчитываются перед вышестоящим руководством о них. Экспериментальные проекты в Венгрии и Испании показали преимущества такого подхода⁷².

⁷⁰ См. ряд исследований, из которых видно, что доля правонарушений со стороны рома и синти не превышает долю правонарушений со стороны большинства населения, в: Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police* [Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией] (цум. соч. прим. 25), сс. 27 и 51f.

⁷¹ Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police* [Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией] (цум. соч. прим. 25), с. 14.

⁷² Сравн.: Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police* [Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией] (цум. соч. прим. 25), сс. 11 и 34.

Кроме того, следует способствовать развитию альтернативной практики полицейской деятельности, основанной на повышении эффективности сбора информации за счет формирования доверительных отношений между полицией и обществом.

(Информацию о конкретных мерах «надлежащей практики в области задержаний и досмотра», которые следует предусмотреть в кодексе поведения, можно найти в главе III.5.2.).

Руководящие положения о расследовании преступлений на почве расизма

Прежде всего, руководящие положения по расследованию преступлений на почве расизма должны соответствовать определениям таких преступлений, которые следует предусмотреть в национальном законодательстве. Ниже приводятся примеры определений, которые можно рекомендовать к использованию в национальном законодательстве:

БДИПЧ: Уголовное правонарушение, совершенное по мотиву предубеждения. Это означает, что преступник умышленно избирает объект для своего преступления, исходя из какого-то защищаемого признака. Объектом преступления может быть одно или более лиц; кроме того, по принципу ассоциации свойств это может быть группа лиц, объединяемых каким-либо конкретным признаком. Защищаемый признак – это признак, объединяющий группу лиц («раса», язык, религия, этническая принадлежность, национальность или иной подобный общий фактор)⁷³.

ЕКРН: «любой инцидент, который воспринимается как расистский со стороны жертвы или любого иного лица»⁷⁴.

Процедуры расследования преступлений на этнической почве должны гарантировать надлежащий сбор доказательств наличия элемента этнической мотивации с тем, чтобы они могли быть представлены суду и приняты им к рассмотрению. Несмотря на то, что все оперативные сотрудники полиции должны уметь проводить первоначальное расследование, в руководящих положениях можно предусмотреть,

⁷³ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Hate Crime Laws: A Practical Guide* [Законодательство против преступлений на почве ненависти. Практическое руководство], Варшава, 2009 г., с.16. Рабочее определение учитывает существование различий в законодательстве и видах собираемых данных в разных странах региона ОБСЕ, в связи с чем предусматривает возможность внесения в него соответствующих поправок каждым государством по собственному усмотрению.

⁷⁴ ECRI, ECRI General Policy Recommendation No. 11 [Рекомендация общеполитического характера № 11] (*цит. соч.* прим. 25), с. 5.

чтобы они – в зависимости от масштаба или тяжести преступления – передавали такие дела специальным следователям.

В связи с тем, что подозрение о наличии расового мотива у того или иного инцидента может стать основой для возбуждения расследования о преступлении на почве ненависти, следует, чтобы оперативные инструкции по проведению таких расследований предусматривали необходимость установления достаточной обоснованности подозрения о наличии расового мотива во избежание несправедливых обвинений в отношении предполагаемых правонарушителей.

Следует, чтобы инструкции также включали описание методики агрегирования анонимизированной статистической информации о преступлениях на расовой почве, которая необходима для анализа тенденций в сфере преступности и оценки эффективности полицейских мер реагирования.

Следует, чтобы руководящие положения о расследовании преступлений на расовой почве предусматривали также оказание помощи пострадавшим от таких преступлений, в том числе целым сообществам. В такую помощь должно также входить своевременное предоставление информации о ходе расследований.

III.2.4 Выполнение директивных документов, кодексов поведения и постоянно действующих инструкций

Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы законодательство, директивные документы, а также профессиональные кодексы и кодексы поведения существовали не сами по себе, а рассматривались как составные элементы национальной стратегии по интеграции рома и синти, а также, где это возможно, были увязаны со стратегией более широкой реформы полицейских сил.

Кроме того, «[...] политика и меры по претворению соответствующих инициатив в жизнь должны быть выражены в четких формальных «программных заявлениях», публично поддержанных политическими лидерами [...]»⁷⁵ и руководством полиции. Следует, чтобы такие заявления включали также

⁷⁵ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 1, с. 10.

формулировки о стратегической перспективе и миссии проекта, которые должны четко и лаконично излагать цели, поставленные государством и руководством полиции перед новой политикой в отношении рома⁷⁶. Далее, руководству полиции надлежит побуждать всех сотрудников полиции к выполнению новой политики и обеспечить ее поддержку с их стороны⁷⁷.

Государственным органам совместно с полицией и в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств следует разработать планы действий по выполнению такой политики и соответствующие правила и регламенты, а также организовать мониторинг их выполнения (см. главу III.1.6)⁷⁸.

Лучше всего, если бы надзор за внедрением политики и координация ее внедрения были возложены на Центральную группу внедрения, в задачи которой должна входить разработка механизмов связи, надзора и анализа; на нее же следует возложить и общую ответственность за внедрение. В состав такой центральной группы должны входить представители полиции и общин рома и синти. Следует, чтобы ее возглавлял старший офицер полиции, наделенный достаточными полномочиями для того, чтобы иметь возможность инициировать, планировать и проводить необходимые институциональные изменения, преодолевая неизбежное сопротивление. Этой группе также следует периодически оценивать практическое применение полицией новой политики для выявления путей повышения качества работы полиции⁷⁹.

⁷⁶ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г., сс. 39 и 41.

⁷⁷ CF OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), рек. 2, с. 11.

⁷⁸ CF OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), рек. 2, с. 12; и OSCE, *Good Practices in Building Police-Public Partnerships* [Надлежащая практика формирования партнерских отношений между полицией и обществом] (*цит. соч.* прим. 46), с. 38f.

⁷⁹ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (*цит. соч.* прим. 46), с. 43.

III.3 Управление человеческими ресурсами

«В мире растущего этнического и культурного разнообразия внутри государств, а также возрастающего напряжения между различными группами, полиции отводится ключевая роль в поддержания структурного основания наших обществ. Поэтому полиция должна действовать с бесспорной справедливостью по отношению ко всем группам»⁸⁰. «Кроме того, чтобы заручиться доверием всех слоев населения, кадровый состав полиции должен отражать все общество в целом»⁸¹. Не имея такого представительства, рома и синти могут быть не готовы отождествлять себя с полицией.

Степень веры в полицию и доверия к ней может быть особенно низкой у тех общин рома и синти, которые ранее сталкивались с тенденциозным, возможно репрессивным обращением со стороны полиции. Для того, чтобы избежать (дальнейшего) роста напряженности в отношениях между этническим большинством и меньшинством⁸², а также возникновения параллельных структур безопасности в обществе, в результате которого в общинах рома и синти могут появиться своеобразные пустоты в плане обеспечения безопасности, полиция должна твердо и последовательно вести

⁸⁰ Foundation 'Policing for a Multi-Ethnic Society', *Rotterdam Charter* [Роттердамская хартия] (цит. соч. прим. 35), Введение; см. также:

ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г., с. 58f;

Council of Europe, Recommendation Rec(2001) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the *European Code of Police Ethics* [Рекомендация Rec(2001) 10 Комитета министров государств-участников «О Европейском кодексе полицейской этики»] (2001 г.), § 18.

⁸¹ United Nations General Assembly, Res. A/Res/34/169, *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* [Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов] (1979 г.), Преамбула, п. 8(a); см. также:

ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), сс. 58-60;

OSCE, *Charter for European Security* [Хартия европейской безопасности] (цит. соч. прим. 6), ст. 44;

Council of Europe, *European Code of Police Ethics* [Европейский кодекс полицейской этики] (цит. соч. прим. 80), § 25.

⁸² Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 59; см. также:

Foundation 'Policing for a Multi-Ethnic Society', *Rotterdam Charter* [Роттердамская хартия] (цит. соч. прим. 35), Введение;

Council of Europe, *European Code of Police Ethics* [Европейский кодекс полицейской этики] (цит. соч. прим. 80), § 18.

борьбу с преступлениями, мотивированными расовой/этнической ненавистью. Необходимо прилагать целенаправленные усилия для развития отношений между полицией и общинами рома и синти, а также для укрепления сотрудничества и взаимопонимания между ними (см. также главу III.5)⁸³.

Важным шагом по направлению к завоеванию доверия со стороны общин рома и синти является прием их представителей на службу в полицию – без ограничений в плане присвоения им званий и должностей. В этой связи Рекомендация 32 Плана действий в отношении рома и синти призывает государств-участников «[...] побуждать рома и синти к поступлению на работу в правоохранительные органы в качестве надежного средства повышения толерантности и разнообразия».

Кроме того, их набор на работу в полицию не только служит мерой формирования доверия, но и вооружает полицию новыми знаниями и навыками, необходимыми для работы в многонациональной среде⁸⁴.

III.3.1 Набор на службу

Политика набора на службу должна обеспечить поступление в полицию надлежащего количества женщин и лиц из числа

⁸³ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 59f; см. также: United Nations General Assembly, *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* [Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов] (цит. соч. прим. 84), Преамбула, п. 8(a); OSCE, *Charter for European Security* [Хартия европейской безопасности] (цит. соч. прим. 6), ст. 44; Council of Europe, *European Code of Police Ethics* [Европейский кодекс полицейской этики] (цит. соч. прим. 80), §§ 25 и 30.

⁸⁴ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 59f; см. также: Foundation 'Policing for a Multi-Ethnic Society', *Rotterdam Charter* [Роттердамская хартия] (цит. соч. прим. 35), ст. 3.7; Council of Europe, *European Code of Police Ethics* [Европейский кодекс полицейской этики] (цит. соч. прим. 80), § 25; OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 4, сс. 10f.

национальных меньшинств, таких, как рома и синти⁸⁵, и руководство полиции должно активно стремиться повышать осведомленность сотрудников о важности набора женщин и представителей национальных меньшинств на все ступени иерархии полицейской службы. Несмотря на то, что любая кампания набора на службу должна ориентироваться на общество в целом, для повышения доли сотрудников полиции из числа женщин и национальных меньшинств обычно необходимо предпринимать особые шаги.

Следует установить статистические прогнозные показатели повышения представительства рома и синти в рядах полиции, а в чрезвычайных обстоятельствах (и только на короткий период) можно предусмотреть особые меры по набору таких лиц на службу в целях быстрой ликвидации дисбаланса. Вместе с тем, «прогнозные показатели» или «цели» следует четко отличать от «квот». Прогнозные показатели представляют собой ориентир для повышения представительства определенных групп населения, которое может быть достигнуто различными способами. «[...]Использование прогнозных показателей для обеспечения репрезентативности штата сотрудников по отношению к населению является хорошей практикой для организации. Квотой называется выделение определенного количества мест для представителей отдельных групп с целью последующего заполнения в ходе процесса отбора. Использование квот в качестве средства достижения прогнозных показателей при приеме на работу лиц, принадлежащих к меньшинствам, часто является источником жалоб на неравное отношение, влечет риск понижения стандартов и должно, по возможности, избегаться. Использование квот, однако, может быть оправдано и полезно при особых обстоятельствах. Например, если при осуществлении программы реформы полиции в многонациональном государстве набираются полностью или почти полностью новые кадры. Для легитимности полиции на начальном этапе может потребоваться соответствие ее кадрового состава этническому составу населения. В таком случае может быть оправдано установление и заполнение этнических квот, особенно на начальной стадии отбора и обучения, при условии, что все группы будут соответствовать минимальным профессиональным стандартам перед началом исполнения служебных обязанностей. Тем не

⁸⁵ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 60.

менее, использование этнических квот должно рассматриваться в качестве исключения и применяться только на время переходного периода. Последующие действия должны быть направлены на достижение желаемых результатов другими способами [...]»⁸⁶. В качестве средства проверки достижения прогнозных показателей следует собирать данные об этническом составе сотрудников полиции. В связи с деликатностью вопроса о сборе таких данных «[...] данные об этнической принадлежности должны быть превращены в статистические анонимные данные, чтобы избежать возможности проследить персональные данные, являющиеся источником [...]»⁸⁷. В связи с тем, что лица из числа рома и синти, подающие заявление на службу в полицию, могут неохотно официально признавать свое этническое происхождение, опасаясь возможной дискриминации, полиции необходимо обеспечить нейтральную в культурном отношении и лишенную дискриминации атмосферу на рабочем месте (см. также главу III.3.2). Кроме того, руководству полиции следует содействовать формированию групп взаимной поддержки из числа представителей рома на старших ступенях служебной лестницы, в ходе обучения, а также при составлении графиков их работы и формировании дежурных групп.

Вместе с тем, нельзя допускать, чтобы должностные инструкции и критерии отбора на службу были ориентированы лишь на рома и синти; они должны быть рассчитаны на все слои и общины общества. Система отбора сотрудников полиции и продвижения их по службе должна быть прозрачной; ее критериями должны быть уровень знаний, навыки, установки и положительная характеристика соискателей (отсутствие в их биографии судебных приговоров за тяжкие преступления), но не этническая принадлежность или связь с какими-либо определенными (политическими) группами. Снижение критериев для рома и синти

⁸⁶ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 5, с. 14f; см. также: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 60; European Platform for Policing and Human Rights (EPPHR), *The Recruitment and Retention of Police Officers from Minority Communities: Points to Consider* [Набор и удержание на службе в полиции сотрудников из общин меньшинств: моменты, над которыми следует подумать] (2004 г.), с. 5.

⁸⁷ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 5, с. 15.

или предоставление предпочтений соискателям, рекомендуемым какими-либо определенными (политическими) группами может лишь подорвать их авторитет. Имеющиеся у рома и синти пробелы в подготовке, такие как проблемы со знанием языка или уровень образования, можно компенсировать, организовав предварительное обучение до приема на службу⁸⁸.

Примеры специальных мер по повышению набора на службу рома и синти:

Инициативы, направленные на повышение информированности общин рома и синти о возможной работе в полиции и на создание у заинтересованных лиц мотивации к подаче заявлений на службу

В числе инициатив по предоставлению информации о возможностях поступления рома и синти на службу и о важности их интеграции для осуществления проекта полицейской деятельности на основе партнерства могут быть такие мероприятия, как дни открытых дверей в полиции, распространение листовок, передачи на радио и по телевидению, посещения сотрудниками полиции школ и общинных центров, а также предоставление молодежи возможности посещать полицейские участки и учебные центры. Следует позаботиться о том, чтобы информация предоставлялась также и на цыганском языке. Кроме того, следует настойчиво стимулировать школы с тем, чтобы они способствовали распространению такой информации. Эти мероприятия следует координировать с ассоциациями сотрудников полиции из числа рома, с руководителями общин рома, а также с НПО рома и синти⁸⁹. Сотрудничество с полицейскими из числа рома и с НПО рома и синти

⁸⁸ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 61; см. также: Foundation 'Policing for a Multi-Ethnic Society', *Rotterdam Charter* [Роттердамская хартия] (цит. соч. прим. 35), ст. 2.5 и 2.6; Council of Europe, Recommendation No. R(2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on *Codes of Conduct for Public Officials* [Рекомендация № R (2000) 10 Комитета министров государств-участников «О кодексах поведения государственных служащих»] (2000 г.), ст. 24; Council of Europe, *European Code of Police Ethics* [Европейский кодекс полицейской этики] (цит. соч. прим. 80), §§ 22 и 24; EPPHR, *The Recruitment and Retention of Police Officers from Minority Communities* [Набор и удержание на службе в полиции сотрудников из общин меньшинств] (цит. соч. прим. 86), с. 5; OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 6, сс. 16f.

⁸⁹ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 6, с. 16.

поможет также выявить те общины рома и синти, которые поддерживают идею службы своих представителей в полиции.

Полицейское управление города Брно (Чешская Республика) в сотрудничестве с НПО Центр рома DROM, реализует Проект «Миссия», цель которого – содействие росту у рома доверия к полиции с самого раннего возраста и предупреждение преступности в молодежной среде рома. Представители полиции принимали участие в мероприятиях, организованных для детей из разных школ в возрасте от семи до десяти лет, стремясь пробудить у них интерес к работе в полиции. Другой целью было создание у детей мотивации к получению образования и воспитание уважения к закону⁹⁰.

Министерство внутренних дел Венгрии организует «лагеря профориентации будущих работников правоохранительных органов» для учащихся средних школ из числа рома. Занятия в таких лагерях длятся в течение пяти дней. В ходе занятий школьники знакомятся с требованиями к кандидатам на службу в полиции, с деятельностью правоохранительных учебных заведений второго и третьего уровня, а также с личным опытом сотрудников полиции из числа рома⁹¹. Во время пребывания в лагере школьники также проходят обучение, призванное подготовить их к поступлению в полицейские учебные заведения.

Министерство внутренних дел Сербии организует общественные кампании, цель которых – обеспечить набор на службу в полицию лиц из числа национальных меньшинств и маргинализированных групп, включая рома и синти. В октябре 2009 года 30 молодых рома посетили по приглашению Центр базовой подготовки сотрудников полиции в городе Семска Каменица, где ознакомились с работой центра и с его помещениями.

Полицейское управление Кембриджшира (Соединенное Королевство), выпустило компакт-диск на местном диалекте цыганского языка «Del gavvers rukker-cheerus» [«Дай полиции шанс»]. Цель издания – способствовать принимаемым полицией мерам по работе с общинами рома, направленным на повышение их доверия к полиции, и

⁹⁰ Сравн.: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) 2001, *Practical Examples on Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Практические примеры борьбы против расизма и нетерпимости в отношении рома (цыган)] (цит. соч. прим. 67), с. 59.

⁹¹ Council of Europe, *Third Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, para. 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* [Третий отчет, представленный Венгрией, в соответствии с параграфом 1 статьи 25 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств], ACFC/SR/III(2009)007, Страсбург, 4 июня 2009 г., с. 46.

⁹² Coxhead, John/Home Office, *Moving Forward. How the Gypsy and Traveller Communities Can Be More Engaged to Improve Policing Performance* [Шаг вперед. Как еще больше вовлечь общины цыган и странствующих лиц в процесс улучшения полицейской деятельности], Queens Award for Innovation in Police Training & Development 2003, Дербишир, 2005 г., с. 25.

стимулировать поступление рома на службу в полицию. На диске записано обращение старшего офицера полиции, который говорит о необходимости преодоления недоверия, указывает, что кадровый состав полиции должен отражать состав общества, которому она служит, и гарантирует теплое отношение к рома, которые примут решение поступить в полицию⁹².

Финансовая поддержка школьников из числа рома

Министерство внутренних дел Венгрии учредило программу стипендий для способных учеников средних школ из числа рома, которые планируют связать свою жизнь со службой в полиции. Цель выплаты стипендий – обеспечить, чтобы финансовые трудности не помешали этим школьникам стать полицейскими. Стипендиатам были выданы гранты на приобретение учебников и школьных принадлежностей, гранты на оплату жилья и питания, а также гранты за успеваемость⁹³.

Меры по преодолению недостатков в уровне образования

Самой общей мерой могло бы стать решение проверить действующие требования к уровню образования, которые могут иметь запретительный эффект, и установить, действительно ли данный критерий позволяет выявить лиц с надлежащим потенциалом⁹⁴. Для многих соискателей из числа рома слабое знание английского языка может стать серьезной причиной несоответствия требованиям. В этой связи следует обдумать, нельзя ли знание местного диалекта цыганского языка учитывать как положительное качество соискателя, компенсирующее недостаточность его навыков владения английским.

Например, в Румынии рома, подающие заявление на службу в полицию, имеют возможность сдавать экзамен по языку рома вместо международного экзамена по языку⁹⁵.

В числе других мер преодоления недостатков в знании языка можно назвать организацию подготовительных курсов для лиц, планирующих подать заявление на службу, в программу которых входит ознакомление с процессом зачисления и с требованиями к соискателям.

⁹³ Сравн.: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) 2009, *ECRI Report on Hungary*, (четвертый цикл мониторинга), CRI(2009)3, Страсбург, 2009 г., с. 47.

⁹⁴ Сравн.: Oakley, "Practical Measures for Improving Relations between Ethnic Minorities and the Police" [Практические меры по улучшению отношений между этническими меньшинствами и полицией] (*цит. соч.* прим. 12), с. 95.

⁹⁵ Сравн.: Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Police Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики полиции по обращению с рома в Румынии] (*цит. соч.* прим. 48), с. 82f.

В городе Разград (Болгария) НПО Разградский Центр, в сотрудничестве с региональным Управлением Министерства внутренних дел, организовала двухдневные подготовительные курсы для потенциальных кандидатов в полицейские из общин национальных меньшинств, в том числе из общины рома⁹⁶.

В Чешской Республике организованы специальные «курсы возможностей», задача которых – помочь соискателям из числа рома достичь уровня подготовки, необходимого для поступления в полицию⁹⁷.

В Сербии вступительное тестирование и процедуры отбора проводятся также на цыганском языке и на языках других национальных меньшинств. Тесты переводятся на девять языков.

Меры устранения дискриминации при отборе кандидатов и приеме на службу

Директивные документы в области управления человеческими ресурсами должны запрещать любые проявления дискриминации при приеме на службу.

Сотрудники по набору кадров должны пройти специальную подготовку в целях обеспечения беспристрастности при наборе на службу.

Следует, чтобы критерии и процедуры набора на службу прошли проверку на предмет возможных предубеждений и излишних препятствий, которые косвенным образом ставят рома и синти в невыгодное положение⁹⁸. Следует, чтобы проверка биографии соискателей на предмет возможных проблем с законом проводилась лишь в отношении самих кандидатов, но не членов их семей.

⁹⁶ Danish Center for Conflict Resolution/Danish Institute for Human Rights/Regional Facilitation and Negotiation Center/Romani CRISS/Roma Center for Social Intervention and Studies/Ministry of Administration and Interior of Romania, Report on Regional Workshop on Policing Minorities. Human Rights and Conflict Management for Roma Liaison Police Officers [Отчет о работе регионального семинара по вопросам полицейской деятельности в отношении меньшинств. Права человека и урегулирование конфликтов – рекомендации для сотрудников полиции из числа рома, выполняющих обязанности офицеров по связи], Синая, 12-15 сентября 2005 г., с. 29.

⁹⁷ Сравн.: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) 2001, *Practical Examples on Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Практические примеры борьбы против расизма и нетерпимости в отношении рома (цыган)] (цит. соч. прим. 67), с. 55f.

⁹⁸ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 6, с. 16; см. также: Council of Europe, *Police Training Concerning Migrants and Ethnic Relations. Practical Guidelines* [Обучение сотрудников полиции по вопросам мигрантов и этнических отношений. Практическое руководство], Community Relations, MG-EO (94) 3 E, Страсбург, 1993 г., с. 39.

В Румынии полиция пошла еще дальше, приняв на вооружение меры позитивной дискриминации при наборе рома на службу. С 2005 года в Полицейской академии и школах полиции осуществляется специальное резервирование учебных мест для представителей рома. В 2007 году таким образом было распределено около 58 учебных мест, причем места, остающиеся незанятыми, поскольку их соискатели провалили вступительные экзамены, по-прежнему зарезервированы за рома⁹⁹.

В 1999 году правительство Соединенного Королевства при поддержке Ассоциации старших полицейских должностных лиц (АПА) и Ассоциации глав полиции (АКПО) приступили к выполнению стратегии «Устранение преграды» (Dismantling Barrier), позже переименованной в «Прорыв» (Breaking Through). В соответствии с этой стратегией были установлены плановые цифры в области занятости по набору, удержанию на службе и по продвижению по службе сотрудников полиции из числа национальных меньшинств на период до 2009 года. В качестве руководства для реализации этой программы был разработан План действий по улучшению результатов набора кадров, удержания их на службе и продвижения по службе. План содержит описание конкретных мер, как то: закрепление представления о полиции как о поставщике услуг и работодателе; выявление препятствий на пути потенциальных кандидатов и их мотивации при поступлении на службу; оказание помощи в заполнении заявлений на службу; выявление причин неудач на стадии отбора; повышение качества работы центров оценки кандидатов¹⁰⁰.

III.3.2 Удержание на службе

Набор рома и синти на службу и их интеграция ведут также к развитию культурного многообразия кадрового состава полиции.

⁹⁹ Сравн.: Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Police Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики полиции по обращению с рома в Румынии] (цит. соч. прим. 48), с. 83; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Field Visit on Police and Roma Relations, Romania 12-15 November 2007* [Рабочий визит по вопросам отношений между полицией и рома, Румыния, 12-15 ноября 2007 года], Варшава, 2008 г., с. 7;

Ethnocultural Diversity Resource Center, *A Possible Mission – Information Campaign on the Policeman Career Belonging to National Minorities* [Возможная миссия – информационная кампания по приглашению на службу в полицию лиц из числа национальных меньшинств].

¹⁰⁰ Home Office Communication Directorate, *Breaking Through Action Plan: Promoting Minority Ethnic Employment in the Police Service* [План действий проекта «Прорыв»: содействие набору представителей этнических меньшинств на службу в полицию], Лондон, 2004 г., сс. 11-21.

Это требует создания в полицейской организации атмосферы культурного нейтралитета, в которой уютно бы чувствовали себя и мужчины, и женщины, и представители всех общин; следует также обеспечить меры, чтобы всех сотрудников на службе принимали и относились к ним одинаково. Таким образом, следует, чтобы с полицейских объектов были удалены все символы и публикации, которые содержат элементы, оскорбительные для лиц какого-либо пола, а также ссылки на специфические религиозные или национальные символы, связанные с какой-либо этнической группой¹⁰¹.

Следует отказываться в приеме на службу в полицию кандидатам, обнаруживающим расистские настроения. Кроме того, до вступления действующих и вновь поступающих на службу сотрудников полиции следует доводить принятые нормы поведения в организации, соблюдающей принципы гендерного равенства и культурного многообразия. В полиции должны действовать эффективные внутренние механизмы подачи и рассмотрения жалоб; следует, чтобы непосредственные руководители сотрудников из числа рома и синти предлагали последним подавать жалобы на любые случаи дискриминации или притеснений¹⁰². Далее, на объектах полиции следует учредить должности доверенных лиц. Это могут быть коллеги-полицейские, прошедшие, в том числе, подготовку в области профилактики стрессовых состояний и проблем многообразия культур. Полицейские могли бы обращаться к таким сотрудникам в случаях, когда будут испытывать дискриминацию по отношению к себе, а доверенные лица могли бы оказывать им помощь, как то:

¹⁰¹ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), р. 61; см. также:

ЕРРНР, *The Recruitment and Retention of Police Officers from Minority Communities* [Набор и удержание на службе в полиции сотрудников из общин меньшинств] (цит. соч. прим. 86), с. 3;

OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 7, с. 17.

¹⁰² Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 61; см. также:

Foundation 'Policing for a Multi-Ethnic Society', *Rotterdam Charter* [Роттердамская хартия] (цит. соч. прим. 35), ст. 2.13;

OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 7, с. 17.

выслушать, организовать профессиональную помощь психолога и помочь в составлении жалобы.

После зачисления на службу и прохождения начальной подготовки следует обеспечить стимулы для того, чтобы сотрудники остались служить в полиции. К числу важных факторов, от которых зависит их решение остаться, относятся: рабочая атмосфера, выполняемые задания и возможности продвижения по службе¹⁰³.

Что касается служебных заданий, следует избегать изоляции сотрудников из числа рома и синти (например, командировать их в отдаленные поселения рома); следует, чтобы сотрудники полиции из числа рома и синти оставались интегрированными в структуру дальнейшего служебного роста и продвижения по службе (см. также главу III.3.3).

Поскольку полиция призвана также служить примером для подражания в обществе, многонациональный характер полиции должен быть видимым во всех подразделениях и регионах, а не только в отдельных многонациональных регионах¹⁰⁴. «Сотрудников полиции следует поощрять приобретать опыт работы в смешанных сообществах, а не только в их собственном»¹⁰⁵.

Тем не менее, сотрудники полиции из числа рома и синти необходимы для полицейской деятельности в общинах рома и синти, где они обеспечивают доверительный повседневный контакт с населением. Вначале такие сообщества могут с подозрением относиться к представителям собственной общины,

¹⁰³ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (*цит. соч. прим. 34*), с. 62; см. также:

Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 690 (1979) on the *Declaration on the Police* [Решение 690 (1979) «Декларация о полиции»] (1979 г.), часть В, § 4.

¹⁰⁴ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (*цит. соч. прим. 34*), с. 62; см. также:

OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч. прим. 28*), рек. 4, с. 10.

¹⁰⁵ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч. прим. 28*), рек. 7, с. 17; см. также:

ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (*цит. соч. прим. 34*), с. 62.

работающим в полиции. Однако, благодаря их умению общаться с представителями собственного этноса, сотрудники из числа рома и синти могут оказаться в более выгодном положении по сравнению с коллегами из других общин в том плане, что им легче завоевать доверие данных общин (см. также главу III.5). Вместе с тем, в конце концов, сотрудники полиции из числа рома и синти «[...] должны прежде всего рассматриваться в качестве обычных сотрудников полиции, и только затем в качестве тех, чья принадлежность к меньшинству может позволить им выполнять специфические задачи полиции путем использования присущих им определенных навыков [...]»¹⁰⁶.

III.3.3 Продвижение по службе и развитие карьеры

Что касается продвижения по службе, то сотрудники полиции из числа рома и синти должны иметь те же возможности получения дальнейшего образования, что и представители других этнических общин, что позволит им претендовать на получение более высоких должностей. Такие меры «[...] могут включать специальные программы обучения по развитию карьеры и внедрение «менторских схем» в отношении перспективных сотрудников [...]»¹⁰⁷. В качестве оснований для продвижения по службе следует рассматривать опыт работы и положительные оценки за полицейскую деятельность в различных общинах.

Процесс продвижения по службе должен быть прозрачным и зависеть исключительно от опыта данного сотрудника полиции и его достоинств (которые оцениваются путем сдачи письменных тестов, прохождения устных опросов, а также на основе заключений центров оценки), но не от его связей с теми или иными общинами или политическими группами¹⁰⁸.

¹⁰⁶ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 7, с. 18.

¹⁰⁷ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 7, с. 17.

¹⁰⁸ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 62; см. также: EPPHR, *The Recruitment and Retention of Police Officers from Minority Communities* [Набор и удержание на службе в полиции сотрудников из общин меньшинств] (цит. соч. прим. 86), с. 7.

Следует, чтобы процесс продвижения по службе и профессионального роста рома и синти опирался на четкие директивные документы и политическую поддержку (со стороны правительства, политического руководства и руководства полиции), в том числе с учетом соблюдения профессиональных норм обращения с меньшинствами¹⁰⁹. Кроме того, должна иметь место готовность общин рома и синти к интеграции и сосуществованию с государственной властью. Несмотря на важность мер по интеграции рома и синти, принимаемых «сверху», фактическая их реализация должна проходить на местном уровне¹¹⁰. Большую помощь в этом могут оказать партнерские отношения с местными организациями рома и синти¹¹¹.

В связи с тем, что сотрудники полиции из числа рома и синти сталкиваются со специфическими проблемами, у них может возникать стремление создавать собственные профессиональные ассоциации. «Руководство полиции должно, в принципе, поддерживать такую инициативу и способствовать учреждению такой организации. Формирование таких профсоюзов является правом человека – и они могут оказывать взаимную поддержку сотрудникам из числа меньшинств, особенно если число таких сотрудников ограничено, и они географически изолированы. Такие союзы могут также служить каналом коммуникации между руководством полиции и сотрудниками из числа меньшинств и стать для властей источником ценной информации по вопросам меньшинств»¹¹².

¹⁰⁹ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 63.

¹¹⁰ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 63.

¹¹¹ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 63; см. также: Foundation 'Policing for a Multi-Ethnic Society', *Rotterdam Charter* [Роттердамская хартия] (цит. соч. прим. 35), Введение.

¹¹² OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 7, с. 18.

Пример ассоциации сотрудников полиции из числа рома

Самым ярким примером такой ассоциации может служить «Братская ассоциация европейских рома - сотрудников правоохранительных органов».

Основанная в 2006 году в Венгрии местными сотрудниками полиции из числа рома и лиц другой этнической принадлежности, ассоциация имеет своих членов в Болгарии, Чешской Республике, Румынии, Словакии и Соединенном Королевстве. В ее цели, в том числе, входит:

- поддержка реализации принципа равенства в правоохранительных органах Европы;
- снижение взаимных предубеждений между правоохранительными органами и общинами рома и синти;
- повышение числа рома и синти в кадровом составе правоохранительных органов;
- улучшение условий труда и жилищных условий сотрудников полиции из числа рома;
- посредничество в конфликтах между полицией и рома и синти;
- участие в программах обучения сотрудников правоохранительных органов по таким темам, как многообразие культур, равенство, борьба с предубеждениями, а также сотрудничество в организации такого обучения¹¹³.

¹¹³ Справн.: <http://faerleo.com/en>.

III.4 Обучение и повышение квалификации

Как указано выше, сотрудникам полиции нужно проходить обучение для приобретения базовых знаний, осведомленности (включая личностные установки) и навыков, необходимых для выполнения полицейских функций в разных обществах. Следует, чтобы в результате такого обучения они умели обращаться с представителями общин рома и синти надлежащим образом, на основе принципа справедливости, в полной мере учитывая их культурное своеобразие, в том числе в таких вопросах как структура семьи, гендерные роли, забота о детях и общий уклад жизни¹¹⁴.

Возможными причинами ненадлежащего или дискриминационного поведения со стороны сотрудников полиции могут быть «не столько их личные особенности, сколько влияние «культуры» полицейской организации и довлеющих условий полицейской профессии. Например, занимающиеся «оперативной» работой сотрудники сталкиваются с «преступными» элементами во всех социальных группах. Если у полицейских отсутствуют личные знания о том или ином этническом сообществе, у них вскоре возникнут отрицательные стереотипы в отношении представителей таких сообществ. В свою очередь, это может привести к формированию убеждения, что все представители таких сообществ имеют склонность к уголовным деяниям. Подобные образы, разделяемые членами «групп коллег» и существующие в виде рассказов или «баек», основанных на личном опыте, затем становятся неотъемлемым компонентом фоновых знаний или «рабочей культуры» полиции, которая и определяет поведение и опытных сотрудников, и новобранцев»¹¹⁵.

¹¹⁴ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика в первоначальной полицейской подготовке – аспекты учебной программы* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 5, Вена, октябрь 2008 г. (цит. соч. прим. 61), сс. 19-21;
Oakley 1997, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами] (цит. соч. прим. 60), с. 75;
ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 65;
OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 8-11.

¹¹⁵ Oakley 1997, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами] (цит. соч. прим. 60), с. 75.

«Негативное воздействие такого рода может отрицательно сказаться и на поведении тех сотрудников полиции, которые в принципе способны к равному и справедливому отношению к представителям всех этнических групп. Надлежащим образом разработанная программа обучения и повышения квалификации по этим проблемам поможет им достичь тех норм профессионального поведения, к которым они стремятся. Такое обучение не следует рассматривать в качестве меры, направленной на ликвидацию последствий предшествующего неправомерного поведения. Скорее, долгом всех полицейских организаций является заблаговременное обеспечение всех своих сотрудников надлежащими знаниями, осведомленностью и навыками, которые позволят им справедливо обращаться с представителями всех этнических групп, а также помогут сотрудникам полиции осознать воздействие отрицательных стереотипов и преодолеть его»¹¹⁶. Руководители полицейских организаций также могут способствовать преодолению подобных стереотипов путем предупреждения распространения предубеждений и расистских настроений среди подчиненных, организовав жесткую систему наставничества и надзора за поведением сотрудников полиции.

План действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти недвусмысленно требует от государств-участников:

- «разработать программы профессиональной подготовки, ориентированной на предотвращение чрезмерного применения силы, более глубокое понимание и уважение прав человека» (Рекомендация 27);
- «повышения осведомленности сотрудников правоохранительных органов о положении рома и синти»;
- «обеспечить принятие полицией эффективных мер в ответ на насилие на расовой почве в отношении рома и синти» (Рекомендация 29; а также Общеполитическая рекомендация ЕКРН №3, с. 5);
- «повысить веру в полицию и доверие к ней со стороны рома и синти» (Рекомендация 28);

¹¹⁶ Oakley 1997, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами] (*цит. соч. прим. 60*), с. 75.

- « предупредить жестокое обращение и насилие в отношении рома и синти со стороны полиции» (Рекомендация 28);
- разработать, в режиме консультаций с общинами рома и синти, соответствующие программы обучения (Рекомендация 30).

Эти рекомендации отражены в нижеследующих частях главы, посвященных таким темам, как цели, задачи и содержание программ обучения, а также методы обучения и другие организационные требования, направленные на достижение целей и задач обучения¹¹⁷.

III.4.1 Цели и задачи обучения

Следует, чтобы обучение ставило перед собой цель обеспечить справедливое и равное обращение с представителями всех этнических групп в соответствии с требованиями данной ситуации, а также обеспечить борьбу с дискриминацией¹¹⁸.

Общие задачи обучения:

- развивать знания и кругозор сотрудников полиции в области отношений между людьми;
- развивать навыки общения, особенно в многонациональном контексте;
- укреплять возможности полиции по оказанию высокого качества услуг населению;
- проявлять уважение ко всем людям, независимо от их происхождения;
- укреплять уверенность полиции в своих действиях при выполнении профессионального долга в многонациональном обществе;
- повышать знание сотрудниками полиции законов и нормативно-правовых документов в отношении расовой

¹¹⁷ Более подробные рекомендации по организации обучения сотрудников полиции можно найти в одной из публикаций Совета Европы, в которую включены примеры программ обучения сотрудников полиции из девяти стран Европы; см. Council of Europe, *Police Training Concerning Migrants and Ethnic Relations* [Обучение сотрудников полиции по вопросам мигрантов и этнических отношений] (*цит. соч.* прим. 98).

¹¹⁸ Oakley 1997, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами] (*цит. соч.* прим. 60), с. 77.

дискриминации¹¹⁹, а также определенных особенностей культуры и уклада жизни рома и синти – особенно что касается их странствий.

III.4.2 Содержание обучения относительно обращения с общинами рома и синти

Следует, чтобы общее обучение сотрудников полиции касалось следующих тем, которые позволят повысить их знания и понимание принципов надлежащего осуществления полицейской деятельности в общинах рома и синти:

- Права человека;
- История и текущее положение общин рома и синти;
- Культура, традиции и уклад жизни рома и синти;
- Необходимость уважения к системам ценностей различных культурных групп;
- Проблемы в отношениях между полицией и рома и синти;
- Понятие о самоощущениях доминирующей культуры; понятие этноцентризма;
- Понятия о предубеждениях и дискриминации (на личном уровне и на уровне институтов);
- Понятие этнического профайлинга; практическое руководство по основаниям для подозрений, которые не связаны с вопросами этнической принадлежности; методы повышения эффективности работы без применения этнического профайлинга;
- Природа и проявления расизма и ксенофобии;
- Меры борьбы с преступлениями на почве ненависти;
- Языковые навыки;
- Меры по формированию партнерских отношений с рома и синти и по внедрению метода, ориентированного на решение проблем;
- Навыки управления реализацией проектов;
- Роль непосредственных руководителей¹²⁰.

¹¹⁹

Oakley, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами] (*цит. соч. прим. 60*), с. 77; см. также: ОБСЕ, *Наилучшая практика в первоначальной полицейской подготовке – аспекты учебной программы* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 5, Вена, октябрь 2008 г. (*цит. соч. прим. 61*), с. 21.

Что касается надлежащего поведения сотрудников полиции в отношении рома и синти, то здесь требования к навыкам и способностям решать проблемы, касающиеся групп меньшинств, большей частью не отличаются от требований, предъявляемых к надлежащей практике полицейской деятельности вообще. Вместе с тем, при обращении с рома и синти особенно важны следующие аспекты таких требований:

- навыки эффективного общения в ситуациях, требующих учета культурных различий;
- уважение обычаев рома и синти (например, при посещении жилища, при общении с женщинами);
- противодействие дискриминационному поведению;
- урегулирование конфликтов и ситуаций с применением насилия (применение силы, обращение с жертвами/травмированными лицами, посредничество между сторонами конфликта);
- способы преодоления страха и стресса в трудных ситуациях¹²¹.

Данный перечень тем обучения, направленного на совершенствование знаний, навыков и поведения сотрудников полиции при взаимодействии с общинами рома и синти, естественно, не является исчерпывающим. Конкретную программу обучения следует всегда составлять на основе анализа потребностей обучения с учетом конкретных потребностей в контексте местных обстоятельств.

¹²⁰ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика в первоначальной полицейской подготовке – аспекты учебной программы* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 5, Вена, октябрь 2008 г. (цит. соч. прим. 61), с. 21; Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police* [Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией] (цит. соч. прим. 25), сс. 67 и 72; OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), с. 19; Oakley, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами] (цит. соч. прим. 60), с. 78.

¹²¹ Сравн.: Oakley, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами] (цит. соч. прим. 60), с. 78.

Примеры программ обучения

Подготовка инструкторов

Для того, чтобы инструкторы сотрудников полиции могли в достаточной степени повысить осведомленность своих подопечных в вопросах этнического многообразия, у них необходимо выработать твердое понимание таких проблем, как: общая природа предубеждений и дискриминации; история возникновения расизма и его проявления; виды реагирования меньшинств на доминирование со стороны большинства; проблемы межкультурного общения¹²². Что касается специфических проблем рома и синти, то инструкторам надлежит иметь глубокие познания в области местной истории и культуры этих этносов.

Кроме того, инструкторы должны обладать особыми навыками, чтобы уметь эффективно развенчать этнически мотивированные предубеждения, стереотипы и установки в отношении рома и синти, при этом не занимая оборонительной позиции и не вызывая отчуждения у слушателей¹²³.

Далее, в программу обучения инструкторов можно включить ознакомительные поездки за рубеж для изучения примеров надлежащей практики и положительных результатов партнерских отношений между полицией и общинами рома и синти в других странах, а также для обмена опытом¹²⁴.

¹²² Сравн.: Mercer, Peter/Oakley, Robin, *Police Training on Gypsy/Traveller Issues in Britain*, Presentation at European Workshop on Roma-Police Relations [«Обучение сотрудников полиции по вопросам цыган/странствующих лиц в Британии», презентация на Европейской конференции по отношениям между рома и полицией], Терви, 1999 г., в.; in: OSCE Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue 2006, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma and Sinti*. Unpublished draft document produced for the ODIHR CPRSI [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, с. 170.

¹²³ Сравн.: Mercer/Oakley, *Police Training on Gypsy/Traveller Issues in Britain* [Обучение сотрудников полиции по вопросам цыган/странствующих лиц в Британии] (*цит. соч.* прим. 122), с. 172.

¹²⁴ ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (*цит. соч.* прим. 46), с. 53.

Этническое многообразие

В ряде учебных полицейских заведений некоторых государств-участников разработаны программы базового обучения и обучения на рабочем месте, включая программы по проблемам этнического многообразия. В сотрудничестве с НПО рома и синти они определили учебные предметы, а также структуру и методы обучения. Представители НПО выступают в качестве инструкторов и проводят занятия совместно с преподавателями соответствующих учебных заведений. В число предметов обучения могут входить:

- навыки выявления поведения, мотивированного расизмом; выработка умения проводить расследование жалоб на инциденты на расовой почве и мотивации к проведению таких расследований;
- навыки выявления дискриминации и средства, необходимые сотрудникам полиции для разрешения подобных дел;
- знание законодательства о защите от дискриминации (Директивы Европейского парламента и Совета Европы 2000/43/ЕС и 2000/78/ЕС)¹²⁵.

Следует, чтобы такое обучение в области проблем этнического многообразия включало также занятия по повышению осведомленности относительно культуры, традиций и обычаев рома и синти, а также практические навыки по оценке конкретных ситуаций в ходе оперативной работы в этих общинах и по осуществлению соответствующих действий в них. Предметами такого обучения могут быть специфические ситуации, возникающие при взаимодействии с рома и синти, например: вход в стационарное и передвижное жилище; учет традиционных обычаев, включая особенности гендерных отношений; работа с массовыми скоплениями людей; проведение задержаний и досмотров; действия в отношении самовольных поселений.

¹²⁵

Valles, Lola, *Education Programs on Diversity and Minority Issues, including Roma Issues, for Police Services in Catalonia (Spain)* [Программы обучения сотрудников полиции Каталонии (Испания) по проблемам меньшинств и многообразия культур, включая проблемы рома], Presentation at the International Workshop on Relations between Police and Roma/Travellers, Дербишир, 27-28 ноября, 2006, сс. 290-292;

Другие примеры обучения сотрудников полиции по проблемам этнического многообразия в связи с рома в разных странах можно, в том числе, найти в следующих публикациях:

Болгария: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Practical Examples on Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Практические примеры борьбы против расизма и нетерпимости в отношении рома (цыган)] (цит. соч. прим. 67), с. 57;

Чешская Республика: ECRI, *Practical Examples on Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Практические примеры борьбы против расизма и нетерпимости в отношении рома (цыган)] (цит. соч. прим. 67), сс. 58-60;

Формирование партнерских отношений с рома и синти

Следует, чтобы программы обучения методам общинной полиции, тесно связанного с обучением в области уважения этнического многообразия, включали также изучение примеров надлежащей практики в деле развития подходов к решению проблем, возникающих с общинами рома и синти, на основе партнерских отношений с ними¹²⁶.

Такое обучение должно включать приобретение сотрудниками полиции следующих навыков:

- навыки общения (в том числе на языках местных общин рома и синти);
- умение прислушиваться к другим точкам зрения;
- умение выстраивать доверительные отношения и выступать в качестве посредника в конфликтах;
- умение развивать творческие подходы к решению волнующих

Венгрия: ECRI, *Practical Examples on Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Практические примеры борьбы против расизма и нетерпимости в отношении рома (цыган)] (*цит. соч. прим. 67*), с. 53, а также: Project on Ethnic Relations, *Toward Community Policing: The Police and Ethnic Minorities in Hungary* [К формированию общинной полиции: полиция и этнические меньшинства в Венгрии], Будапешт/Принстон, 2000 г., сс. 16f;

Польша: Lesinska, Magdalena/Rozycka, Malgorzata, "Improving Relations between Roma and the Police: Practical Examples for Poland" [Улучшение отношений между рома и полицией: практические примеры для Польши], Thesaurus Association, Вроцлав, Польша, 2005 г., в: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti*. Unpublished draft document produced for the ODIHR CPRSI [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, сс. 180-187;

Румыния: Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики по отношению к рома в Румынии] (*цит. соч. прим. 48*), сс. 63-75;

Сербия: Письменный документ, представленный для настоящего издания Министерством внутренних дел Республики Сербия;

Словакия: Ministry of Interior of the Slovak Republic/Presidium of the Police Force/Public Order Department, *The Project of the Police Specialists for the Work with Communities* [Проект специальной подготовки полицейских для работы с общинами], Братислава, октябрь 2009 г., сс. 15f;

Соединенное Королевство: Danflous, Romy, *Policing in Relation to Roma, Gypsy and Traveller Communities* [Полицейские меры в отношении рома, цыган и странствующих лиц], Workshop Report, European Dialogue, Лондон, 2006 г., сс. 235f, 266, 271, а также Coxhead, John, *Moving Forward* [Шаг вперед] (*цит. соч. прим. 92*), сс. 21ff.

¹²⁶ Konrad, Oto/Šúrrová, Eva, *The Pilot Project of the Police Specialists for the Work with Communities in Slovakia* [Пилотный проект по подготовке полицейских экспертов для работы с общинами в Словакии], презентация на Бухарестской конференции «Реализация и гармонизация национальной политики в отношении рома, синти и странствующих лиц», Бухарест, 4-5 мая 2006 г., с. 310f.

- общины проблем, включая организацию общинных групп;
- умение находить решение проблем с помощью модели САРА (сканирование, анализ, реагирование, оценка) или программы «Модуль анализа проблем»¹²⁷;
- умение претворять общие полномочия в области полицейской деятельности в надлежащие конкретные мероприятия, а также доводить информацию о беспокоящих общину проблемах до сведения руководства полиции и других заинтересованных субъектов¹²⁸.

Следует, чтобы к участию в таких занятиях приглашались представители рома и синти – в качестве докладчиков с рассказами об удачно осуществленных инициативах, а также в качестве слушателей для ознакомления с концепцией общинной полиции и с принципами совместной ответственности и совместных выгод, которые она предусматривает.

Расследование преступлений на почве ненависти

Следует, чтобы эта программа обучения ставила целью обеспечить эффективное выполнение директивных документов и инструкций национальной полиции по борьбе с насилием на почве расизма и ксенофобии. Все сотрудники полиции, особенно сотрудники оперативного звена и их непосредственные руководители, должны пройти определенный объем обучения в этой области, поскольку любой полицейский, работающий в любом районе, может быть вызван на место совершения преступления на почве ненависти и должен обладать достаточным уровнем компетентности по расследованию таких инцидентов на начальном этапе. Обычно наиболее удачным вариантом такого общего обучения является обучение в рамках регулярно проводимой начальной подготовки и курсов повышения квалификации. Дополнительное обучение в этой области необходимо предоставлять сотрудникам, специально отвечающим за

¹²⁷ Информацию о различных моделях можно найти по следующим ссылкам в сети Интернет: По вопросам модели САРА: www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/learningzone/sara.htm, или www.popcenter.org/about-SARA.htm; по вопросам модели «Модуль анализа проблем»: www.popcenter.org/learning/pam.

¹²⁸ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (цит. соч. прим. 46), с. 28f. и 33; см. также: Danish Center for Conflict Resolution et.al., *Report on Regional Workshop on Policing Minorities. Human Rights and Conflict Management for Roma Liaison Police Officers* [Отчет о работе регионального семинара по вопросам полицейской деятельности в отношении меньшинств. Права человека и урегулирование конфликтов – рекомендации для сотрудников полиции из числа рома, выполняющих обязанности офицеров по связи] (цит. соч. прим. 96), сс. 17f.

расследование таких дел или работающим в районах, где подобные преступления совершаются особенно часто. Такое обучение лучше проводить в форме специальных семинаров по данной теме.

БДИПЧ подготовило руководство по наиболее эффективным методам организации такого обучения¹²⁹.

Рекомендуемые темы обучения:

- история и значение преступлений на почве ненависти;
- типология преступлений на почве ненависти;
- признаки склонности к преступлениям на почве ненависти;
- распространение преступлений на почве ненависти;
- отрицательное воздействие преступлений на почве ненависти на отдельных жертв и на целые сообщества;
- выявление и распознавание преступлений на почве ненависти, в том числе:
 - первоначальные действия на месте возможного преступления на почве ненависти;
 - проведение опроса жертвы;
 - проведение допроса подозреваемых лиц;
 - расследование преступлений на почве ненависти;
 - сохранение и получение доказательств в интересах судебно-медицинской экспертизы;
 - сбор информации о преступлениях на почве ненависти и о правонарушителях, а также организация совместного пользования ею;
- работа с жертвами: предоставление помощи и информации;
- сотрудничество с общинами по предупреждению преступлений на почве ненависти¹³⁰.

Условия обеспечения эффективности обучения методам расследования преступлений на почве ненависти:

- Специальное обучение предваряется изучением более общей информации о положении мигрантов и групп этнических меньшинств, а также о природе стереотипов и предубеждений с практическими примерами методов противодействия им.

¹²⁹ Сравн.: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Law Enforcement Officer Programme on Combating Hate Crime* [Программа обучения сотрудников правоохранительных органов методам борьбы с преступлениями на почве ненависти], бюллетень, Варшава, 2006 г.

¹³⁰ Сравн.: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Law Enforcement Officer Programme on Combating Hate Crime* [Программа обучения сотрудников правоохранительных органов методам борьбы с преступлениями на почве ненависти] (*цит. соч.* прим. 129), сс. 3f; см. также: ОБСЕ, *Наилучшая практика в первоначальной полицейской подготовке – аспекты учебной программы – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 5, Вена, октябрь 2008 г. (*цит. соч.* прим. 61), сс. 34f.

- Обучение должно носить практическую направленность; по его итогам сотрудники полиции должны уметь эффективно расследовать инциденты, совершенные с применением насилия на почве расизма и ксенофобии, и выполнять все необходимые специальные процедуры (например, ведение учета данных о преступлениях).
- В ходе обучения применяется анализ конкретных реальных инцидентов с приведением примеров надлежащей практики по их расследованию. Практическую часть обучения необходимо выстроить применительно к специфическим ситуациям, характерным для каждой страны. Следовательно, существенно, чтобы при этом проводился разбор местных примеров и анализ конкретных инцидентов, произошедших в данной местности.
- Сами инструкторы проходят специальное обучение, по итогам которого умеют проводить полный анализ таких инцидентов, а также умеют квалифицированно и уверенно вести обучение по этой теме в аудитории.
- Следует, чтобы в качестве инструкторов привлекались представители общин рома и синти. Это даст сотрудникам полиции возможность непосредственно познакомиться с их оценкой таких инцидентов, а также с их личным опытом.

III.4.3 Методы обучения

Следует, чтобы обучение имело практическую направленность и было связано с непосредственной работой сотрудников; тем самым они почувствуют, что новые знания и навыки помогут им исполнять служебные обязанности более эффективно и профессионально¹³¹. Следует, чтобы методы работы в классной аудитории отличались разнообразием и состояли не из одних лишь лекций, но включали также ролевые игры, упражнения, дискуссии и видеопказы. На занятиях следует организовать разбор конкретных дел, имевших место в ряде различных ситуаций, что должно облегчить слушателям понимание проблемы. Естественно, разбор конкретных случаев пройдет более эффективно, если рассказывать о них будут сотрудники, бывшие непосредственными участниками событий. Учебные материалы следует адаптировать к условиям многонациональных

¹³¹ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 8, с. 19.

обществ и тщательно проверить на предмет отсутствия моментов, которые могут способствовать росту предрассудков¹³².

Следует, чтобы как в планировании, так и в реализации программы обучения сотрудников полиции по этническим проблемам непосредственное участие принимали представители общин рома и синти. Для этого полиции необходимо установить партнерские отношения с рядом ассоциаций рома и синти; это позволит отобрать среди них представителей разного возраста, пола и разных слоев, которые смогут донести до слушателей весь спектр бытующих в общинах взглядов. Тем самым сотрудники полиции из первых рук получают информацию о соответствующих традициях и обычаях рома и синти, а также об их отношении к полиции¹³³. Регулярные контакты с рома и синти (не в контексте правоохранительной деятельности) могут помочь сломать имеющиеся у полицейских стереотипные представления об этих сообществах¹³⁴. Естественно, что набор на службу в полицию сотрудников из числа рома и синти (см. главу III.3.1) повысит возможности получения в ходе обучения информации из первых рук.

Следует подготовить руководства по специфическим традициям и обычаям рома и синти – причем не только для использования в программах обучения, но и в качестве справочных материалов для повседневной работы сотрудников.

¹³² Сравн.: Council of Europe, *Police Training Concerning Migrants and Ethnic Relations* [Обучение сотрудников полиции по вопросам мигрантов и этнических отношений] (*цит. соч.* прим. 98); сс. 33-37 и 92.

¹³³ Информацию об общих условиях формирования полицией партнерских отношений с общинами меньшинств см. в: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), рек. 9, сс. 21f.

¹³⁴ Сравн.: Hungarian Helsinki Committee, *Control(led) Group, Final Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS) Project* [«Контролирующая (контролируемая) группа». Итоговый отчет проекта по разработке методов эффективного проведения полицией задержаний и досмотров (СТЕППС)], Будапешт, 2008 г., с. 62.

Справочные руководства по взаимодействию с рома и синти

В Финляндии и в Соединенном Королевстве были разработаны специальные справочные руководства для полиции по взаимодействию с рома и синти. Кроме информации о культуре, традициях и обычаях рома и синти, они предлагают практические советы по методам оценки конкретных ситуаций и по надлежащим действиям в ходе осуществления оперативной деятельности в данных общинах¹³⁵.

Такие справочные материалы предназначены для использования в программах обучения (см. выше), но также и для распространения среди сотрудников полиции в качестве справочников по повседневному общению с рома и синти в ходе оперативной деятельности в общинах. Помимо практических рекомендаций по оперативной деятельности для сотрудников полиции, в такие издания можно включить информацию, адресованную рома и синти, которая разъясняла бы им функции и действия полиции в их общинах, а также права и обязанности граждан/отдельных лиц¹³⁶.

В программах обучения следует предусмотреть достаточно времени для особенно деликатных и вызывающих неоднозначное отношение проблем, таких как существующие у сотрудников полиции предубеждения в отношении общин рома и синти и их первопричины.

Тем не менее, в связи с тем, что за ограниченный период обучения вряд ли возможно изменить укоренившиеся у взрослых людей убеждения, любые попытки сделать это могут натолкнуться на сопротивление или даже привести к обратным результатам. «Однако необходимо, чтобы обучение включало в себя обсуждение предубеждений и стереотипов по отношению к этническим группам и рассматривало их как потенциальную преграду на пути к справедливому и профессиональному обхождению с меньшинствами. Такое обучение также должно предоставить обучаемым возможность подумать над их

¹³⁵ Сравн.: United Kingdom Home Office, *Romany Gypsies and Irish Travellers: Practical advice for police and other agencies in England and Wales* [«Рома, цыгане и странствующие лица. Практические рекомендации для сотрудников полиции и других органов Англии и Уэльса», проект документа агентства NPIA], Лондон, 2010 г.;

National Board of Education/Roma Population Education Team/Ministry of Interior, Police Department, *Romanin ja poliisin kohdatessa* [Контакты между рома и полицией], Хельсинки, 2007 г.

¹³⁶ Сравн.: National Board of Education et.al, *Romanin ja poliisin kohdatessa* (цит. соч. прим. 135).

собственными взглядами и предрассудками и о том, как исключить влияние этих предрассудков на выполняемую ими работу»¹³⁷.

Следовательно, главный акцент в обучении и в мероприятиях по повышению квалификации «[...] должен быть сделан не на предоставление информации или изменение убеждений, а на практическую помощь полиции при выполнении ежедневной работы в многонациональной среде в соответствии с профессиональными стандартами и международно признанными правами человека»¹³⁸.

При обучении следует также подчеркивать выгоды, которые получают сами полицейские от улучшения своих отношений с рома и синти. Руководство полиции и инструкторы должны представить слушателям процесс обучения и повышения квалификации как путь к улучшению качества и результативности работы полиции¹³⁹.

III.4.4 Требования к реализации программ обучения

Одним из основных условий успеха обучения, направленного на повышение осведомленности сотрудников полиции по вопросам рома и синти, является организационная поддержка и заинтересованность со стороны политического руководства, а также со стороны руководства полиции старшего и среднего уровня. Полицейским организациям нужно признать необходимость специального обучения в области отношений с рома и синти, определить конкретные потребности в таком обучении и разработать четкую стратегию обучения, направленную на удовлетворение выявленных потребностей. На этом этапе полиции следует провести консультации с соответствующими НПО рома и синти о потребностях в обучении по этим вопросам и привлечь такие НПО в качестве партнеров по разработке учебных программ.

Кроме того, лица, ответственные за такое обучение сотрудников полиции, сами должны пройти специальное обучение (см. также

¹³⁷ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цум. соч. прим. 28), рек. 8, с. 20.

¹³⁸ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цум. соч. прим. 28), рек. 8, с. 20.

¹³⁹ Сравн.: Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police* [Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией] (цум. соч. прим. 25), с. 69.

главу III.4.2). Если у данного государства-участника отсутствует собственный потенциал для организации такого обучения, ОБСЕ может предоставить в его распоряжение своих специалистов.

Вопросы, касающиеся общин рома и синти, следует включать как в программы базового/начального обучения сотрудников полиции, так и в программы обучения на рабочем месте и в другие мероприятия по повышению квалификации опытных сотрудников. Обучение на рабочем месте должно проводиться регулярно и циклично в рамках процесса непрерывного обучения сотрудников. В целом, как начальное обучение, так и обучение на рабочем месте должно проводиться не отдельно от остальных тем базового обучения, а в общем контексте прав человека, принципов общинной полиции и полицейской деятельности, ориентированной на обслуживание населения. Тем не менее, отдельные занятия следует посвятить исключительно вопросам рома и синти для освещения конкретных проблем и потребностей их общин¹⁴⁰.

Кроме того, может быть целесообразно предусмотреть отдельные темы обучения для оперативных сотрудников, для опытных руководителей среднего и старшего звена и для старших офицеров, несущих политическую ответственность. Программы обучения оперативных сотрудников должны уделять особое внимание решению оперативных задач, таких как патрулирование, проведение расследований, проверок и задержаний, принудительного выселения, обысков и арестов, борьба с преступлениями на этнической почве и построение партнерских отношений между полицией и населением; тогда как старшие офицеры должны также проходить обучение методам осуществления политики, установления норм, методам руководства организационными изменениями и изменениями в профессиональной культуре, включая занятия, посвященные обязанностям руководства по выявлению и предупреждению дискриминации, этнической напряженности и конфликтов среди более широких кругов населения¹⁴¹.

¹⁴⁰ See also OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), рек. 9, с. 21.

¹⁴¹ Сравн.: Hungarian Helsinki Committee 2008, *Control(l)ed Group* [Контролирующая (контролируемая) группа] (*цит. соч.* прим. 134), с. 62; OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), рек. 9, с. 21.

Периодически следует проводить проверку эффективности обучения для обеспечения достижения поставленных целей¹⁴². В числе методов проверки могут быть: проведение тестов и заполнение анкет в конце курса обучения для выявления изменений в объеме знаний и в отношении слушателей к рома и синти; последующее заполнение анкет оперативными сотрудниками и их непосредственными руководителями, цель которых – оценить степень важности приобретенных знаний и навыков для практической работы сотрудников и фактическую прочность их усвоения; проведение опросов среди рома и синти с целью выяснить, почувствовали ли они какие-либо изменения в лучшую сторону в поведении полиции, и изменилось ли их собственное мнение о деятельности полиции; изучение данных о жалобах на ненадлежащее поведение полиции в отношении рома и синти; а также анализ данных «этнической» статистики на предмет снижения числа случаев этнического профайлинга.

Наконец, для обеспечения изменений в поведении сотрудников полиции в дополнение к обучению следует применять такие средства повышения квалификации, как наставничество, меры поощрения и награждения со стороны руководства полиции за надлежащее поведение, а также дисциплинарные меры/санкции за нарушения¹⁴³. Акцент на одно лишь теоретическое обучение будет означать не только недооценку потребности преобразования приобретенных в аудитории знаний в практику поведения полиции на улице. Это может привести к тому, что отдельные аспекты принципа уважения к этническому многообразию, укреплению которых посвящена программа обучения, станут рассматриваться как чисто идеалистические и будут отторгнуты культурой оперативной деятельности. Для того, чтобы в практике оперативной деятельности полиции наступили прочные изменения, необходима стратегия, направленная на изменение профессиональной культуры. Акцент на поведение сотрудников на рабочем месте, а не в учебной аудитории дает возможность повлиять на поведение полицейских в реальных ситуациях. Необходимо, чтобы вопросы об отношении к рома учитывались во всех аспектах такого «бихевиористского подхода», реализацию которого руководители могут отслеживать и контролировать с

¹⁴² Сравн.: Oakley, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами] (*цит. соч. прим. 60*) сс. 77, 79.

¹⁴³ Сравн.: Oakley, "Practical Measures for Improving Relations between Ethnic Minorities and the Police" [Практические меры по улучшению отношений между этническими меньшинствами и полицией] (*цит. соч. прим. 12*), с. 92.

использованием установленных объективных стандартов компетентности. Вместе с тем важно отметить, что акцент на надлежащее поведение сотрудников может быть действительно эффективным лишь в том случае, если он будет применяться на повседневной основе и рассматриваться в качестве одной из основополагающих ценностей организации в целом. Для достижения этой цели руководители должны сами служить примером подчиненным: в данном контексте бихевиоризм заключается не в разговорах о том, как люди могли бы себя вести, а в том, чтобы они действительно поступали соответствующим образом¹⁴⁴.

В конце концов, одного лишь обучения недостаточно для того, чтобы изменить взгляды сотрудников; оно не может подменить собой структурные и организационные меры, способствующие формированию перемен. «В виду общей иерархической природы полицейских организаций процесс перемен должен неизбежно начаться «сверху» с тем, чтобы старшее руководство и политики получили возможность определить стоящие перед организацией проблемы в области отношений между полицией и рома и синти»¹⁴⁵.

III.5 Взаимодействие с общинами рома и синти: формирование партнерских отношений и проведение операций

Полиция является наиболее видимым проявлением государственной власти, поскольку выполняет самые очевидные, безотлагательные задачи, связанные с вторжением в частную жизнь во имя обеспечения благополучия как отдельных лиц, так и целых сообществ. Полицейские органы, действующие на основе принципов демократии, разрабатывают и выполняют свои мероприятия в соответствии с потребностями населения и государства, придавая особое значение оказанию помощи тем

¹⁴⁴ Сравн.: Coxhead, John, *Improving Performance in Race and Diversity* [Повышение эффективности мероприятий по преодолению расовых и культурных предубеждений], Lambard Academic Publishing, 2009 г., глава 6.

¹⁴⁵ Council of Europe, *Police Training Concerning Migrants and Ethnic Relations* [Обучение сотрудников полиции по вопросам мигрантов и этнических отношений] (*цит. соч.* прим. 98), с. 17.

членам общества, которые непосредственно в ней нуждаются. «Полиция должна быть отзывчива к сообществу в целом и оказывать свои услуги быстро, на основе равноправия и непредвзятости. Деятельность полиции должна вносить свой вклад в общие усилия сообщества по поддержке правовой защиты и чувства безопасности»¹⁴⁶.

Будучи ведомством, на которое возложена особая ответственность за поддержание законности и общественного порядка, полиция является стражем общественной системы. В демократических многонациональных обществах полиция должна действовать не только на основе справедливости и с равным уважением к представителям всех этнических групп, но и обязана с максимальной эффективностью использовать свои правовые и конституционные полномочия для борьбы с проявлениями дискриминации, расизма и ксенофобии, угрожающими благополучию многонационального общества¹⁴⁷.

Несмотря на особые полномочия, полиция не может самостоятельно обеспечить эффективное выполнение этих задач без практического сотрудничества со стороны населения. Вместе с тем, воспользоваться таким сотрудничеством она сможет лишь в том случае, если будет действовать с его согласия. Одной из предпосылок получения общественной поддержки является обеспечение прозрачности полицейских операций и развитие контактов и взаимопонимания между населением и полицией. Действуя без консультаций с населением, полиция будет навязывать свои услуги, а не обслуживать общество, чутко реагируя на его потребности. К числу мер по достижению такой прозрачности и такого уровня контактов относятся: публичное распространение отчетности об уровне преступности и о полицейских операциях; внедрение механизмов, с помощью

¹⁴⁶ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), сс. 17f.

¹⁴⁷ Сравн.: Oakley, "Practical Measures for Improving Relations between Ethnic Minorities and the Police [Практические меры по улучшению отношений между этническими меньшинствами и полицией] (цит. соч. прим. 12), с. 85; Oakley, Robin, "Building Partnerships Between Police and Minorities" [Формирование партнерских отношений между полицией и меньшинствами], в: OSCE ODIHR, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma and Sinti*. Unpublished draft document produced for the ODIHR CPRSI [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, сс. 117-123, здесь с. 118.

которых население может обращаться за услугами полиции; создание форумов для открытого обсуждения проблем преступности и личной безопасности граждан; а также внедрение системы общинной полиции¹⁴⁸.

Особенно трудной может быть задача по развитию контактов с сообществами меньшинств и по завоеванию доверия с их стороны в тех случаях, когда в прошлом полиция допускала в их отношении дискриминацию или иные формы притеснений; тогда меньшинства могут испытывать к полиции сильнейшее недоверие. В виду того, что рома и синти имели немало негативных контактов с полицией во многих странах региона ОБСЕ (см. главу II), полиции может понадобиться приложить немало особых усилий для того, чтобы выстроить со своими общинами рома и синти отношения взаимного доверия и партнерства.

Улучшение сотрудничества и совместное решение проблем на основе партнерских отношений должно также повысить качество работы полиции и снизить уровень напряженности и конфликтов, которые возникают в связи с полицейскими операциями, особенно чреватые напряженностью и конфликтами между полицией и общинами рома и синти. К ним относятся такие операции, как принудительное выполнение законов, специфическим образом затрагивающих интересы рома и синти – например, их право на проживание или на передвижение групп странствующих лиц¹⁴⁹.

В этой связи последующие части главы посвящены вначале описанию принципов и примеров надлежащей практики формирования партнерских отношений между полицией и общинами рома и синти, а затем – процедурам надлежащего проведения политически щекотливых полицейских операций в соответствии с демократическими принципами полицейской деятельности.

Следует отметить, что в ходе практического выполнения описанных ниже мер укрепления доверия и проведения полицейских операций нужно учитывать конкретные потребности,

¹⁴⁸ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (*цит. соч.* прим. 34), сс. 48.

¹⁴⁹ Сравн.: Oakley, "Practical Measures for Improving Relations Between Police and Minorities" [Практические меры по улучшению отношений между этническими меньшинствами и полицией] (*цит. соч.* прим. 12), с. 87.

соответствующие директивные документы и кодексы поведения, которые прошли оценку и были разработаны заранее. Нужно, чтобы у сотрудников полиции уже имелись навыки и знания, необходимые для эффективного соблюдения кодексов поведения в процессе их деятельности, а также, чтобы сотрудники полиции имели надлежащее снаряжение, позволяющее им профессионально выполнять свои обязанности.

III.5.1 Формирование партнерских отношений

Самым основным условием построения партнерских отношений является возможность взаимного общения. Кроме того, нужно, чтобы население имело доступ к полиции всегда и везде, когда возникнет такая необходимость. Более того, полиция должна обладать определенным уровнем готовности и достаточными ресурсами для того, чтобы иметь возможность в надлежащей степени реагировать на потребности населения при несчастных случаях, преступлениях или иных чрезвычайных ситуациях. Самым оперативным средством связи, позволяющим обеспечить защиту жизни и имущества, являются линии экстренной телефонной связи, по которым люди могут обратиться за помощью, а также патрули, особенно пешие участковые патрульные, и контактные пункты на местных полицейских (вспомогательных) участках, на которых работают, в том числе, сотрудники по связи из числа рома и синти. Полицейские организации должны обеспечивать, чтобы участковые патрульные и сотрудники по связи из числа рома и синти оставались на своих должностях в течение периода времени, достаточного для того, чтобы они успели познакомиться с людьми на «своем» участке (и чтобы жители участка познакомилась с ними), а также обрести и сохранять у местного населения доверие и желание сотрудничать с полицией¹⁵⁰.

В связи с тем, что поселения рома нередко располагаются на окраинах городов, следует, чтобы государственные власти обеспечивали выполнение требований логистики, т.е. предоставляли полиции возможности для оперативного доступа к этим поселениям. К таким требованиям относится: создание

¹⁵⁰ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 49.

полицейских пунктов в отдаленных районах, строительство дорог с асфальтовым покрытием к поселениям рома и синти, которые открывают полиции быстрый доступ к ним в любых погодных условиях, а также предоставление полиции автомобилей, позволяющих ей быстро добираться до отдаленных поселений.

К основным условиям доступности полиции относится и требование, чтобы население понимало функции и задачи полиции, а также было информировано об услугах, которые полиция обязана предоставлять. Это прибавляет населению уверенности и позволяет ему чаще обращаться в полицию в случае возникновения необходимости в ее услугах.

Еще одно основное условие эффективной связи между полицией и рома – это умение сотрудников полиции говорить с представителями общин рома и синти и понимать их в том случае, если последние не владеют никакими другими языками, кроме местных языков рома. Самый лучший метод решения этой проблемы общения – обеспечить языковые курсы для сотрудников полиции и набрать на службу сотрудников из числа рома и синти. Менее удачным, хотя и приемлемым выходом является набор квалифицированных и опытных переводчиков¹⁵¹.

Кроме того, существует еще ряд методов, с помощью которых полиция может обеспечить связь с общинами рома и синти. Для передачи информации можно использовать такие средства, как листовки, газеты, радио и телевидение. Вместе с тем, необходимо разработать политику, позволяющую контролировать отбор подлежащей обнародованию информации – например, информации, призванной повысить степень уверенности населения или создать у него ощущение безопасности, или информации с общими сведениями о задачах полиции и о методах ее работы. Недопустимо публиковать информацию, которая может поставить под угрозу результаты полицейского расследования или раскрыть конфиденциальные сведения, связанные с обеспечением общественной безопасности, или нарушить презумпцию невиновности. Полицейским организациям необходимо проверять тексты своих пресс-релизов во избежание появления в них каких-либо дискриминационных ассоциаций между рома и синти и преступностью. Полиции также следует

¹⁵¹ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), сс. 27f.

требовать от средств массовой информации, чтобы они не допускали неверной интерпретации статистики или связанных с преступностью данных, которая может привести к возникновению предубеждений в отношении рома и синти и к формированию негативных стереотипов, бросающих тень на целые общины¹⁵².

Несмотря на важную роль СМИ в обеспечении прозрачности жизни общества и распространения информации, они действуют как инструмент односторонней связи, не допускающий взаимного обмена информацией, который был бы более полезен для процесса формирования взаимного понимания и доверия¹⁵³.

К числу структур, способствующих взаимному обмену информацией и личными взглядами, можно отнести дни открытых дверей в полиции, общественные собрания, общинные форумы, консультативные советы общин и конференции, проводимые полицейскими организациями совместно с активистами общин. Идея организации таких форумов для ведения открытых дискуссий вытекает из принципа общинной полиции, который предполагает развитие сотрудничества между полицией и местным населением по совместному выявлению и разрешению волнующих граждан проблем – например, предупреждения преступности, общественных беспорядков и повышения общего качества жизни в данной общине¹⁵⁴.

Структура общественных форумов, таких как консультативные советы общин¹⁵⁵, в наибольшей степени подходит для

¹⁵² Сравн.: ECRI, *ECRI General Policy Recommendation No. 3* [Общеполитическая рекомендация ЕКРП №3], (цит. соч. прим. 55), с. 5.

¹⁵³ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), с. 25.

¹⁵⁴ Сравн.: ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 51;

ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (цит. соч. прим. 46), сс. 26-29 и 49; а также:

OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), сс. 25f.

¹⁵⁵ В регионе ОБСЕ такие общественные форумы носят различные наименования. Например, кроме «Консультативного совета общины» это может быть «Консультативный совет граждан», «Группа действий по обеспечению безопасности общины» или «Местный комитет обеспечения безопасности». Несмотря на разные названия, они имеют сходные концептуальные черты, такие как структура, методы работы и задачи.

осуществления двустороннего диалога и активного участия общины в решении проблем. Для того чтобы консультативные советы могли охватить проблемы всего района и предоставить ресурсы для их решения, нужно, чтобы в их состав входили представители всех сообществ и организаций, которые в нем живут и работают. Следовательно, в состав совета должны входить представители органов местной администрации, судов, прокуратуры, полиции, а также органов социального обслуживания, здравоохранения и экологии, жилищных комитетов, образовательных и религиозных организаций, торгово-промышленных ассоциаций, частных охранных фирм, групп меньшинств, правозащитных и иных НПО, средств массовой информации, спортивных организаций и т.д. Кроме того, следует, чтобы в них мог свободно участвовать любой житель данного района, интересующийся их деятельностью¹⁵⁶.

Привлечение общин рома и синти может оказаться затруднительным по ряду причин. Они могут неохотно идти на сотрудничество с полицией в виду следующих обстоятельств:

- негативный опыт предшествующих контактов с полицией (например, ненадлежащее обращение со стороны полиции или непредоставление защиты);
- отсутствие самоорганизации;
- отсутствие опыта участия в публичных собраниях такого рода;
- идеологические барьеры: некоторые слои общины считают сотрудничество с полицией недопустимым в принципе;
- боязнь возмездия со стороны определенных членов общины в тех случаях, когда активных участников совета считают продавшимися полиции;
- просто отсутствие осведомленности о непосредственных личных выгодах от добровольного участия в работе совета¹⁵⁷.

¹⁵⁶ ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (цит. соч. прим. 46), сс. 57f.

¹⁵⁷ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (цит. соч. прим. 46), сс. 54f.

В тех случаях, когда рома и синти отказываются от участия в совместных форумах с другими общинными группами, можно организовать тематические форумы (по крайней мере – на начальной стадии), целиком посвященные решению проблем данной общины, в состав которых будут входить лишь члены общины рома и синти и представители государственных органов. Другим вариантом может быть организация дискуссий с данными конкретными группами с последующим включением результатов таких обсуждений в повестку дня общего форума¹⁵⁸.

В ходе всех подобных встреч сотрудникам полиции следует выслушивать жалобы и рассказы о проблемах общин, а также разъяснять им политику полиции и задачи, связанные с решением проблем. Кроме того, полиции следует четко и эффективно разъяснять причины своих действий¹⁵⁹.

Следует, чтобы представители общин рома и синти имели возможность использовать такие структуры самым эффективным и результативным образом¹⁶⁰. Это могут быть мероприятия по наращиванию потенциала в виде семинаров и других форм обучения (включая совместное обучение с сотрудниками полиции и другими должностными лицами). Согласно Политической рекомендации ЕКРП №3, в ходе обучения рома и синти им следует предоставлять знания об их правах и о функционировании правовой системы¹⁶¹. Еще одним видом таких мер могут быть кампании по повышению осведомленности общин, в ходе которых слушатели узнают об общей цели и надлежащих принципах работы упомянутых форумов, а также о ролях, правах и обязанностях их участников в деле разрешения выявленных проблем. Нужно, чтобы на таких мероприятиях участники получали возможность развивать свои навыки по выявлению проблем, определению приоритетов и составлению проектных предложений, а также по реализации проектов и по проведению итогового анализа их выполнения.

¹⁵⁸ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (*цит. соч.* прим. 46), сс. 60.

¹⁵⁹ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (*цит. соч.* прим. 46), сс. 60.

¹⁶⁰ Сравн.: ECRI, *ECRI General Policy Recommendation No. 3* [Общеполитическая рекомендация ЕКРП №3] (*цит. соч.* прим. 55), с. 5.

¹⁶¹ Сравн.: ECRI, *ECRI General Policy Recommendation No. 3* [Общеполитическая рекомендация ЕКРП №3] (*цит. соч.* прим. 55), с. 5.

Предоставление новых возможностей рома и синти также означает, что полиция соглашается на двусторонний диалог с ними на паритетных началах, на основе владения общей информацией и на основе равных прав по принятию решений и по определению приоритетов. Для того чтобы поддерживать общую информационную базу, общины следует на постоянной основе информировать о ходе, успехах и недочетах реализации концепции общинной полиции. Следует незамедлительно исправлять любую ложную информацию или слухи; иначе они могут стать причиной неверных выводов, разочарования и утраты интереса. Следует организовать информационную сеть, которая обеспечивала бы точную и быструю передачу информации. Важную роль в этом процессе играют СМИ (см. также стр. 102)¹⁶².

Поскольку НПО могут играть существенную роль в качестве компонента сетей по распространению информации, их следует подключать к созданию совместных структур, даже если в прошлом между полицией и НПО имели место разногласия и напряженные отношения. Полиции следует воспринимать НПО как «критично настроенных друзей». Как указывалось выше (глава III.1.1), критериями для отбора НПО должны служить такие факторы как их стабильность, подотчетность и действительное представление интересов своих сторонников. Политическая рекомендация ЕКРН №3 ясно призывает «[...] способствовать активизации роли цыганских организаций». Важным инструментом формирования прочных партнерских отношений могло бы стать принятие протоколов о сотрудничестве, включающих четкое описание общих целей, задач, прав и обязанностей всех партнеров¹⁶³.

Решения форумов должны оказывать влияние на работу полиции и других государственных органов. Следовательно, должностные лица должны иметь возможности и полномочия по преобразованию потребностей и требований в специально разработанную политику и меры. В противном случае общины

¹⁶² Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (цит. соч. прим. 46), сс. 66-67.

¹⁶³ ECRI, *ECRI General Policy Recommendation No. 3* [Общеполитическая рекомендация ЕКРН №3] (цит. соч. прим. 55), с. 5; Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Police Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики полиции по обращению с рома в Румынии] (цит. соч. прим. 48), с. 67.

вскоре утратят интерес к участию в решении проблем и могут начать использовать публичные форумы лишь как инструмент озвучивания собственных жалоб – если будут являться на такие собрания вообще¹⁶⁴.

Кроме того, необходимо, чтобы инициативы по совместному решению проблем действовали в течение длительного времени при соблюдении определенной последовательности рабочих отношений. Это должно продемонстрировать серьезность намерений полиции и тем самым способствовать развитию долгосрочного партнерства.

Подробное описание организации и управления работой публичных форумов можно найти в издании «Надлежащая практика формирования партнерских отношений между полицией и обществом»¹⁶⁵.

В обществах, где отсутствует традиция общественных собраний – например, где преобладающей структурой социального контроля и обмена между группами общин является расширенная семья – подобные контакты могут быть единственным способом привлечения таких групп к совместному решению проблем. Полиция может также, наряду с традиционными и неформальными механизмами разрешения конфликтов, выступать в роли посредника или координатора по разрешению конфликтов между семьями. Однако при этом ей следует действовать осторожно, избегая сотрудничества с группами или институтами, нарушающими права человека и не соблюдающими принцип верховенства закона. Признавая традиционные структуры семьи, полиции, тем не менее, следует обеспечить, чтобы они могли содействовать возможности демократического участия в жизни общества тем своим членам, которые традиционно играли лишь подчиненные роли в структурах семьи. С этой проблемой тесно связана и необходимость особых мер по отношению к женщинам в целях расширения их прав и возможностей, поскольку в некоторых культурах женщин нередко исключают из общественной жизни, в

¹⁶⁴ ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (цит. соч. прим. 46), с. 62.

¹⁶⁵ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (цит. соч. прим. 46), сс. 54-66.

связи с чем им может не доставать уверенности в себе и необходимых навыков¹⁶⁶.

Еще один возможный способ активного подключения местных жителей к решению проблем общин – организация схем «соседского надзора». Такие структуры могут обеспечить поддержку полиции, способствуя регулярной связи между полицией и населением и повышая у жителей района чувство ответственности за собственную безопасность. Во избежание нежелательного развития событий, когда участники схемы «соседского надзора» берут охрану закона в свои руки и могут устраивать самосуд, или когда влиятельные группы данной общины начинают использовать такие структуры в собственных целях, необходимо с самого начала договориться, что их задача – лишь передать информацию, а монополия на применение силы остается в руках полиции. В этой связи желательно принять четкие и строгие нормативно-правовые документы относительно деятельности схем «соседского надзора», а также назначить сотрудника полиции в качестве непосредственного куратора и координатора таких групп, который будет нести ответственность за их действия. Следует избегать моноэтничности состава групп соседского надзора, поскольку это может привести к их отчуждению от других этнических групп¹⁶⁷.

¹⁶⁶ ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (*цит. соч.* прим. 46), с. 64-65.

¹⁶⁷ Сравн.: ОБСЕ, *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г. (*цит. соч.* прим. 46), сс. 65f.

Введение должности сотрудника по связи

В рамках своих систем общинной полиции ряд государств-участников ОБСЕ ввели должность специальных офицеров по связи для работы в общинах рома и синти. Эти сотрудники полиции проходят дополнительное обучение, включая языковую подготовку, в области методов общинной полиции с акцентом на особые потребности таких общин.

В Словакии, после удачного завершения пилотного проекта, во всех регионах была внедрена программа «Полицейский-специалист», направленная на взаимодействие с общинами рома и синти. Кроме поддержания тесных контактов с общинами рома и синти и другими соответствующими правительственными и неправительственными организациями, полицейские-специалисты играют роль связующего звена между общинами рома и синти и другими сотрудниками полиции. Они присутствуют при исполнении постановлений суда и регулярно принимают участие в допросах подозреваемых из числа рома. Помимо работы по предупреждению преступности, они также уделяют много времени таким видам деятельности, как предоставление правовых консультаций и помощи в решении административных вопросов (например, подача заявлений на получение удостоверений личности и проездных документов, водительских прав и социальных пособий). Опыт показывает, что общины рома и синти стали в значительной степени доверять этим сотрудникам полиции¹⁶⁸.

Введение должности помощника полиции в общинах рома

В 2006 году Министерство внутренних дел Чешской Республики ввело должность «помощника полиции» для работы в социально изолированных районах, и в городе Брно приступили к реализации программы «Рома – помощники полиции». Цель программы – назначить на должности «помощников полиции» лиц, отобранных из числа представителей общины рома. Такие люди проходят предварительную подготовку и действуют как посредники и координаторы по связи и контактам между общинами рома и полицией.

В настоящее время, при частичном финансировании со стороны полиции и программы «Европейские структурные фонды» (European Structural Funds), при поддержке двух НПО – «Жить сообща» (Life Together) и DROM, – а также в сотрудничестве с полицией, другими

¹⁶⁸ Сравн.: Ministry of Interior of the Slovak Republic/Presidium of the Police Force/Public Order Department, *The Project of the Police Specialists for the Work with Communities* [Проект по подготовке полицейских экспертов для работы с общинами] (цит. соч. прим. 125), сс. 15ff.

государственными ведомствами, школами и социальными службами, в Словакии работают три помощника полиции. Они оказывают сообществу рома помощь в установлении контактов с полицией, в улучшении отношений между общинами рома и полицией, предоставляют полиции справочную информацию об общинах рома, а до сведения рома доводят информацию о потенциальных рисках, которыми чреват их образ жизни, акцентируя внимание, прежде всего, на проблемах молодежи и детей, жертв и правонарушителей, на проблемах мелкой преступности, наркомании и домашнего насилия¹⁶⁹.

Выдача рома и синти удостоверений личности и свидетельств о рождении

Отсутствие официальных удостоверений личности – одна из серьезных причин социальной изолированности рома и синти. В этой связи ряд государств-участников в сотрудничестве с НПО приступили к выполнению проектов, в рамках которых удостоверения личности и свидетельства о рождении выдаются рома и синти, у которых до этого никогда не было столь необходимых документов.

Реализация этих проектов проходила следующие этапы:

- кампании по повышению осведомленности рома и синти о правовой и общественной значимости таких документов;
- выявление и установление законной личности рома и синти, у которых никогда не было удостоверений личности или чьи удостоверения личности недействительны;
- юридические консультации в судах по поводу получения свидетельств о рождении;
- посещения рома с целью получения их фотографий и личных данных;
- сбор средств (из внешних источников) для приобретения удостоверений личности¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Сравн.: DROM Romany Centre, *Assistance of Criminality* [Помощь по предупреждению преступности], доклад, представленный на семинаре для экспертов ОБСЕ «Инициативы и надлежащая практика по формированию доверия и взаимопонимания между полицией и общинами рома и синти, Вена, 28/29 октября 2009 г.

¹⁷⁰ Сравн.: Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Police Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики полиции по обращению с рома в Румынии] (*цит. соч.* прим. 48), сс. 77f; Danish Center for Conflict Resolution et.al., *Report on Regional Workshop on Policing Minorities* [Отчет о работе регионального семинара по вопросам полицейской деятельности в отношении меньшинств] (*цит. соч.* прим. 96), сс. 9, 14, 16 и 35.

Примеры общественных форумов с участием представителей рома

В ряде государств-участников на муниципальном и на национальном уровнях действуют советы рома, отстаивающие интересы общин рома на общественных форумах, в состав которых также входят представители полиции, других государственных ведомств и частного сектора.

В округе Ногард (Венгрия) полиция учредила «Консультативный совет граждан», в состав которого входят представители всех существующих в стране общин, включая общины рома. Совет оказывает полиции округа помощь в разработке различных программ и стратегий, направленных на улучшение репутации полиции, на повышение доверия к ней со стороны жителей округа, а также на формирование культуры совместного решения общих проблем, способствующей укреплению общественного порядка и безопасности жителей округа. Все представители общин проходят совместное обучение и регулярно проводят круглые столы¹⁷¹.

Министерство внутренних дел бывшей Югославской Республики Македония организовало в нескольких муниципалитетах особые «Консультативные группы граждан» (КГГ) из числа рома. На основе предложений со стороны КГГ местная полиция принимает такие меры, как наращивание присутствия сил полиции, организация мероприятий по повышению осведомленности молодежи и их родителей о потенциальной опасности нахождения вне дома в ночное время; повышает осведомленность детей рома о правилах уличного движения; повышает осведомленность общин рома и всех заинтересованных лиц по вопросам безопасности и предупреждения преступности, в том числе по таким вопросам, как домашнее насилие и наркомания.

В Сербии полиция и представители рома реализовали проект под названием «Развитие сотрудничества с общиной рома в области укрепления безопасности и положения народа рома в муниципальном районе Гроцка». Проект нацелен на укрепление взаимосвязи и на повышение доступности полиции; ожидается, что это будет способствовать повышению уровня защищенности рома, устранению проблем при выдаче удостоверений личности, а также социальной интеграции рома¹⁷².

В Финляндии на национальном, провинциальном, районном и муниципальном уровнях сформированы Консультативные советы по делам рома в составе представителей полиции, других государственных

¹⁷¹ Project on Ethnic Relations, *Toward Community Policing: The Police and Ethnic Minorities in Hungary* [К формированию общинной полиции: полиция и этнические меньшинства в Венгрии] (цит. соч. прим. 125), с. 11;

Geskó, Sándor, *Rendőrök és romák: konfliktusok, vagy párbeszéd?* [Полиция и рома: конфликты или диалог?], Mediátor Tanácsadó Iroda, 2000 г., с. 42.

¹⁷² Сравн.: Письменный документ, представленный для настоящего издания Министерством внутренних дел Республики Сербия.

ведомств, а также НПО рома. Эти советы занимаются мониторингом проявлений всех форм дискриминации и, в том числе, борьбой с ними; помогают развитию культуры рома и созданию для них жилищных условий и возможностей для участия в жизни общества. Советы провинциального, районного и муниципального уровней занимаются в основном решением конкретных проблем соответствующего уровня, тогда как национальный совет оказывает влияние на разработку законодательства Финляндии, на решение административных вопросов и реализацию других инициатив, которые имеют отношение к рома¹⁷³.

III.5.2 Проведение полицейских операций

Несмотря на всю важность инициатив по укреплению доверия, на полное доверие со стороны общин рома и синти полиция сможет рассчитывать лишь в том случае, если будет повседневно демонстрировать желание и умение предоставлять услуги высокого качества каждому члену общества, включая рома и синти – особенно при проведении мероприятий, которые обычно чреваты возникновением конфликтов и напряженности. В данной части главы предлагается описание надлежащих методов проведения таких операций.

В связи с тем, что полиция является одной из визуально наиболее заметных структур государственной власти, для сохранения стабильности общественного строя важно, чтобы все видели, что полиция всегда безупречно реализует свои полномочия, действуя профессионально, с соблюдением прав человека, применяя закон беспристрастно и без дискриминации. Следовательно, с рома и синти надлежит обращаться справедливо, на равных основаниях, проявляя к ним такое же уважение, как и к другим общинам.

Кроме того, с учетом своей вышеупомянутой роли и особых полномочий, полиция, действуя в общей системе права, должна принимать во внимание особую уязвимость общин рома и синти перед лицом дискриминации и насилия на почве расизма. Поскольку полиция имеет полномочия по противодействию таким

¹⁷³ Grönfors, Janette/Kankainen, Heidi, *Buidling Trust and Understanding among the Police and Roma in Finland* [Формирование доверия и взаимопонимания между полицией и рома в Финляндии], презентация на семинаре для полицейских экспертов «Полиция и рома и синти. Надлежащая практика по формированию доверия и взаимопонимания», Вена, 28 сентября 2009 г.

противоправным деяниям, следует принять надлежащие меры для защиты общин рома и синти.

Наконец, необходимо, чтобы в ходе взаимодействия с общинами рома и синти полиция осознавала и принимала во внимание соответствующие культурные различия.

Ниже эти принципы излагаются в виде практических рекомендаций по проведению конкретных видов полицейских операций.

Патрулирование районов, населенных рома и синти

Необходимо избегать непропорциональной и высокой степени присутствия правоохранительных органов в общинах рома и синти – например, чрезмерного числа патрулей в этих общинах или угрожающего поведения по отношению к ним со стороны иногда вооруженных до зубов полицейских подразделений¹⁷⁴.

Следует, чтобы полицейские патрули всегда демонстрировали, что они открыты для каждого и готовы откликнуться на потребности населения. Следует, чтобы манера их поведения и внешний вид (например, ношение оружия на виду и типы оружия, выбор форменной одежды) соответствовали выполняемым функциям и без нужды не провоцировали ощущение страха или напряженности¹⁷⁵.

Там, где это возможно, следует, чтобы районы, в которых проживают рома, патрулировали подразделения полиции в составе представителей разных этносов, включая рома и синти. В крайнем случае необходимо, чтобы патрульные умели общаться с рома и синти на их языке.

В рамках инициатив по реализации концепции общинной полиции следует, чтобы участковые сотрудники выполняли функции связных, выступая в качестве лиц для контактов между полицией и местным населением.

¹⁷⁴ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 31.

¹⁷⁵ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 18, с. 35.

При входе в жилища рома и синти сотрудникам полиции надлежит строго соблюдать соответствующие обычаи рома. Следует, чтобы знание таких обычаев они получали на занятиях по профессиональной подготовке и из информационных брошюр (см. главу III.4.3, с. 95).

Можно установить партнерские отношения с группами «соседского надзора» (см. главу III.5.1, с. 107) и другими структурами по предупреждению преступности, созданными в сотрудничестве с местными общинами.

Задержания и обыски

Поскольку полиция осведомлена о неэффективности методов этнического профайлинга и о его негативных последствиях для репутации всей службы, ей следует осознанно прекратить такую практику при проведении задержаний и досмотров на улицах.

Сотрудникам полиции всегда надлежит действовать вежливо и профессионально. Это делает положение задержанного для досмотра лица более комфортным и способствует улучшению отношений между полицией и населением. Если в ходе такого мероприятия возникнет необходимость прибегнуть к силе, полиция всегда должна следовать принципу минимального применения силы, соизмеряя ее со степенью конкретной угрозы и минимизируя возможный ущерб и травмы¹⁷⁶. Это особенно следует помнить в ходе полицейских облав, когда непропорциональная частота и степень применения силы, а также избыточность ущерба, причиняемого имуществу, и угроз в адрес людей укрепляют стену отчуждения между полицией и рома и синти.

¹⁷⁶ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (*цит. соч.* прим. 34), с. 39-42.

В 2007 году руководство Национальной полиции Венгрии опубликовало информационную брошюру о правах и обязанностях граждан в связи с задержаниями полицией для досмотра. Цель информационного проекта – способствовать более тесному сотрудничеству граждан с правоохранительными органами, а также снижению числа случаев ненадлежащего обращения полиции с меньшинствами, главным образом с рома, и применения к ним методов профайлинга. Рекомендации были разработаны совместно с правозащитными НПО, включая Хельсинский комитет Венгрии¹⁷⁷.

Управление местной полиции г. Фуэнлабрада (Испании) в сотрудничестве с Институтом «Открытое общество» подготовило информационный листок на четырех языках – арабском, английском, румынском и испанском. Листок вручается лицам, которых останавливает полиция и содержит разъяснения, в которых сообщается, что они обязаны сотрудничать с полицией, а также имеют следующие права:

- право на вежливое приветствие со стороны полиции, а также на корректное и доброжелательное обращение;
- право получить краткое объяснение причины, по которой их просят предъявить удостоверение личности;
- право узнать личные номера сотрудников полиции, проводящих задержание;
- право получить копию формы с требованием о задержании/установлении личности;
- право подать жалобу на специальной бланке, если, по их мнению, с ними обошлись некорректно¹⁷⁸.

¹⁷⁷ ORSZÁGOS RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁG, TÁJÉKOZTATÓ az állampolgárok részére a rendőri igazoltatásról [Штаб-квартира национальной полиции. Информация для граждан о полицейских задержаниях и досмотрах в общественных местах], Будапешт, 2007 г.

¹⁷⁸ Ayuntamiento de Fuenlabrada, *Derechos ciudadanos ante identificaciones y registros policiales* [Права человека и мероприятия по установлению личности и полицейскому досмотру], Фуэнлабрада.

Мониторинг действий полиции в ходе задержаний и досмотра граждан, а также методов учета данных о действиях полиции

Управление местной полиции г. Фуэнлабрада (Испания) в сотрудничестве с Институтом «Открытое общество» реализовала проект, направленный на повышение подотчетности полиции за осуществляемые ею меры по задержанию людей для досмотра. В рамках проекта была внедрена система мониторинга, предусматривающая, что проводящие досмотр сотрудники полиции обязаны заполнить специальный бланк, в котором указывается следующая информация:

- этническая принадлежность и/или национальность задержанного;
- фамилия проводящего задержание сотрудника;
- время, дата и место задержания;
- правовые основания для задержания;
- основания для подозрений;
- результат задержания (отсутствие санкций, штраф, арест, предупреждение);
- более подробное описание обстоятельств задержания в специально отведенном поле – в целях сбора информации¹⁷⁹.

Копию такого бланка полицейские должны вручать задержанному лицу. Бланк также содержит сведения о правах граждан, а также о том, как задержанный может подать жалобу на действия полиции, если они кажутся ему (ей) неправомерными.

Эта практика заставила сотрудников полиции следить за тем, как они обращаются с задерживаемыми людьми. Кроме того, их непосредственные руководители проверяют заполненные бланки на предмет признаков этнического профайлинга.

Помимо применения такого внутреннего мониторинга, в проекте также приняли участие внешние наблюдатели от гражданского общества, которые отслеживали действия полиции и обсуждали результаты своих наблюдений с непосредственными руководителями патрульных полицейских¹⁸⁰.

Учет этнических данных необходим для выявления признаков этнического профайлинга. Кроме того, эти данные можно использовать в ходе дискуссий с общинами о причинах расхождений в статистике задержаний на улицах, что может

¹⁷⁹ Сравн.: Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police* [Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией] (цит. соч. прим. 25), с. 64. Копия этого бланка приведена в Приложении 4.

¹⁸⁰ Сравн.: Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police* [Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией] (цит. соч. прим. 25), с. 61; Hungarian Helsinki Committee, *Control(led) Group* [Контролирующая (контролируемая) группа] (цит. соч. прим. 134), с. 63.

помочь разработать меры по ликвидации таких расхождений¹⁸¹. Тогда, если признаки дискриминации при подобных задержаниях усматривают лишь представители общин рома и синти, полиция сможет представить доказательства с обоснованием непропорционального количества задержаний рома и синти, и это может заставить общины признать необходимость временами непропорциональных, но вынужденных полицейских мер¹⁸². В связи с деликатным характером этнических данных (см. также главу III.1.4), государства-участники должны обеспечить выполнение рекомендаций Совета Европы «О защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях»¹⁸³.

Принудительное выселение и исполнение постановлений суда

Когда сотрудники полиции получают распоряжение оказать помощь другим государственным ведомствам по исполнению постановления суда о принудительном выселении семей рома и синти из самовольного поселения или из незаконно занимаемого дома/квартиры, то до первого контакта с соответствующими лицами им следует вначале обдумать следующие шаги:

Обращаясь к рома и синти, сотрудники полиции должны всегда с уважением относиться к их обычаям.

Следует, чтобы при посещении территории поселения или дома/квартиры сотрудники с самого начала привлекли к участию в этом мероприятии владельцев данной земли, дома или квартиры – в целях обеспечения прозрачности своих действий.

Следует, чтобы, наряду с дежурными сотрудниками к акции как можно скорее был подключен и присутствовал в каждом поселении или доме сотрудник полиции по связям из числа рома и синти (если такой имеется), поскольку он (она) может быть лучше подготовлен(а) к выполнению роли посредника между землевладельцами и рома и синти¹⁸⁴.

¹⁸¹ Сравн.: Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police* [Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией] (*цит. соч.* прим. 25), с. 19.

¹⁸² Сравн.: Hungarian Helsinki Committee, *Control(led) Group* [Контролирующая (контролируемая) группа] (*цит. соч.* прим. 134), p. 61.

¹⁸³ Сравн.: Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. R (97) 18 [Рекомендация № R (97) 18 Комитета министров государств-участников] (*цит. соч.* прим. 55).

¹⁸⁴ В Соединенном Королевстве в данном контексте полиции приходится иметь дело, в основном, с общинами «цыган и странствующих лиц».

Во-вторых, сотрудникам полиции следует оценить ситуацию на территории поселения или в доме/квартире, в том числе обращая внимание на следующие моменты: поведение жильцов, которое следует оценить на предмет того, является оно приемлемым или носит уголовный характер, а также, какое влияние оно оказывает на местную общину; мнение жильцов по поводу желательного для них периода проживания в данном месте и по поводу их бытовых потребностей; состояние их здоровья и уровень образования; степень напряженности между постоянными жителями/владельцами данной территории или дома/квартиры и рома и синти; существующие возможные варианты для переселения в другое место и т.д.

Третьим важным аспектом является сотрудничество с другими государственными и негосударственными ведомствами на предмет посредничества, поиска компромиссов, предоставления подходящего альтернативного поселения или жилья, а также на предмет решения вопросов состояния здоровья и образования данных лиц¹⁸⁵. Вместе с тем полиции не следует брать на себя ведущую роль в этих вопросах и, особенно, роль управляющего данным объектом¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Сравн.: Council of Europe, Recommendation Rec(2005) 4 of the Committee of Ministers to Member States on *Improving the Housing Conditions of Roma and Travellers in Europe* [Рекомендация Rec(2005) 4 Комитета министров государств-участников «Об улучшении жилищных условий рома и странствующих лиц в Европе»], Страсбург, п. 26; см. также:

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 7. The right to adequate housing (Art. 11.1 of the Covenant): Forced Evictions* [Замечание общего характера № 7. Право на достаточное жилье (статья 11.1 Пакта). Принудительное выселение], шестнадцатая сессия, 1997 г., п. 16.

¹⁸⁶ См., например: Association of Chief Police Officers of England, Wales & Northern Ireland 2008, *Guidance on Unauthorized Encampments* [Руководящие положения по действиям в отношении самовольных поселений] (*цит. соч.* прим. 69), сс. 3-9; см. также: South Norfolk Council, *A Strategy for Gypsies and Travellers in Norfolk* [Стратегия по отношению к цыганам и странствующим лицам в Норфолке], апрель 2005 г. - март 2008 г., с. 15;

Richardson, Joanna, *Policing Gypsies and Travellers* [Полицейская деятельность в отношении цыган и странствующих лиц], Лестер, 2005 г., сс. 24-31; Merseyside Police 2009, *Gypsy & Traveller (Policy & Procedure)* [Цыгане и странствующие лица (Политика и методы)], Version V1. 3-4 марта 2009 г., сс. 8-10.

Пример предоставления приемлемого участка для поселения

Законы Франции обязывают города с населением более 5 000 жителей выделять участки для проживания определенного числа странствующих рома и синти (например, для общины в составе до 50 человек). Этот нормативно-правовой документ доказал свою эффективность с точки зрения разрядки обстановки вокруг поселений рома и синти в стране¹⁸⁷.

В-четвертых, что касается процедуры выселения, то сотрудникам полиции следует обеспечить, чтобы она проводилась с учетом общих принципов человечности, т.е. не в ночное время, с предоставлением достаточного времени на кормление детей, и т.д. Также им следует придерживаться принципа пропорциональности применения силы, учитывая опасность использования тяжелой техники, при котором возможно возгорание зданий. Кроме того, следует обеспечить прозрачность процедуры выселения, а законность самого процесса необходимо задокументировать, обеспечив его видеосъемку¹⁸⁸.

Естественно, что для выселения небольших групп требуется другой объем логистических ресурсов, тактического планирования и оперативных мероприятий по сравнению с проведением «массового выселения». В связи с этим полиции и другим государственным ведомствам следует подготовить надлежащее количество ресурсов для профессионального осуществления таких операций.

¹⁸⁷ Dubuis, Samuel, *Etat des relations entre la police et les Roms, Sinti et voyageurs: des contacts locaux établis autour des aires d'accueil*, презентация на семинаре для полицейских экспертов «Полиция и рома и синти. Надлежащая практика по формированию доверия и взаимопонимания», Вена, 28 сентября 2009 г., с. 1.

¹⁸⁸ Сравн.: United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 7. The right to adequate housing (Art. 11.1 of the Covenant): Forced Evictions* [Замечание общего характера № 7. Право на достаточное жилье (статья 11.1 Пакта). Принудительное выселение], (цит. соч. прим. 185), п. 15; Coxhead, *Moving Forward. How the Gypsy and Traveller Communities can be more engaged to improve policing performance* [Шаг вперед. Как еще больше вовлечь общины цыган и странствующих лиц в процесс улучшения полицейской деятельности] (цит. соч. прим. 95), с. 27; Merseyside Police 2009, *Gypsy & Traveller (Policy & Procedure)* [Цыгане и странствующие лица (Политика и методы)] (цит. соч. прим. 119), с. 11- 12; Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Police Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики полиции по обращению с рома в Румынии] (цит. соч. прим. 48), сс. 54, 57 и 88.

Примеры инструкций по проведению операций в общинах рома

Министерство внутренних дел Румынии издало руководство, содержащее набор стандартизированных оперативных инструкций для сил, осуществляющих специальные операции вмешательства. В руководство включена глава под названием «Вмешательство в события, происходящие в маргинализованных общинах с высокой степенью сплоченности», которая главным образом посвящена описанию поведенческих характеристик, а также мер, которые правоохранительным органам надлежит принимать в ходе вмешательства во избежание нарушений прав человека. Руководство содержит описание подготовительных этапов, включая документирование такой информации, как структура населения, характерные особенности его обычаев и настроений, выявление потенциальных осведомителей и саботажников, а также пространственная характеристика участка.

Руководство также предусматривает методы обеспечения безопасности сотрудников полиции во время операции и меры разрядки возможной напряженности (в числе прочего – путем вовлечения местных сотрудников полиции, местных властей, местных лидеров общин в процесс информирования общественности и посреднической деятельности), а также меры, направленные на обеспечение анализа и оценки полицейских операций, включая организацию их видеозаписи¹⁸⁹.

Предупреждение и урегулирование конфликтов между различными общинами

Одной из основных мер полиции по предупреждению и урегулированию конфликтов и напряженности между общинами рома и другими общинами является мониторинг существующего уровня напряженности между общинами с использованием фактических данных и систематических показателей. Фактические «данные должны отражать: (а) количество и серьезность отдельных инцидентов (например, публичных заявлений, оскорбительных высказываний, угроз или межличностного насилия) между лицами или группами, принадлежащими к различным общинам, которые обладают потенциалом для

¹⁸⁹ Сравн.: Romanian Police General Inspectorate/Prevention and Psycho-sociology Institute, *Assessment report on Policing and Roma Communities* [Отчет по итогам анализа полицейской деятельности в отношении общин рома], Бухарест, 2009 г., с. 4;

Ministry of the Interior, *Intervention in Events within Marginalized Communities with a high Degree of Solidarization. Particularities and Recommendations* [Вмешательство в события, происходящие в маргинализованных общинах с высокой степенью сплоченности. Характерные особенности и рекомендации], Бухарест, 2007 г.

эскалации, и (b) сведения, полученные из источников в среде сообществ, об общем уровне анализируемых межэтнических конфликтов, об уровне вражды между группами или о подготовке планов совершения конкретных враждебных действий»¹⁹⁰. Полиция сможет получить такую информацию лишь в том случае, если пользуется доверием общин, которые убеждены, что полиция сумеет предотвратить дальнейшую эскалацию напряженности. Достоверность информации также зависит от степени взаимного доверия.

Кроме того, консультации с общинами (при участии других государственных ведомств) должны завершиться разработкой совместных инициатив по предупреждению преступности. Такие инициативы могут включать меры посредничества между различными группами, а также меры по их социальной интеграции. Если речь идет об уже существующей напряженности, следует принять меры для усиления видимого патрулирования силами полиции и членами групп «соседского надзора», а также меры инфраструктурного обеспечения (в координации с муниципальными властями). Цель последних состоит в том, чтобы повысить потенциал полиции по ведению наблюдения путем установки видеокамер, или улучшить обстановку с точки зрения безопасности в целом за счет усиления освещения проблемных районов и прокладки туда мощеных дорог, облегчающих доступ жителей этих районов к полиции и доступ полиции к ним.

¹⁹⁰ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч.* прим. 28), рек. 21, сс. 39f.

Пример инициативы по урегулированию конфликта

НПО «Центр социальной помощи и исследования проблематики рома» (Romani CRISS), Румыния, приступила к реализации проекта под названием «Серия круглых столов рома за развитие доверия и взаимных контактов в общинах и предупреждение преступности». Участниками таких круглых столов стали местные представители рома, сотрудники полиции, представители администрации и других государственных ведомств, а также религиозных организаций, НПО и другие лица. Эти мероприятия дали возможность провести ряд открытых дискуссий и диалогов на тему отношений между полицией и различными общинами и способствовали выработке методов предупреждения кризисных ситуаций и реагирования на них¹⁹¹.

В случае эскалации насилия между этническими группами вмешательство полиции должно осуществляться таким образом, чтобы ее действия оставались законными с точки зрения всех групп. С одной стороны, для этого необходимо обеспечить беспристрастность действий полиции и судебное преследование за нарушения закона всех участников конфликта, не отдавая предпочтения какой-либо из сторон. С другой стороны, силу, особенно огнестрельное оружие, необходимо применять лишь в крайнем случае и всегда в самой минимальной степени, пропорционально соответствующей угрозе, чтобы свести к минимуму возможный ущерб и травмы. В ходе применения силы сотрудники полиции должны строго следовать положениям ясно сформулированного кодекса поведения. О каждом выстреле из стрелкового оружия надлежит незамедлительно представлять подробный отчет соответствующему руководству¹⁹².

Поскольку полиция и другие государственные службы представляют государство, за всеми их действиями будут вести пристальное наблюдение все вовлеченные в данную ситуацию общины, и действия сотрудников полиции могут иметь самые существенные последствия для отношений различных общин с государством. Демонстрируя беспристрастность и профессионализм при урегулировании конфликтов между

¹⁹¹ Сравн.: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) 2001, *Practical Examples on Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Практические примеры борьбы против расизма и нетерпимости в отношении рома (цыган)] (цит. соч. прим. 67), сс. 61f.

¹⁹² Комплексный анализ ситуаций, допускающих применение силы, см. в: OSCE, *Guidebook on Democratic Policing* [Руководство по демократическим основам полицейской деятельности] (цит. соч. прим. 34), сс. 34-36.

различными этническими общинами, сотрудники полиции и других ведомств должны стремиться завоевать и сохранить доверие всех сообществ, проживающих в государстве.

Борьба с инцидентами и преступлениями на почве ненависти

Борьба с преступлениями на почве ненависти начинается не с момента их расследования. Правительства должны принимать эффективные меры, включая принятие (в соответствии со своим конституционным строем и международными обязательствами) законов, необходимых для обеспечения защиты от любых деяний, составляющих подстрекательство к насилию в отношении отдельных людей или групп на почве национальной, расовой, этнической дискриминации, вражды или ненависти¹⁹³. В рамках национального законодательства и с соблюдением права на свободу слова, правительства обязаны противодействовать подстрекательству к неизбежному насилию и преступлениям на почве ненависти¹⁹⁴. Кроме того, они обязаны вести борьбу с преступлениями на почве ненависти (нередко раздуваемой расистской пропагандой в СМИ или в Интернет), а также надлежащим образом выражать публичное осуждение всех совершаемых преступлений на почве ненависти¹⁹⁵. В соответствии с международными обязательствами правительства должны запретить организации, а также организованные и иные пропагандистские мероприятия, которые способствуют расовой дискриминации и подстрекают к ней¹⁹⁶. Для того, чтобы завоевать доверие со стороны общин рома и синти, полиции необходимо, с одной стороны, демонстрировать инициативный подход и желание использовать свои полномочия для борьбы с расизмом, а с другой – разъяснять общинам рома и синти конституционные требования, предъявляемые к деятельности полиции¹⁹⁷.

¹⁹³ Conference on Security and Co-operation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ], Копенгаген, 1990 г.

¹⁹⁴ OSCE, Decision No. 10/07, *Tolerance and Non-Discrimination: Promoting Mutual Respect and Understanding* [О терпимости и недискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию]; MC.DEC/10/07, Мадрид, 2007 г.

¹⁹⁵ OSCE, Decision No. 12/04, *Tolerance and Non-Discrimination*, [Решение № 12/04 О толерантности и недискриминации], MC.DEC/12/04, Приложение, София, 2004 г.

¹⁹⁶ United Nations General Assembly, Res. 2106(XX), *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (1965) Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации] (1965 г.), статья 4(b).

¹⁹⁷ Сравн.: Oakley, Robin, "Tackling Racist & Xenophobic Violence in Europe: The Role of Police" [Меры против насилия на почве расизма и ксенофобии в Европе: роль полиции], в: OSCE ODIHR, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of*

Подходящей площадкой для обсуждения таких вопросов являются публичные форумы, описание которых содержится в главе III.2.1.

Что касается борьбы с преступлениями на почве ненависти, то «элемент расизма или ненависти на этнической почве [...] часто явно выражен, хотя иногда он может быть едва различимым или скрытым. В многонациональном контексте полиция всегда должна рассматривать возможность таких мотивов преступления и (независимо от первоначального мнения сотрудников по делу) всегда расследовать предположение жертвы или любого другого лица о наличии признаков расовой мотивации»¹⁹⁸.

В целях борьбы с преступлениями на этнической почве полиция должна регистрировать (при наличии установленных процедур регистрации) и расследовать такие преступления (см. разделы «Разработка директивных документов» (глава III.2.2) и «Разработка профессиональных кодексов, кодексов поведения и постоянно действующих инструкций» (глава III.2.3)). Необходимо надлежащим образом собирать доказательства о наличии признаков этнической мотивации для предъявления их в суде¹⁹⁹. Тогда при вынесении приговора суд сможет учесть возможное наличие мотива предубеждения.

«Полиция должна добиться того, чтобы не только представители основной группы населения, но и представители меньшинств, которые несоразмерно чаще становятся жертвами этих преступлений, имели необходимый уровень доверия к полиции и сообщали о таких преступлениях, а полиции следует сотрудничать с НПО и с группами активистов общин с этой целью»²⁰⁰. Первым

Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma and Sinti [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, сс. 107-116, здесь сс. 114f; см. также: Oakley, *Tackling Racist and Xenophobic Violence in Europe* [Меры против насилия на почве расизма и ксенофобии в Европе], Council of Europe Publishing, 1996 г., сс. 59-75.

¹⁹⁸ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч. прим. 28*), рек. 19, с. 36.

¹⁹⁹ Сравн.: OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч. прим. 28*), рек. 19, с. 37.

²⁰⁰ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (*цит. соч. прим. 28*), рек. 19, с. 37; см. также: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Preventing and Responding to Hate Crimes. A Resource Guide for NGOs in the OSCE Region* [Предупреждение

шагом руководства полиции на пути укрепления доверия со стороны рома и синти должно стать проведение консультаций с жертвами и представителями общин, рассмотрение их проблем, а также публичная демонстрация понимания характера и последствий подобных преступлений. Вслед за такими консультациями необходимо выступить с рядом публичных заявлений о том, что борьба с преступлениями на почве расизма становится одним из приоритетных направлений деятельности полиции, и что наказание неотвратимо для всех виновных в преступлениях в отношении рома²⁰¹, включая сотрудников правоохранительных органов (другие возможные методы взаимодействия с общинами описаны в главе III.5.1.)

Кроме того, полиция может организовать механизмы анонимного приема и рассмотрения заявлений о преступлениях на почве ненависти для тех случаев, когда члены общины не решаются сообщать о таких инцидентах лично²⁰².

²⁰¹ преступлений на почве ненависти и реагирование на них: справочное руководство для НПО, действующих в регионе ОБСЕ], (*цит. соч.* прим. 12), с. 19ff.
ECRI, *ECRI General Policy Recommendation No. 3* [Общеполитическая рекомендация ЕКРП №3 (*цит. соч.* прим. 55), с. 5.

²⁰² Сравн.: Danflous, Romy, *Policing in Relation to Roma, Gypsy and Traveller Communities* [Полицейские меры в отношении рома, цыган и странствующих лиц] (*цит. соч.* прим. 128), с. 268.

Примеры инициатив, направленных на стимулирование подачи заявлений о преступлениях на почве ненависти

Правительство Финляндии реализует программу, направленную на стимулирование подачи заявлений о преступлениях на почве ненависти и на повышение доверия со стороны общин. Проводимые в рамках программы пропагандистские кампании, обучающие семинары и распространение информационных материалов ставят целью повысить возможности соответствующих НПО и стимулировать жертв, включая рома, сообщать обо всех преступлениях на почве ненависти²⁰³.

Национальная федерация народа рома (Romska Riksförbundet), Швеция, в сотрудничестве с другими объединениями и правительством страны реализует проект по предупреждению преступлений на почве ненависти, рассчитанный на два года. Цель проекта – повысить уровень знаний и потенциал рома по подаче заявлений о преступлениях на почве ненависти, укрепить их доверие к системе правосудия и улучшить сбор данных, а также довести информацию о проблемах рома до сведения властей и населения²⁰⁴.

Полицейское управление Кембриджшира (Соединенное Королевство) выпустило компакт-диск под названием «Дай полиции шанс» [Del gavvers rukker-cheerus] (см. главу III.3.1), который также обращается к общине рома с призывом сообщать о преступлениях на почве ненависти²⁰⁵.

В соответствии с рекомендациями Совета Европы «О защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях» (см. также главы III.1.4 и III.5.2), полиции также следует «собирать статистическую информацию о таких преступлениях в анонимной, обобщенной форме, а также анализировать ее для мониторинга динамики таких преступлений и их успешного расследования. Этими данными следует делиться

²⁰³ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses. Annual Report 2008* [Вызовы и реакции на мотивированные ненавистью действия в регионе ОБСЕ/ Годовой отчет за 2008 год] (цит. соч. прим. 12), с. 39.

²⁰⁴ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses. Annual Report 2008* [Вызовы и реакции на мотивированные ненавистью действия в регионе ОБСЕ/ Годовой отчет за 2008 год] (цит. соч. прим. 12), с. 39.

²⁰⁵ Coxhead, John/Home Office 2005, *Moving Forward. How the Gypsy and Traveller Communities can be more engaged to improve policing performance* [Шаг вперед. Как еще больше вовлечь общины цыган и странствующих лиц в процесс улучшения полицейской деятельности] (цит. соч. прим. 92), с. 25.

с другими государственными органами и НПО, чтобы они сотрудничали с полицией с целью профилактики таких преступлений»²⁰⁶. Официальные данные следует также дополнять данными, собранными НПО, что позволяет получить наиболее полную картину истинного положения дел²⁰⁷.

Кроме того, полиции, в сотрудничестве с другими государственными органами и НПО, следует принимать все надлежащие меры для оказания поддержки и помощи жертвам таких преступлений и постоянного информирования их о ходе расследований. И в этом случае опять полиция – нередко первая инстанция, с которой вступают в контакт жертвы преступлений – обязана информировать жертв об их правах и обеспечивать им доступ к правосудию²⁰⁸.

Наряду с налаживанием тесных связей с общинами в целях выявления уровня напряженности (в рамках мероприятий по предупреждению и урегулированию конфликтов вообще), к другим специальным мерам по предупреждению преступлений на почве ненависти относится проводимый совместно с разведслужбами мониторинг деятельности крайне правых групп и групп неонацистских экстремистов. НПО могут играть активную роль в мониторинге СМИ и сети Интернет на предмет языка ненависти²⁰⁹.

²⁰⁶ OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 19, с. 37.

²⁰⁷ Сравн.: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Preventing and Responding to Hate Crimes* [Предупреждение преступлений на почве ненависти и реагирование на них] (цит. соч. прим. 12), с. 27.

²⁰⁸ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ*, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (цит. соч. прим. 34), с. 34f;

Council of Europe, Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the *Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure* (1985) [Рекомендация № (85) 11 Комитета министров государств-участников «О положении жертвы в системе уголовного и уголовно-процессуального права»] (1985 г.), статьи 1-4.

OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе] (цит. соч. прим. 28), рек. 20, с. 37; см. также: ECRI, *ECRI General Policy Recommendation No. 3* [Общеполитическая рекомендация ЕКРП №3] (цит. соч. прим. 55), с. 4;

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Preventing and Responding to Hate Crimes* [Предупреждение преступлений на почве ненависти и реагирование на них] (цит. соч. прим. 12), сс. 21 и 33-41.

²⁰⁹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Preventing and Responding to Hate Crimes* [Предупреждение преступлений на почве ненависти и реагирование на них] (цит. соч. прим. 12), сс. 43-45.

Вместе с тем, главной превентивной мерой со стороны полиции остается быстрое и эффективное реагирование на факты использования языка ненависти и на преступления на почве ненависти, что оказывает сдерживающий эффект на потенциальных правонарушителей.

III.5.3 Обеспечение подотчетности действий полиции

Одной из особенностей демократических методов полицейской деятельности является то, что добросовестность органов охраны порядка и надлежащее исполнение ими служебных обязанностей подвергается контролю, надзору и проверкам²¹⁰.

Необходимо внедрить эффективные внутренние и внешние механизмы подачи и рассмотрения жалоб, а также внутренние и внешние механизмы надзора для работы с жалобами на неправомерные действия полиции во время проведения полицейских операций. Значительному повышению легитимности полиции в глазах общин рома и синти может способствовать участие представителей рома и синти в деятельности таких структур.

Расследованию жалоб в значительной степени способствует регулярное проведение видеосъемок таких полицейских операций, как задержания и досмотры на улицах, облавы, принудительное выселение и меры по наведению общественного порядка; эти материалы дают следователям возможность подтвердить или опровергнуть предъявляемые обвинения.

Результаты расследований и связанные с ними санкции надлежит обнародовать: это позволит обеспечить доверие населения к применяемым механизмам надзора.

Кроме того, публичное признание и осуждение случаев проявлений расизма или непрофессионального поведения полиции в отношении рома и синти, вслед за которыми к нарушителям применяются надлежащие дисциплинарные и правовые меры, а их жертвам предоставляется компенсация,

²¹⁰ ОБСЕ, *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г. (*цит. соч.* прим. 34), с. 44.

способствуют значительному повышению доверия к полиции со стороны рома и синти и улучшению взаимных отношений.

Надзорным органам также следует предоставить возможность анализа и оценки действий полиции в целях выявления тенденций в ее неправомерных действиях и определения необходимых изменений в программах обучения для устранения выявленных недостатков.

Пример органа надзора за состоянием отношений между полицией и рома

Генеральная инспекция полиции Румынии учредила консультативную комиссию в составе руководителей основных подразделений по поддержанию общественного порядка, управлению человеческими ресурсами, по административным вопросам и по повышению квалификации сотрудников полиции. В задачу комиссии входит рассмотрение чрезвычайных случаев силового вмешательства полиции в жизнь общин рома и выработка рекомендаций или положений о надлежащих методах осуществления таких вмешательств²¹¹.

²¹¹ Справн.: Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Police Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики полиции по обращению с рома в Румынии] (*цит.* соч. прим. 48), с. 89.

IV. Выводы и рекомендации

Учитывая распространение дискриминации и мотивированного ненавистью насилия в отношении общин рома и синти в ряде государств-участников ОБСЕ, меры реагирования полиции на эти проявления необходимо существенно усилить. Полиция должна повысить качество своих отношений с общинами рома и синти, поскольку лишь совместные действия по решению проблем, основанные на отношениях партнерства, могут позволить полиции эффективно предупреждать преступления и проявления дискриминации, расследовать их, а также обеспечивать и защищать потребности и права наиболее многочисленной группы меньшинств в регионе ОБСЕ.

Настоящее издание представляет подборку соответствующей справочной информации и примеров надлежащей практики по стратегическому повышению качества полицейской деятельности в общинах рома и синти. Предлагаемые материалы касаются следующих тем:

- систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома и синти;
- разработка законов, директивных документов, кодексов поведения и профессиональных кодексов, а также постоянно действующих инструкций;
- управление человеческими ресурсами;
- обучение и повышение квалификации;
- взаимодействие с общинами рома и синти: формирование партнерских отношений и проведение операций.

Для эффективного выполнения этих стратегических мер и придания им устойчивого характера необходимо учесть ряд основных вопросов. Максимального эффекта они могут достичь в том случае, если методы полицейской деятельности будут рассматриваться не сами по себе, а в рамках общей политики, направленной на социальную интеграцию рома, а также в рамках более широкой стратегии борьбы с систематической дискриминацией и содействия включению рома и синти в жизнь общества. Кроме того, при необходимости проблемы рома нужно увязывать с более широкой реформой полицейских сил, призванной обеспечить, чтобы полицейская деятельность

опиралась на права человека, позиционировалась как предоставление услуг населению и чутко реагировала на потребности многонационального общества.

Далее, стратегические меры по улучшению отношений между полицией и общинами рома и синти – от уровня законодательства и политики до уровня управления и оперативной деятельности – необходимо принимать в тесном сотрудничестве со всеми участвующими заинтересованными субъектами, особенно, в том числе с представителями общин рома и синти, но также и с другими соответствующими государственными органами (например, с органами образования, здравоохранения и жилищного хозяйства), с представителями гражданского общества и частного сектора.

Учитывая, что представители рома и синти не понаслышке знакомы с культурой, обычаями, потребностями и проблемами своих общин, следует, чтобы они принимали активное участие в разработке нормативных документов, в наборе на службу сотрудников полиции из числа рома и синти, в разработке и обеспечении обучения сотрудников полиции, связанного с вопросами рома и синти, в формировании партнерских отношений между полицией и общинами рома и синти, а также в содействии обеспечению подотчетности полиции. Участие представителей общин рома и синти в таких структурах и мероприятиях не только способствует повышению уровня компетентности полиции, но и в значительной степени повышает легитимность таких структур и мероприятий в глазах указанных общин.

Вместе с тем, иногда полиции может быть трудно убедить общины рома и синти в необходимости активного сотрудничества в виду долгой истории тенденциозного и репрессивного обращения с ними со стороны полиции и (или) из-за традиционного отсутствия интереса к такому сотрудничеству. Следовательно, полиции важно обратиться к более широкому кругу групп рома и синти, чтобы выявить тех, кто в большей степени открыт для сотрудничества. Существенную помощь в выявлении таких групп и в стимулировании их участия может оказать гражданское общество.

Для обретения поддержки реформ со стороны всех участвующих заинтересованных лиц политическое руководство и руководство полиции должны быть привержены этой идее и своими заявлениями четко демонстрировать собственную решимость произвести необходимые перемены на организационном,

управленческом и оперативном уровнях всего полицейского ведомства. Такие заявления необходимо довести до сведения всех соответствующих заинтересованных лиц в рядах полиции и вне ее, в том числе до сведения общин рома и синти.

Приверженность идее перемен необходимо продемонстрировать на практике путем установления и поддержания долгосрочных партнерских отношений между полицией и общинами рома и синти, а также путем обмена с другими регионами соответствующих государств-участников примерами удачных инициатив, реализованных в рамках такого партнерства.

Инициативы, реализуемые в рамках партнерства, будут иметь долгосрочные последствия лишь в том случае, если полиция будет повседневно демонстрировать свою готовность и умение предоставлять профессиональные, высокого качества услуги всему населению, включая рома и синти, и особенно при осуществлении полицейских мероприятий в таких районах и по таким направлениям деятельности, которые обычно чреваты возникновением конфликтов и напряженности. Единственный случай неправомερных действий со стороны единственного сотрудника полиции может свести на нет все результаты добросовестного труда его коллег.

В связи с тем, что рома и синти, проживая во многих различных странах на территории региона ОБСЕ, сталкиваются в ряде государств-участников с аналогичными проблемами, особое значение мог бы иметь транснациональный подход, в рамках которого правительства, полицейские ведомства и гражданское общество разных стран могли бы поделиться примерами надлежащей практики в деле выполнения «Плана действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ».

Институты, миссии на местах и специальные подразделения ОБСЕ, с их специфическими возможностями и ресурсами, готовы оказывать государствам-участникам поддержку в реализации всех стратегических этапов улучшения отношений между полицией и общинами рома и синти, описанных в настоящем издании.

V. Список цитированной литературы

V.1 Международные документы

- Conference on Security and Co-operation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе «Документ Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ»], Копенгаген, 1990 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992_en.pdf (17 августа 2009 г.).
- Conference for Security and Co-operation in Europe, *Helsinki Document 1992. The Challenges of Change* [Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе «Хельсинский документ 1992 г. Вызовы времени перемен»], Хельсинки, 1992 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4048_en.pdf (12 мая 2009 г.).
- Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. R (97) 18 of the Committee of Ministers to Member States concerning the *Protection of Personal Data Collected and Processed for Statistical Purposes* [Рекомендация № R (97) 18 Комитета министров государств-участников «О защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях»] (1997 г.), находится по адресу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=567406&SecMode=1&DocId=578856&U sage=2> (1 мая 2009 г.).
- Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 690 (1979) on the *Declaration on the Police* [Резолюция 690 (1979) «Декларация о полиции»] (1979 г.), находится по адресу: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8011> (5 апреля 2009 г.).
- Council of Europe, Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the *Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure* [Рекомендация № (85) 11 Комитета министров государств-участников «О положении жертвы в системе уголовного и уголовно-процессуального права»] (1985 г.), находится по адресу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=605227&SecMode=1&DocId=686736&U sage=2> (3 апреля 2009 г.).
- Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on *Codes of Conduct for Public Officials*

- [Рекомендация № R (2000) 10 Комитета министров государств-участников «О кодексах поведения государственных служащих»] (2000 г.), находится по адресу:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=353945&Site=CM> (2 марта 2009 г.).
- Council of Europe, Recommendation Rec(2001) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the *European Code of Police Ethics* [Рекомендация Rec(2001) 10 Комитета министров государств-участников «О Европейском кодексе полицейской этики»] (2001 г.), находится по адресу: [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/conferences/2002_vilnius/Rec\(2001\)10%20European%20Code%20of%20Police%20Ethics.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/conferences/2002_vilnius/Rec(2001)10%20European%20Code%20of%20Police%20Ethics.asp) (1 апреля 2009 г.).
- Council of Europe, Recommendation Rec(2005) 4 of the Committee of Ministers to Member States on *Improving the Housing Conditions of Roma and Travellers in Europe* [Рекомендация Rec(2005) 4 Комитета министров государств-участников «Об улучшении жилищных условий рома и странствующих лиц в Европе», находится по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=825545&Site=CM> (25 апреля 2009 г.).
- Council of Europe, *Vienna Declaration*, Council of Europe Summit [Венская декларация, Встреча Совета Европы на высшем уровне], Вена, 9 октября 1993 г., находится по адресу:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621771&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (11 мая 2009 г.).
- Council of Europe/Commissioner for Human Rights, *Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints Against the Police* [Заключение Комиссара по правам человека о независимом и эффективном рассмотрении жалоб против действий полиции], CommDH(2009)4, 12 марта 2009, находится по адресу:
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1374133&SecMode=1&DocId=1376740&Usage=2> (11 мая 2009 г.).
- Council of the European Union, *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin* [Директива Совета Европы 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г., в соответствии с которой применяется принцип равного обращения независимо от расовой или этнической принадлежности лиц], Official Journal L 180 , 19/07/2000 P. 0022 – 0026, находится по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML> (12 августа 2009 г.).
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI General Policy Recommendation No. 3 on *Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Общеполитическая рекомендация ЕКРП №3: Борьба с расизмом и нетерпимостью в отношении цыган],

CRI(98)29 rev., принята 6 марта 1998 г., Страсбург, 1998 г., находится по адресу: http://www.ihop.org.tr/dosya/coe/ecri/ECRI_3.pdf (10 марта 2009 г.).

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI General Policy Recommendation No. 11 on *Combating Racism and Racial Discrimination in Policing* [Общеполитическая рекомендация ЕКРП №11: Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов], CRI(2007)39, принята 29 июня 2007 г., Страсбург, 2007 г., находится по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf (10 апреля 2009 г.).

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Statement of the European Commission against Racism and Intolerance on recent events affecting Roma and immigrants in Italy* [Заявление Европейской комиссии против расизма и нетерпимости о последних событиях в отношении рома и иммигрантов в Италии], принято 20 июня 2008 г. на 46 пленарном заседании ЕКРП, находится по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/library/PressReleases/53-20_06_2008_en.asp (5 апреля 2009 г.).

European Court of Human Rights, *Case of Velikova v. Bulgaria* [Дело Великова против Болгарии], Application no. 41488/98, Judgment, Страсбург, 18 мая 2000 г., находится по адресу: http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/jurisprudence/caselaw/VELIKOVA_en.asp (21 сентября 2009 г.).

European Court of Human Rights, *Case of Anguelova v. Bulgaria* [Дело Ангелова против Болгарии], Application no. 38361/97, Judgment, Страсбург, 13 июня 2002 г., находится по адресу: http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/jurisprudence/caselaw/ANGUELOVA_en.asp (21 сентября 2009 г.).

European Court of Human Rights, *Case of Secic v. Croatia* [Дело Сечич против Хорватии], Application no. 40116/02, Judgment, Страсбург, 22 июня 2000 г., находится по адресу: http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/jurisprudence/Pressreleasesecic_en.asp (21 сентября 2009 г.).

European Court of Human Rights, *Case of Nachova and Others v. Bulgaria* [Дело Начова и др. против Болгарии], Applications nos. 43577/98 and 43579/98, Judgment, Страсбург, 6 июля 2005 г., находится по адресу: http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/jurisprudence/caselaw/NACHOV_Afinal_en.asp (21 сентября 2009 г.).

European Court of Human Rights, *Case of Cobzaru v. Romania* [Дело Кобзару против Румынии], Application no. 48254/99, Judgment, Страсбург, 26 июля 2007 г., находится по адресу: http://www.ius.info/EUII/EUCHR/dokumenti/2007/07/CASE_OF_COBZARU_v_ROMANIA_26_07_2007.html (21 сентября 2009 г.).

European Court of Human Rights, *Case of Angelova and Iliev v. Bulgaria* [Дело Ангелова и Илиев против Болгарии], Application no. 55523/00,

Judgment, Страсбург, 26 июля 2007 г., находится по адресу:
http://www.ius.info/EUII/EUCHR/dokumenti/2007/07/CASE_OF_ANGEL_OVA_AND_ILIEV_v._BULGARIA_26_07_2007.html (21 сентября 2009 г.).

- OSCE, *Istanbul Summit Declaration 1999*. Istanbul Document [Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне. Стамбульский документ], Стамбул, 1999 г., находится по адресу:
http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf (10 июля 2006 г.).
- OSCE, *Charter for European Security* [Хартия европейской безопасности], Стамбул, 1999 г., находится по адресу:
http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf (20 октября 2009 г.).
- OSCE, Decision No. 3/03, *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area* [Решение №3/03 «План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ»], MC.DEC/3/03, Маастрихт, 2003 г., находится по адресу:
http://www.osce.org/documents/odhr/2003/11/1751_en.pdf (20 февраля 2009 г.).
- OSCE, Decision No. 4/03, *Tolerance and Non-Discrimination* [Решение № 4/03 О толерантности и недискриминации], MC.DEC/4/03, Маастрихт, 2003 г., находится по адресу:
http://www.osce.org/documents/mcs/2006/06/19330_en.pdf (15 августа 2009 г.).
- OSCE, Decision No. 12/04, *Tolerance and Non-Discrimination* [Решение № 12/04 О толерантности и недискриминации], MC.DEC/12/04, Приложение, София, 2004 г., находится по адресу:
http://www.osce.si/docs/mc-dec_12-04.pdf (15 августа 2009 г.).
- OSCE, *Cordoba Declaration by the Chairman-in-Office* [Кордовская декларация действующего председателя ОБСЕ], FINAL CIO.GAL/76/05/Rev.2, Кордова, 2005 г., находится по адресу:
http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15109_en.pdf (15 августа 2009 г.).
- OSCE, Decision No. 10/05, *Tolerance and Non-Discrimination: Promoting Mutual Respect and Understanding* [Решение №10/05 О терпимости и недискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию], MC.DEC/10/05, Любляна, 2005 г., находится по адресу:
http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17441_en.pdf (15 августа 2009 г.).
- OSCE, Decision No. 13/06, *Combating Intolerance and Discrimination and Promoting Mutual Respect and Understanding* [Решение №13/06 Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию], MC.DEC/13/06, Брюссель, находится по адресу:
http://www.osce.org/documents/mcs/2006/12/22565_en.pdf (15 августа 2009 г.).

- OSCE, Decision No. 10/07, *Tolerance and Non-Discrimination: Promoting Mutual Respect and Understanding* [Решение №13/06 О терпимости и недискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию]; MC.DEC/10/07, Мадрид, 2007 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/mcs/2007/12/28629_en.pdf (15 августа 2009 г.).
- OSCE, Decision No. 6/08 on *Enhancing OSCE Efforts to Implement the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area* [Решение № 6/08 Повышение эффективности усилий ОБСЕ по выполнению плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ], MC.DEC/6/08, Хельсинки, 2008 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/mcs/2008/12/35585_en.pdf (1 марта 2009 г.).
- OSCE, Decision No. 8/09 on *Enhancing OSCE Efforts to Ensure Roma and Sinti Sustainable Integration* [Решение № 8/09 Повышение эффективности усилий ОБСЕ по обеспечению устойчивой интеграции рома и синти], MC.DEC/8/09, Афины, 2009 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/cio/2009/12/41862_en.pdf (6 декабря 2009 г.).
- United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 7. The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): Forced Evictions* [Замечание общего характера № 7. Право на достаточное жилье (статья 11.1 Пакта). Принудительное выселение], шестнадцатая сессия, 1997 г., находится по адресу: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument) (11 августа 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. 217 A(111), *Universal Declaration of Human Rights* [Всеобщая декларация прав человека], (1948 г.), <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (12 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. 2106(XX), *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* [Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации] (1965 г.), <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cerd.pdf> (12 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. 2200 A(XXI), *International Covenant on Civil and Political Rights* [Международный пакт о гражданских и политических правах] (1966 г.).
- United Nations General Assembly, Res. 2200A (XXI), *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* [Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах], (1966 г.), находится по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/ccpr.pdf> (15 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. A/Res/34/180, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* [Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации женщин] (1979 г.), находится

- по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm> (15 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. A/Res/34/169, *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* [Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов] (1979 г.), находится по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/codeofconduct.pdf> (15 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. A/Res/39/46, *Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* [Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания] (1984 г.), находится по адресу: <http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r046.htm> (15 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. A/Res/43/173, *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment* [Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме] (1988 г.), находится по адресу: <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r173.htm> (15 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. A/Res/44/25, *Convention on the Rights of the Child* [Конвенция о правах ребенка] (1989 г.), находится по адресу: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r025.htm> (15 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. A/Res/45/107, *International Co-operation for Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development* [Международное сотрудничество по предупреждению преступности и уголовному правосудию в контексте развития] (1990 г.), находится по адресу: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r107.htm> (15 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. A/Res/45/113, *Guidelines for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* [Руководящие принципы по защите несовершеннолетних, находящихся в местах лишения свободы] (1990 г.), находится по адресу: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r113.htm> (15 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. A/Res 47/135, *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* [Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам] (1993 г.), находится по адресу: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm> (15 сентября 2009 г.).
- United Nations General Assembly, Res. A/Res/48/134, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* [Национальные институты по продвижению и защите прав человека] (1993 г.),

находится по адресу:

<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (15 сентября 2009 г.).

United Nations Human Rights Council, Res. A/HRC/1/L.2, *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* [Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений] (2006 г.), находится по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/disappearance-convention.pdf> (15 сентября 2009 г.).

V.2 Библиография

- Amnesty International, *Europe: Discrimination against Roma* [Европа: дискриминация в отношении рома], Брифинг для СМИ, выпуск News service No. 205, 25 октября 2007 г., находится по адресу: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR01/012/2007/en/52f9fe6e-d35c-11dd-a329-2f46302a8cc6/eur010122007en.pdf> (11 марта 2009 г.).
- Association of Chief Police Officers of England, Wales & Northern Ireland, *Guidance on Unauthorized Encampments* [Руководящие положения по действиям в отношении самовольных поселений], Лондон, 2008 г., находится по адресу: <http://www.acpo.police.uk/policies.asp> (10 июля 2009 г.).
- Ayuntamiento de Fuenlabrada, *Derechos ciudadanos ante identificaciones y registros policiales* [Права человека и мероприятия по установлению личности и полицейскому досмотру], Фуэнлабрада.
- Barton, Sasha, "Ethnic Monitoring, Gypsies and Travellers" [Этнический мониторинг, цыгане и странствующие лица], в: Roma Rights Quarterly, Issue: 1 / 2004, сс. 24-29.
- Bowling, Ben/Phillips, Coretta, "Policing Ethnic Minority Communities" [Полицейская деятельность в общинах этнических меньшинств], в: Tim Newburn, *Handbook of Policing* [Руководство по полицейской деятельности], Портленд, 2005 г., сс. 528-555.
- Community Policy Development Group, *Developing the Social Inclusion Policy – Gypsies and Travellers Provision* [Разработка политики социальной интеграции – меры в отношении цыган и странствующих лиц], Report of the Strategic Director (Community), находится по адресу: <http://www.docstoc.com/docs/5760919/ITEM-Community-Policy-Development-Group-May-ITEM-DEVELOPING-THE> (18 мая 2009 г.).
- Council of Europe, *Police Training Concerning Migrants and Ethnic Relations. Practical Guidelines* [Обучение сотрудников полиции по вопросам мигрантов и этнических отношений. Практическое руководство],

- Community Relations, MG-EO (94) 3 E, Страсбург, 1993 г., находится по адресу:
http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Series_Community_Relations/Police_training_concerning_migrants_and_ethnic_relations_e%E2%80%A6.pdf (1 июня 2009 г.).
- Council of Europe, *Third Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* [Третий отчет, представленный Венгрией, в соответствии с параграфом 1 статьи 25 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств], ACFC/SR/III(2009)007, Страсбург, 4 июня 2009 г., с. 46, находится по адресу:
<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,COESFCPNM,COUNTRYREP,HUN,4a72da312,0.html> (5 ноября 2009 г.).
- Council of the European Union; *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin* [Директива Совета Европы 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г., в соответствии с которой применяется принцип равного обращения независимо от расовой или этнической принадлежности лиц], Official Journal L 180 , 19/07/2000 P. 0022 – 0026, находится по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML> (12 августа 2009 г.).
- Coxhead, John/Home Office, *Moving Forward. How the Gypsy and Traveller Communities can be more engaged to improve policing performance* [Шаг вперед. Как еще больше вовлечь общины цыган и странствующих лиц в процесс улучшения полицейской деятельности], Queens Award for Innovation in Police Training & Development 2003, Дербишир, 2005 г., находится по адресу:
<http://police.homeoffice.gov.uk/publications/equality-diversity/travellers-moving-forward?view=Binary> (20 апреля 2009 г.).
- Coxhead, John, *The Last Bastion of Racism? Gypsies, Travellers and Policing* [Последний бастион расизма? Цыгане, странствующие лица и полицейская деятельность], Трентем, 2007 г.
- Coxhead, John, *Improving Performance in Race and Diversity* [Повышение эффективности мероприятий по преодолению расовых и культурных предубеждений], Lambard Academic Publishing, 2009 г.
- Danfloss, Romy, *Policing in Relation to Roma, Gypsy and Traveller Communities* [Полицейские меры в отношении рома, цыган и странствующих лиц], Workshop Report, European Dialogue, Лондон, 2006 г., находится по адресу:
http://www.europeandialogue.org/ED_PAGES/programmes_roma_polic_e_more.html (10 марта 2009 г.).
- Danish Center for Conflict Resolution/Danish Institute for Human Rights/Regional Facilitation and Negotiation Center/Romani CRISS/Roma Center for Social Intervention and Studies/Ministry of Administration and Interior of Romania, *Report on Regional Workshop on Policing Minorities. Human Rights and Conflict Management for*

Roma Liaison Police Officers [Отчет о работе регионального семинара по вопросам полицейской деятельности в отношении меньшинств. Права человека и урегулирование конфликтов – рекомендации для сотрудников полиции из числа рома, выполняющих обязанности офицеров по связи], Синая, 12-15 сентября 2005 г., находится по адресу:
<http://pm.regionalnet.org/up/programs/Conference%20Policing%20Minorities%20Report%202005.pdf> (10 августа 2009 г.).

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, *Decade Declaration* [Декларация десятилетия], находится по адресу:
http://www.romadecade.org/decade_declaration (25 апреля 2009 г.).

Dimovné, Eve Keresztes, *The Hungarian Police Reform* [Реформирование полицейских сил Венгрии], Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами, доклад на конференции, Женева, находится по адресу:
http://www.dcaf.ch/dcois/ev_prague_021108_hung.pdf (15 марта 2009 г.).

DROM Romany Centre, *Assistance of Criminality Prevention* [Помощь по предупреждению преступности], доклад, представленный на семинаре для экспертов ОБСЕ «Инициативы и надлежащая практика по формированию доверия и взаимопонимания между полицией и общинами рома и синти, Вена, 28/29 октября 2009 г.

Dubuis, Samuel, *Etat des relations entre la police et les Roms, Sinti et voyageurs: des contacts locaux établis autour des aires d'accueil*, презентация на семинаре для полицейских экспертов «Полиция и рома и синти. Надлежащая практика по формированию доверия и взаимопонимания», Вена, 28 сентября 2009 г.

Ethnocultural Diversity Resource Center, *A Possible Mission – Information Campaign on the Policeman Career Belonging to National Minorities* [Возможная миссия – информационная кампания по приглашению на службу в полицию лиц из числа национальных меньшинств], находится по адресу:
http://www.edrc.ro/projects.jsp?program_id=1&project_id=58 (20 ноября 2009 г.).

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Practical Examples on Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Практические примеры борьбы против расизма и нетерпимости в отношении рома (цыган)], CRI (2001) 28, Страсбург, 2001 г., находится по адресу:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Good_practices/3-Roma_Gypsies/CRI\(2001\)28.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Good_practices/3-Roma_Gypsies/CRI(2001)28.pdf) (5 апреля 2009 г.).

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *ECRI Report on Hungary* [Отчет ЕКРП по Венгрии], (четвертый цикл мониторинга), CRI(2009)3, Страсбург, 2009 г., находится по адресу:
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-ENG.pdf> (10 июня 2009 г.).

- European Platform for Policing and Human Rights (EPPHR), *The Recruitment and Retention of Police Officers from Minority Communities: Points to Consider* [Набор и удержание на службе в полиции сотрудников из общин меньшинств: моменты, над которыми следует подумать] (2004 г.), находится по адресу:
<http://www.epphr.dk/download/platform/HR%20-%20Minority%20Officers.pdf> (10 августа 2006 г.).
- European Roma Policy Coalition, *About* [Информация о Европейской коалиции по формированию политики в отношении рома], находится по адресу: <http://roma.wieni.be/about> (25 апреля 2009 г.).
- European Roma Rights Centre, *Police Violence against Roma* [Полицейское насилие в отношении рома], Country Reports Series, Issue No. 12 / 2003.
- European Roma Rights Centre, *Summary of ERRC concerns related to violence against Roma in Hungary* [Сводная информация ЕЦПР о проблемах, связанных с насилием в отношении рома в Венгрии], Будапешт, 2009 г.
- European Roma Rights Centre/Hungarian Civil Liberties Union, Report on the circumstances of the double murder committed at Tatárszentgyörgy on 23 February 2009 and conduct of the acting authorities (the police, ambulance and fire services) [Отчет об обстоятельствах двойного убийства, совершенного в Татаршзентгьерги 23 февраля 2009 года, и поведение действующих властей (полиции, скорой помощи и пожарной службы)], Будапешт, 7 мая 2009 г., находится по адресу: <http://www.eumap.org/library/static/libr2/2/h/x17lw9s2.pdf> (20 августа 2009 г.).
- European Union Agency for Fundamental Rights, *The Roma. Data in Focus Report* [Программа исследований положения меньшинств и дискриминации в Европейском Союзе (EU-MIDIS) Рома. Отчет о данных в фокусе внимания], 2009 г., находится по адресу: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf (5 мая 2009 г.).
- Foundation 'Policing for a Multi-Ethnic Society', *Rotterdam Charter: Policing for a Multi-ethnic Society* [Роттердамская хартия: полицейская деятельность в многонациональном обществе] (Роттердам, 1996 г.), находится по адресу:
http://www.rotterdamcharter.nl/files/site49_20050603092740_Rotterdam_Charter_%28english%29.pdf (10 июня 2006 г.).
- Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers, *Introduction* [Введение], Будапешт, 2006 г., находится по адресу: <http://faerleo.com/en> (10 мая 2009 г.).
- Geskó, Sándor, *Rendőrök es romák: konfliktusok, vagy párbeszéd?* [Полиция и рома: конфликты или диалог?], Mediátor Tanácsadó Iroda, 2000 г.
- Gimes, Gergely/Juhász, Attila/Kiss, Kálmán/Krekó, Péter/Somogyi, Zoltán, *Prejudices and the Extreme Right in Hungary, 2008. A Situation Report with Recommendations* [Предубеждения и крайне правые в Венгрии,

2008 г. Отчет о существующем положении с рекомендациями], по заказу Антирасистского фонда Венгрии, Будапешт, 2008 г., находится по адресу:
http://www.maraalapitvany.hu/upload/Policies_and_Prejudices_2008.pdf
(20 августа 2009 г.).

Grönfors, Janette/Kankainen, Heidi, *Building Trust and Understanding among the Police and Roma in Finland* [Формирование доверия и взаимопонимания между полицией и рома в Финляндии], презентация на семинаре для полицейских экспертов «Полиция и рома и синти. Надлежащая практика по формированию доверия и взаимопонимания», Вена, 28 сентября 2009 г.

Halász, Katalin, *The Situation of Roma in Europe* [Положение рома в Европе], European Network Against Racism (ENAR), Независимый отчет, 2007 г., находится по адресу:
<http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/The%20situation%20of%20Roma%20in%20Europe%202007.pdf> (11 марта 2009 г.).

Home Office Communication Directorate, *Breaking Through Action Plan: Promoting Minority Ethnic Employment in the Police Service* [План действий проекта «Прорыв»: содействие набору представителей этнических меньшинств на службу в полицию], Лондон, 2004 г., находится по адресу:
<http://www.apa.police.uk/NR/rdonlyres/51FBDAC3-C72E-4DD5-B5A0-5C91190D5E84/0/BreakingThroughActionPlan.pdf> (20 мая 2009 г.).

Human Rights First, *Violence Against Roma. 2008 Hate Crime Survey* [Насилие в отношении рома. Обзор преступлений на почве ненависти за 2008 год], Нью-Йорк, 2008 г., находится по адресу:
<http://www.humanrightsfirst.org/pdf/fd/08/fd-080924-roma-web.pdf> (24 апреля 2009 г.).

Human Rights Watch, *Kosovo: Investigate Attacks on Roma*, News [Косово: расследование нападений на рома, новости], Брюссель, 7 сентября 2007 г., находится по адресу:
<http://www.hrw.org/en/news/2009/09/07/kosovo-investigate-attacks-roma> (16 августа 2009 г.).

Hungarian Helsinki Committee, *Control(led) Group*, Final Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS) Project [«Контролирующая (контролируемая) группа». Итоговый отчет проекта по разработке методов эффективного проведения полицией задержаний и досмотров (СТЕППС)], Будапешт, 2008 г., находится по адресу:
http://helsinki.hu/dokumentum/MHB_STEPSS_US.pdf (15 апреля 2009 г.).

Institute for Crime Research and Prevention, *Review of the Police Policies and Practices towards Roma in Romania* [Обзор политики и практики полиции по обращению с рома в Румынии], Бухарест, 2007 г.

Isern, Imogen, *A Strategy for Gypsies and Travellers in Norfolk* [Стратегия по отношению к цыганам и странствующим лицам в Норфолке],

апрель 2005 г. – март 2008 г., Южный Норфолк, 2004 г., находится по адресу: http://www.south-norfolk.gov.uk/CARMS/meetings/cab2005-01-04ag07_appA.pdf (10 апреля 2009 г.).

- Kenrick, Donald/Paxon, Grattan, *Destiny of Europe's Gypsies* [Судьбы европейских цыган], Basic Books, Нью-Йорк, 1972 г.
- Konrad, Oto/Šúryová, Eva, *The Pilot Project of the Police Specialists for the Work with Communities in Slovakia* [Пилотный проект по подготовке полицейских экспертов для работы с общинами в Словакии], презентация на Бухарестской конференции «Реализация и гармонизация национальной политики в отношении рома, синти и странствующих лиц», Бухарест, 4-5 мая 2006 г., в: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti* [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/10/21483_en.pdf (10 февраля 2009 г.).
- Lesinska, Magdalena/Rozycka, Malgorzata, "Improving Relations between Roma and the Polcie: Practical Examples for Poland" [Улучшение отношений между рома и полицией: практические примеры для Польши], Thesaurus Association, Вроцлав, Польша, 2005 г., в: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti* [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/10/21483_en.pdf (10 февраля 2009 г.).
- Liégeois, Jean-Pierre, *Roma in Europe* [Рома в Европе], Council of Europe Publishing, Страсбург, Цедекс, 2007 г.
- Mercer, Peter/Oakley, Robin, "Police Training on Gypsy/Traveller Issues in Britain", Presentation at European Workshop on Roma-Police Relations [«Обучение сотрудников полиции по вопросам цыган/странствующих лиц в Британии», презентация на Европейской конференции по отношениям между рома и полицией], Терви, 1999 г., в: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti*. [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку

выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти].
Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, находится по адресу:
http://www.osce.org/documents/odihhr/2006/10/21483_en.pdf (10 февраля 2009 г.), сс. 167-172.

Merseyside Police, *Gypsy & Traveller (Policy & Procedure)* [Цыгане и странствующие лица (Политика и методы)], Version V1. 3-4 марта 2009 г., находится по адресу:
<http://www.merseyside.police.uk/CHttpHandler.ashx?id=1050&p=0> (10 августа 2009 г.).

Ministry of Interior of the Slovak Republic/Presidium of the Police Force/Public Order Department, *The Project of the Police Specialists for the Work with Communities* [Проект специальной подготовки полицейских для работы с общинами], Братислава, октябрь 2009 г.

Ministry of the Interior, *Intervention in Events within Marginalized Communities with a high Degree of Solidarity. Particularities and Recommendations* [Вмешательство в события, происходящие в маргинализованных общинах с высокой степенью сплоченности. Характерные особенности и рекомендации], Бухарест, 2007 г.

Mulcahy, Aogán/O'Mahony, Eoin, *Policing and Social Marginalisation in Ireland* [Полицейская деятельность и социальная маргинализация в Ирландии], Combat Power Agency Working Paper 05/02, находится по адресу: http://www.cpa.ie/publications/workingpapers/2005-02_WP_Policing&SocialMarginalisation.pdf (5 мая 2009 г.).

National Board of Education/Roma Population Education Team/Ministry of Interior, Police Department, *Romanin ja poliisin kohdatessa* [Контакты между рома и полицией], Хельсинки, 2007 г.

Oakley, Robin, "Police Training Concerning Migrants and National Minorities" [Обучение сотрудников полиции методам обращения с мигрантами и национальными меньшинствами], в: Council of Europe, *Human Rights and the Police* [Права человека и полиция], Страсбург, 1997 г.

Oakley, Robin, "Practical Measures for Improving Relations between Ethnic Minorities and the Police" [Практические меры по улучшению отношений между этническими меньшинствами и полицией], в: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti* [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihhr/2006/10/21483_en.pdf (10 февраля 2009 г.), сс. 85-96.

Oakley, Robin, "Tackling Racist & Xenophobic Violence in Europe: The Role of Police" [Меры против насилия на почве расизма и ксенофобии в Европе: роль полиции], в: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and

- Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti* [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihhr/2006/10/21483_en.pdf (10 февраля 2009 г.), сс. 107-116.
- Oakley, Robin, "Building Partnerships Between Police and Minorities" [Формирование партнерских отношений между полицией и меньшинствами], in: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti* [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihhr/2006/10/21483_en.pdf (10 февраля 2009 г.), сс. 117-123.
- Oakley, Robin, "Overall Framework on Relations Between Police and Roma, Sinti & Travellers" [Общая концепция отношений между полицией и рома, синти и странствующими лицами], в: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti* [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, находится по адресу: http://www.europeandialogue.org/ED_PAGES/programmes_roma_polic_e_more.html (1 марта 2009 г.), сс. 297-303.
- Oakley, Robin/Slater, John/Taylor, Chris, *Systematic Assessment of Policing Police and Practice Relating to Roma: Guidance for Use in OSCE Participating States* [Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома: руководство для использования в государствах-участниках ОБСЕ], практическое руководство в поддержку выполнения рекомендаций в области полицейской деятельности, предложенных в Планах действий ОБСЕ в отношении рома и синти, изданное правозащитной организацией «Европейский диалог» для КПВРС БДИПЧ, Лондон, 2007 г., находится по адресу: http://www.europeandialogue.org/ED_PAGES/programmes_roma_polic_e_more.html (1 марта 2009 г.).
- Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project* [Меры против этнического профайлинга, применяемого полицией. Отчет проекта

- «Методы эффективного задержания и досмотра сотрудниками полиции», Нью-Йорк, 2009 г.
- Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory* [Этнический профайлинг в Европейском Союзе: повсеместность, бесполезность, дискриминация], Нью-Йорк, 2009 г.
- OSCE, *Final Report, Supplementary Human Dimension Meeting, "The Role of National Institutions against Discrimination in Combating Racism and Xenophobia with a Special Focus on Persons belonging to National Minorities and Migrants"* [Итоговый отчет Дополнительного совещания по человеческому измерению «Роль национальных институтов против дискриминации и по борьбе с расизмом и ксенофобией с особым вниманием к лицам из числа национальных меньшинств и мигрантов»], Вена, 29–30 мая 2008 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihr/2008/10/33849_en.pdf (11 марта 2009 г.).
- OSCE, *Final Report, Supplementary Human Dimension Meeting "Sustainable Policies for Roma and Sinti Integration"* [Итоговый отчет Дополнительного совещания по человеческому измерению «Рациональная политика в области интеграции рома и синти»], Вена, 10-11 июля 2008 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihr/2008/10/33484_en.pdf (11 March 2009).
- OSCE, *Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General* [Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, составленное старшим советником Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности], SPMU Publication Series Vol. 1, 2nd Edition, Вена, май 2008 г., находится по адресу: http://www.osce.org/publications/spmu/2007/01/23086_795_en.pdf (20 октября 2009 г.)
- OSCE, *Good Practices in Building Police-Public Partnerships by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General* [Надлежащая практика формирования партнерских отношений между полицией и обществом, составленная старшим советником Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности], SPMU Publication Series Vol. 4, Вена, май 2008 г., находится по адресу: <http://polis.osce.org/library/f/3335/2299/OSCE-AUS-RPT-3335-EN-Good%20Practices%20in%20Building%20Police-Public%20Partnerships.pdf> (20 октября 2009 г.).
- OSCE, *Good Practices in Basic Police Training – Curricula Aspects by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General* [Надлежащая практика в области базового обучения сотрудников полиции. Виды учебных программ. Составлено старшим советником Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности], SPMU Publication Series Vol. 5, Вена, октябрь 2008 г., находится по адресу: <http://polis.osce.org/library/f/3555/2732/OSCE-AUS-RPT-3555-EN->

- Good%20Practices%20in%20Basic%20Police%20Training%20â€“%20Curricula%20Aspects.pdf (20 октября 2009 г.).
- OSCE High Commissioner on National Minorities, *Roma (Gypsies) in the CSCE Region. Report of the High Commissioner on National Minorities* [Рома (цыгане) в регионе СБСЕ. Отчет Верховного комиссара по делам национальных меньшинств], Вена, 1993 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/hcnm/1993/09/3473_en.pdf (10 марта 2009 г.).
- OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ], Гаага, 2000 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241_en.pdf (20 октября 2009 г.).
- OSCE High Commissioner on National Minorities, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе], Гаага, 2006 г., находится по адресу: http://www.osce.org/publications/hcnm/2006/02/31534_1150_en.pdf (20 октября 2009 г.).
- OSCE, *Implementation of Police-Related Programmes. Lessons Learned in South-Eastern Europe* [Реализация программ, связанных с деятельностью полиции. Опыт Юго-Восточной Европы], SPMU Publication Series Vol. 7, Вена, декабрь 2008 г., находится по адресу: http://www.osce.org/publications/spmu/2008/12/35735_1218_en.pdf (20 октября 2009 г.).
- OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti* [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/10/21483_en.pdf (10 февраля 2009 г.).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Law Enforcement Officer Programme on Combating Hate Crime* [Программа обучения сотрудников правоохранительных органов методам борьбы с преступлениями на почве ненависти], бюллетень, Варшава, 2006 г., находится по адресу: http://www.osce.org/publications/odihr/2006/09/20673_676_en.pdf (12 сентября 2008 г.).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Challenges and Responses to Hate-Motivated Incidents in the OSCE Region* [Вызовы и реакции на мотивированные ненавистью действия в регионе ОБСЕ], Варшава, 2006 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/10/21496_en.pdf (11 March 2009).

- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Field Visit on Police and Roma Relations*, Romania, 12-15 November 2007, [Рабочий визит по вопросам отношений между полицией и рома, Румыния, 12-15 ноября 2007 года], Варшава, 2008 г., находится по адресу: http://www.osce.org/documents/odihhr/2008/02/29832_en.pdf (7 июля 2009 г.)
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area. Status Report 2008* [Отчет о состоянии выполнения Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ в 2008 году], Варшава, 2008 г., находится по адресу: http://www.osce.org/publications/odihhr/2008/09/33130_1186_en.pdf (2 апреля 2009 г.).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses. Annual Report 2007* [Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ – инциденты и реагирование на них. Годовой отчет за 2007 год], Варшава, 2008 г., находится по адресу: http://www.osce.org/publications/odihhr/2008/10/33850_1196_en.pdf (11 марта 2009 г.).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Hate Crime Laws. A Practical Guide* [Законодательство против преступлений на почве ненависти. Практическое руководство], Варшава, 2009 г., находится по адресу: http://www.osce.org/publications/odihhr/2009/03/36671_1263_en.pdf (1 июня 2009 г.).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses. Annual Report 2008* [Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ – инциденты и реагирование на них. Годовой отчет за 2008 год], Варшава, 2009 г., находится по адресу: http://www.osce.org/publications/odihhr/2009/11/41314_1386_en.pdf (26 ноября 2009 г.).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Preventing and Responding to Hate Crimes. A Resource Guide for NGOs in the OSCE Region* [Предупреждение преступлений на почве ненависти и реагирование на них: справочное руководство для НПО, действующих в регионе ОБСЕ], Варшава, 2009 г., находится по адресу: http://www.osce.org/publications/odihhr/2009/10/40781_1382_en.pdf (10 октября 2009 г.).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/High Commissioner in National Minorities 2008, *Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy. Report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008* [Анализ ситуации с соблюдением прав человека рома и синти в Италии. Отчет по итогам миссии по выявлению обстоятельств в Милане, Неаполе и Риме, которая состоялась 20-26 июля 2008 года],

- находится по адресу:
http://www.osce.org/documents/odhr/2009/03/36620_en.pdf (20 июля 2009 г.).
- ORSZÁGOS RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁG, *TÁJÉKOZTATÓ az állampolgárok részére a rendőri igazoltatásról* [Штаб-квартира Национальной полиции. Информация для граждан о задержаниях и личных досмотрах сотрудниками полиции в общественных местах], Будапешт, 2007 г.; на венгерском языке, находится по адресу: http://www.euroastra.info/files/lgazoltatasi_kezikonyv.pdf (20 ноября 2009 г.).
- Project on Ethnic Relations, *Toward Community Policing: The Police and Ethnic Minorities in Hungary* [К формированию общинной полиции: полиция и этнические меньшинства в Венгрии], Будапешт/Принстон, 2000 г.
- Race Equality West Midlands, *Gypsies and Travellers: Disadvantage and Discrimination. How race equality councils and other voluntary bodies can help* [Цыгане и странствующие лица: нужда и дискриминация. Помощь со стороны советов по расовому равноправию и других добровольных организаций], Бирмингем, 2005 г., находится по адресу: <http://www.rewm.org/RED15.pdf> (20 мая 2009 г.).
- Richardson, Joanna, *Policing Gypsies and Travellers* [Полицейская деятельность в отношении цыган и странствующих лиц], Лестер, 2005 г., находится по адресу: www.york.ac.uk/inst/chp/hsa/autumn05/papers/Richardson.doc (18 мая 2009 г.).
- Romanian Police General Inspectorate/Prevention and Psycho-sociology Institute, *Assessment report on Policing and Roma Communities* [Отчет по итогам анализа полицейской деятельности в отношении общин рома], Бухарест, 2009 г.
- South Norfolk Council, *A Strategy for Gypsies and Travellers in Norfolk* [Стратегия по отношению к цыганам и странствующим лицам в Норфолке], апрель 2005 г. – март 2008 г.
- United Kingdom Home Office, *Romany Gypsies and Irish Travellers: Practical advice for police and other agencies in England and Wales, an NPIA draft document* [«Рома, цыгане и странствующие лица. Практические рекомендации для сотрудников полиции и других органов Англии и Уэльса», проект документа агентства NPIA], Лондон, 2009 г.
- United Nations Commission on Human Rights, *Guiding Principles on Internal Displacement. Addendum to Report of the Representative of the Secretary General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39* [Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Дополнение к докладу Представителя Генерального секретаря г-на Френсиса М. Денга,

представленное в соответствии с резолюцией комиссии 1997/39], E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 февраля 1998 г., Нью-Йорк, находится по адресу:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement> (11 марта 2009 г.).

United Nations, General Assembly *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination* [Отчет Комитета по ликвидации расовой дискриминации], 72-я сессия (18 февраля –7 марта 2008 г.), 73-я сессия (28 июля -15 августа 2008 г.), Официальные отчеты Генеральной ассамблеи, 63-я сессия, Приложение № 18 (A/63/18), находится по адресу:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/496485482.html> (16 августа 2009 г.).

United Nations Office on Drugs and Crime, *Criminal Justice Assessment Toolkit* [Пособие по оценке системы уголовного правосудия], Нью-Йорк, 2006 г.

United States Commission on Security and Cooperation in Europe, *The Challenges to Minority Communities in Kosovo* [Проблемы общин из числа меньшинств в Косово], Слушания, г. Вашингтон, 2008 г., находится по адресу:

http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=ContentRecords.ViewTranscript&ContentRecord_id=427&ContentType=H,B&ContentRecordType=H&CFID=18849146&CFTOKEN=53 (4 июня 2009 г.).

Valles, Lola, "Education Programs on Diversity and Minority Issues, Including Roma Issues, for Police Services in Catalonia (Spain)" [Программы обучения сотрудников полиции Каталонии (Испания) по проблемам меньшинств и многообразия культур, включая проблемы рома], Presentation at the International Workshop on relations between police and Roma/ Travellers, Derbyshire, 27-28 November 2006, в: OSCE ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues/European Dialogue, *Policing and Roma: A Resource Manual. A Compilation of Documents to Support Implementation of the OSCE Action Plan for Roma & Sinti* [Полицейская деятельность и рома: справочное руководство. Сборник документов в поддержку выполнения Плана действий ОБСЕ по рома и синти]. Неопубликованный проект документа, составленного для КПВРС БДИПЧ, сс. 288-292, находится по адресу:

http://www.europeandialogue.org/ED_PAGES/programmes_roma_polic_e_more.html (10 февраля 2009 г.).

VI. Приложения

Приложение 1: Примеры международных инициатив и документов, направленных на решение проблем безопасности рома и синти

ОБСЕ
<p>Ряд встреч на высшем уровне, совещаний Совета министров и Постоянного совета СБСЕ/ОБСЕ были посвящены конкретным вопросам человеческого измерения, включая проблему расовой и этнической ненависти, с которой общины рома и синти сталкиваются во всех странах региона. Призывы к улучшению положения рома и синти в государствах-участниках содержатся в следующих документах:</p> <p>OSCE, <i>Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE</i> [Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ], Копенгаген, 1990 г.;</p> <p>OSCE, <i>Helsinki Document 1992. The Challenges of Change</i> [Хельсинский документ 1992 года. «Вызовы времени перемен»], Хельсинки, 1992 г.;</p> <p>OSCE, <i>Istanbul Summit Declaration 1999</i>. Istanbul Document [Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года. Стамбульский документ], Стамбул, 1999 г.;</p> <p>OSCE, <i>Charter for European Security</i> [Хартия европейской безопасности], Стамбул, 1999 г.;</p> <p>OSCE, Decision No. 3/03, <i>Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area</i> [План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ], MC.DEC/3/03, Маастрихт, 2003 г.;</p> <p>OSCE, <i>Cordoba Declaration by the Chairman-in-Office</i> [Кордовская декларация действующего председателя ОБСЕ], FINAL CIO.GAL/76/05/Rev.2, Кордова, 2005 г.;</p> <p>OSCE, Decision No. 10/05, <i>Tolerance and Non-Discrimination: Promoting Mutual Respect and Understanding</i> [О терпимости и недискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию], MC.DEC/10/05, Любляна, 2005 г.;</p> <p>OSCE, Decision No. 13/06, <i>Combating Intolerance and Discrimination and Promoting Mutual Respect and Understanding</i> [Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию], MC.DEC/13/06, Брюссель, 2006 г.;</p> <p>OSCE, Decision No. 10/07, <i>Tolerance and Non-Discrimination: Promoting Mutual Respect and Understanding</i> [О терпимости и недискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию]; MC.DEC/10/07, Мадрид, 2007 г.;</p> <p>OSCE, Decision No. 6/08, <i>Enhancing OSCE Efforts to Implement the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area</i> [Повышение эффективности усилий ОБСЕ по выполнению плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ], MC.DEC/6/08, Хельсинки, 2008 г.</p>
<p>Верховный комиссар по делам национальных меньшинств</p> <p>В 1993 Управление ВКНМ опубликовало отчет <i>Roma (Gypsies) in the CSCE Region</i> [Рома (цыгане) в регионе СБСЕ], который привлекал</p>

внимание общественности к фактам систематической дискриминации и расизма в отношении рома и синти. Кроме того, ВКНМ издал рекомендации ОБСЕ и ее государствам-участникам по выполнению государствами-участниками ОБСЕ обязательств, связанных с улучшением положения рома и с увеличением объема ресурсов ОБСЕ, выделяемых на решение связанных с рома вопросов.

В 2000 году Управление ВКНМ опубликовало *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area* [Отчет о положении рома и синти в регионе ОБСЕ], в котором особое внимание уделяется проблеме дискриминации и насилия на почве расизма в отношении общин рома и синти, а также содержатся рекомендации по борьбе с дискриминацией и насилием на почве расизма.

В 2006 году Управление ВКНМ опубликовало *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* [Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе], которые имеют особое значение для реализации всех инициатив, связанных с улучшением отношений между полицией и общинами рома и синти. Основные рекомендации касаются следующих тем: набор на службу, пропорциональность кадрового состава, обучение кадров и поддержка профессионального роста, взаимодействие с этническими общинами, методы оперативной деятельности, а также предупреждение и урегулирование конфликтов.

Кроме того, Управление ВКНМ оказывает поддержку руководству полицейских служб ряда государств-участников по вопросам разработки внутренних кодексов поведения и постоянно действующих инструкций в отношении связей и сотрудничества с национальными меньшинствами, включая рома и синти.

Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти

В соответствии с положениями Плана действий ОБСЕ по вопросам рома и синти, в 2003 году КПВРС БДИПЧ приступил к реализации программы «Police and Roma: Towards Safety for Multi-Ethnic Communities» [Полиция и рома: к обеспечению безопасности многонациональных сообществ]. Целью программы было содействие стратегическому выполнению рекомендаций Плана действий в отношении полицейской деятельности, а ее реализацию от имени КПВРС координировала базирующаяся в Лондоне НПО «Европейский диалог» [European Dialogue]. Программа включала следующие мероприятия:

- проведение в разных странах региона ОБСЕ региональных и национальных конференций по освещению проблем и выявлению примеров надлежащей практики;
- разработка концепции надлежащей практики по проведению «систематического анализа» текущей политики и практики полицейской деятельности в отношении рома при участии правительства Румынии;
- подготовка издания «Resource Manual on Policing and Roma»

[Справочное руководство по вопросам полицейской деятельности в отношении рома], которое представляет собой сборник соответствующих международных норм, практических рекомендаций и примеров надлежащей практики.

В 2008 году КПВРС БДИПЧ опубликовал «Status Report on the Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area» [Отчет о состоянии выполнения Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ], в котором также уделяется большое внимание вопросам, связанным с деятельностью полиции.

В период с 2007 по 2009 год при тесном сотрудничестве принимающих государств БДИПЧ осуществило ряд рабочих визитов в несколько государств-участников. В состав делегаций входили представители действующего председательства ОБСЕ, ВКНМ и ОСВПД, в задачу которых входил анализ социально-экономического положения общин рома и синти и ситуации в области их безопасности после серии нападений на эти общины с применением насилия на почве расизма. По итогам этих оценочных визитов БДИПЧ опубликовало ряд отчетов о результатах анализа с рекомендациями по улучшению ситуации в области безопасности общин рома и синти и усилению реагирования государственных органов на преступления на почве расизма:

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/High Commissioner in National Minorities, *Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy. Report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome on 20–26 July 2008* [Анализ ситуации с соблюдением прав человека рома и синти в Италии. Отчет по итогам миссии по выявлению обстоятельств в Милане, Неаполе и Риме, которая состоялась 20-26 июля 2008 года];

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Field Visit on Police and Roma Relations, Romania, 12-15 November 2007* [Рабочий визит по вопросам отношений между полицией и рома, Румыния, 12-15 ноября 2007 года], Варшава, 2008 г.;

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Report on the Field Assessment Visit to Hungary, 25th June-3rd July 2009* [Отчет о рабочем оценочном визите в Венгрию, 25 июня – 3 июля 2009 года], Варшава, 2010 г. (готовится к печати).

Отдел БДИПЧ по вопросам толерантности и недискриминации

В 2009 году отдел опубликовал книгу «Законодательство против преступлений на почве ненависти. Практическое руководство», цель которой – помочь государствам-участникам в борьбе с преступлениями на почве ненависти, в том числе с преступлениями на почве расизма в отношении рома и синти.

Кроме того, начиная с 2005 года, отдел реализует «Программу обучения сотрудников правоохранительных органов методам борьбы с преступлениями на почве ненависти», которая включает следующие мероприятия:

- обучение сотрудников полиции по всем аспектам борьбы с преступлениями на почве ненависти: реагирование,

<p>расследование, сбор оперативной информации, обмен информацией и работа с органами прокуратуры;</p> <ul style="list-style-type: none"> - разработка методов борьбы с преступлениями на почве ненависти, основанных на упреждающей тактике полиции и в рамках партнерских отношений с общинами; - разработка эффективных методов сбора и распространения информации о преступлениях на почве ненависти; - обучение сотрудников прокуратуры методике использования доказательств, необходимых для установления факта преступления. <p>Кроме того, отделом создан ряд методических средств и сетей экспертов, задача которых – оказание помощи государствам-участникам по выполнению обязательств в области толерантности и недискриминации. «Сборник справочных пособий БДИПЧ по борьбе с преступлениями на почве ненависти» включает учебные программы, руководства; Информационная система БДИПЧ по вопросам толерантности и дискриминации (ТАНДИС) предоставляет единый пункт доступа к широкому выбору соответствующей информации, поступившей от государств-участников, НПО и других организаций.</p>
<p><i>Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности</i></p> <p>В 2006 году ОСВПД опубликовал «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности», а в 2008 году – книги «Надлежащая практика формирования партнерских отношений между полицией и обществом» и «Надлежащая практика в области базового обучения сотрудников полиции. Виды учебных программ», а также другие материалы, имеющие отношение к рома и синти и хорошо зарекомендовавшие себя в качестве пособий при урегулировании отношений между полицией и рома.</p> <p>Кроме того, в странах Юго-Восточной Европы ОСВПД оказывал миссиям ОБСЕ на местах помощь в реализации мероприятий, связанных с рома и синти. В частности, в 2006 году оно помогало Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта в организации Региональной конференции по вопросам полицейской деятельности в общинах рома и синти (см. ниже). В 2007 году ОСВПД организовал в Скопье встречу полицейских экспертов регионального уровня по проблемам общинной полиции, в ходе которой обсуждались вопросы, связанные с рома.</p> <p>Представители ОСВПД принимали участие в рабочих визитах по оценке потребностей в ряде государств-участников.</p>
<p><i>Миссии на местах</i></p> <p>В Юго-Восточной Европе отделы по вопросам правоохранительной деятельности при миссиях ОБСЕ в Косово, в Сербии и при Контрольной миссии в Скопье по предотвращению распространения конфликта оказали принимающим государствам помощь в выполнении</p>

рекомендаций Плана действий ОБСЕ по проблемам полицейской деятельности. В частности, их деятельность включала мероприятия, направленные на:

- поощрение рома поступать на службу в полицию;
- предоставление сотрудникам полиции обучения по проблемам культурного многообразия в связи с отношениями с рома;
- организацию совместных форумов полиции и общественности, включая представителей общин рома, и улучшение отношений между полицией и рома;
- учреждение должностей сотрудников полиции по связи с рома;
- повышение присутствия общинной полиции в общинах рома;
- укрепление механизмов расследования случаев жестокого обращения полиции с рома, неправомερных действий в отношении рома, и применение санкций за такие правонарушения.

Организация Объединенных Наций

Генеральная Ассамблея ООН, путем принятия различных договоров и конвенций по правам человека, сформировала законодательную базу по надлежущей полицейской деятельности в общинах рома и синти, которая включает следующие документы:

Res. 2106(XX), International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination [Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации] (1965 г.);

United Nations General Assembly, Res. 2200 A(XXI), International Covenant on Civil and Political Rights [Международный пакт о гражданских и политических правах], (1966 г.);

United Nations General Assembly, Res. 2200A (XXI), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights [Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах] (1966 г.);

United Nations General Assembly, Res. A/Res/34/180, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women [Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации женщин] (1979 г.);

United Nations General Assembly, Res. A/Res/39/46, Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment [Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания], (1984 г.);

United Nations General Assembly, Res. A/Res/44/25, Convention on the Rights of the Child [Конвенция о правах ребенка] (1989 г.);

UN Doc. A/CONF/611, Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners [Минимальные стандартные правила обращения с заключенными] (1955 г.);

Res. A/Res/34/169, Code of Conduct for Law Enforcement Officials [Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов] (1979 г.);

Res. A/Res/40/34, Declaration on Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power [Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью] (1985 г.);

Res. A/Res/43/173, Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment [Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме] (1988 г.);

Res. A/Res/44/25, Convention on the Rights of the Child [Конвенция о правах ребенка], (1989 г.);
Res. A/Res/45/107, International Co-operation for Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development [Международное сотрудничество по предупреждению преступности и уголовному правосудию в контексте развития] (1990 г.);
Res. A/Res/45/113, Guidelines for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty [Руководящие принципы по защите несовершеннолетних, находящихся в местах лишения свободы] (1990 г.);
Res. A/Res 47/135, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities [Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам] (1993 г.);
Res. A/Res/48/134, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights [Национальные институты по продвижению и защите прав человека] (1993 г.).

Кроме того, в 2006 году Совет по правам человека принял *Res. A/HRC/1/L.2 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* [Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений]).

Комитет по ликвидации расовой дискриминации;
Комитет против пыток;
Независимый эксперт по делам меньшинств;
Комитет по правам человека; а также
Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости постоянно обращаются к проблемам нарушения прав человека в рамках отношений между полицией и рома в процессе периодических проверок выполнения государствами своих обязательств, предусмотренных договорами по правам человека или, где это возможно, в процессе рассмотрения индивидуальных или коллективных жалоб.

Кроме того, *Управление Верховного комиссара по правам человека* издало ряд руководств по правам человека для обучения сотрудников полиции.

Совет Европы

В октябре 1993 года *главы государств* приняли *Венскую декларацию*, а также *План действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью*.
В сентябре 2001 года *Комитет министров* принял рекомендацию для государств-участников по *Европейскому кодексу полицейской этики*.

Отдел по вопросам рома и странствующих лиц, а также его *Группа экспертов;*
Комиссар по правам человека; а также
Консультативный комитет рамочной конвенции по защите

национальных меньшинств в своих отчетах также рассматривают ситуацию в области безопасности общин рома и синти. Кроме того, *Программа Совета Европы «Полиция и права человека»* опубликовала ряд учебных материалов по методам полицейской деятельности в общинах меньшинств.

Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН) в своей серии отчетов по отдельным странам регулярно уделяет внимание вопросам полицейской деятельности и правосудия в отношении рома. Кроме того, ЕКРН выпустила рекомендации общеполитического характера по ряду тем, включая:
ECRI General Policy Recommendation No. 3 on *Combating Racism and Intolerance against Roma/Gypsies* [Рекомендация общеполитического характера № 3 «Борьба с расизмом и нетерпимостью в отношении рома (цыган)», CRI(98)29 rev.;
ECRI General Policy Recommendation No. 11 on *Combating Racism and Racial Discrimination in Policing* [Рекомендация общеполитического характера № 11 «Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов»].

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) и его постановления представляют собой важный механизм, обеспечивающий соблюдение государствами правовых норм *Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод* (ЕКПЧ). В последние годы суд принял ряд важных решений о нарушениях Конвенции, причиной которых стала неэффективная реакция органов уголовной юстиции на преступления на почве ненависти в отношении рома:

- *Nachova and others v. Bulgaria* [Начова и другие против Болгарии], No. 43577/98, Information Note No. 28 on the case-law of the Court, март 2001 г.;
- *Secic v. Croatia* [Сечич против Хорватии], No. 40116/02, Information Note No. 97 on the case-law of the Court, май 2007 г.;
- *Cobzaru v. Romania* [Кобзару против Румынии], No. 48254/99, Information Note No. 99 on the case-law of the Court, июль 2007 г.

Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) осуществляет поездки в целях проверки методов обращения с лицами, находящимися в местах лишения свободы, и, при необходимости, усиления защиты таких людей от пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

Европейский Союз

Агентство ЕС по основным правам (ФРА) осуществляет регулярный анализ положения рома и синти. В 2009 году оно опубликовало отчет *The Roma. Data in Focus Report, European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS)* [Рома. Данные в центре внимания. Программа исследований положения меньшинств и дискриминации в Европейском Союзе].

Европейская Комиссия, действуя через свой Европейский структурный фонд, оказала поддержку ряду проектов по формированию партнерских отношений между органами национальной полиции, НПО и общинами рома в ряде европейских стран.

Международные и национальные НПО

Правозащитные организации «*Амнести Интернэшнл*» (АИ), «*Хьюман Райтс Вотч*» и *Международная Хельсинская федерация за права человека (ИХФ)* регулярно публикуют отчеты по отдельным странам о ситуации в области безопасности рома и синти. *Национальные Хельсинские комитеты ИХФ* приступили к реализации ряда проектов по формированию партнерских отношений между полицией и общинами рома и синти в ряде государств-участников.

Правозащитная организация «*Европейский диалог*» от имени КПВРС БДИПЧ осуществляла координацию ряда мероприятий в рамках проекта КПВРС БДИПЧ «Полиция и рома: к обеспечению безопасности многонациональных сообществ». В частности, она помогла в организации ряда конференций регионального уровня по вопросам отношений между полицией и рома, а также в подготовке *Resource Manual on Policing and Roma* [Справочное руководство по вопросам полицейской деятельности в отношении рома].

Европейский центр прав рома (ЕЦПР), в рамках своих исследований в области прав человека и в области документации, а также в рамках правовой и правозащитной деятельности, способствовал принятию национальными и международными судами ряда исторических решений в отношении полицейской деятельности.

Организация *Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers* [Братская ассоциация европейских рома - сотрудников правоохранительных органов] (ФАЕРЛЕО) в том числе оказывает содействие обеспечению равных возможностей представителям рома-сотрудникам правоохранительных органов в странах Европы, осуществляет мероприятия, направленные на снижение уровня взаимных предубеждений, выступает посредником во взаимодействии между правоохранительными органами и рома, а также содействует улучшению жилищных условий и условий службы сотрудников полиции из числа рома.

Базирующаяся в США организация *Project on Ethnic Relations* [Проект по вопросам этнических отношений] (ПЕР) активно содействует обсуждению и реализации проектов по формированию отношений между полицией и рома в ряде стран Центральной и Восточной Европы.

Приложение 2: Систематический анализ политики и практики полицейской деятельности в отношении рома и синти: рекомендации для использования в государствах-участниках ОБСЕ

Таблица для анализа соответствия политики и практики полицейской деятельности рекомендациям по полицейской деятельности, предлагаемым в Плане действий ОБСЕ²¹²

Данная таблица предназначена для использования государствами-участниками ОБСЕ в качестве инструмента для анализа соответствия семи отдельным рекомендациям по полицейской деятельности, которые содержатся в Плане действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ. С ее помощью государства-участники смогут:

- a) квалифицировать свою действующую политику и практику по вопросам рома и синти;
- b) оценить свои сильные и слабые стороны в плане выполнения рекомендаций ОБСЕ;
- c) выявить конкретные направления политики и практики, которые могут требовать корректировки;
- d) установить контрольные показатели, последующее сопоставление с которыми позволит оценивать достигнутые результаты.

²¹² Форма данной таблицы позаимствована из брошюры *Policing in a Democratic Society: Is your Police Service a Human Rights Champion?* [Полицейская деятельность в демократическом обществе: соблюдает ли ваша полиция права человека?], опубликованной Министерством внутренних дел Австрии (2000 г.) для Программы Совета Европы «Полиция и права человека». Таблицу составил д-р Робин Оукли в рамках программы мероприятий по вопросам полицейской деятельности в отношении рома, начатой в 2004-2006 гг. экспертами КПВРС БДИПЧ.

РЕКОМЕНДАЦИЯ	ПРОВЕРОЧНЫЙ ВОПРОС	ФАКТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ
<p>1. Произвести – на основе консультаций с национальной полицией, НПО и представителями общин рома и синти – оценку расхождений между существующей национальной практикой и международными нормами в области полицейской деятельности.</p> <p>(Рекомендация 30)</p>	(a) Установлены ли с этой целью партнерские отношения между полицией и НПО рома?	
	(b) Выявлены ли ключевые проблемы, вызывающие беспокойство в отношениях между полицией и рома и синти?	
	(c) Определены ли соответствующие международные нормы?	
	(d) Выработана ли на основе этих норм позитивная концепция искомых отношений между полицией и рома и синти?	
	(e) Выявлены ли расхождения между указанной концепцией и текущей политикой и практикой в отношении рома и синти?	
	(f) Составлен ли план действий по устранению таких расхождений и выполняется ли он?	

РЕКОМЕНДАЦИЯ	ПРОВЕРОЧНЫЙ ВОПРОС	ФАКТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ
<p>2. Разработать – там, где это необходимо, и в тесном партнерстве с международными организациями и НПО рома – директивные установки, кодексы поведения, практические руководства и программы подготовки кадров.</p> <p>(Рекомендация 31)</p>	<p>а) Подготовлены ли четкие директивные установки по отношениям между полицией и рома и синти?</p>	
	<p>(b) Подготовлены ли профессиональные кодексы поведения, которые касаются отношений между полицией и рома и синти или учитывают их целиком?</p>	
	<p>(c) Подготовлены ли в поддержку указанной политики и кодексов практические руководства, которые касаются отношений между полицией и рома и синти или учитывают их целиком?</p>	
	<p>(d) Подготовлены ли в поддержку вышеуказанных мер программы обучения, часть которых специально посвящена отношениям с рома?</p>	
	<p>(e) Использовались ли при подготовке этих мер опыт и поддержка международных организаций, работающих над проблемами рома и синти?</p>	
	<p>(f) Привлекаются ли к разработке и реализации вышеупомянутых мер НПО рома?</p>	

РЕКОМЕНДАЦИЯ	ПРОВЕРОЧНЫЙ ВОПРОС	ФАКТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ
<p>3. Разработать политику повышения осведомленности сотрудников правоохранительных органов о положении рома и синти и преодоления предубеждений и негативных стереотипов.</p> <p>(Рекомендация 26)</p>	(a) Признают ли правоохранительные органы необходимость повышения осведомленности и преодоления предубеждений и негативных стереотипов?	
	(b) Разработаны ли подробные директивные документы по мерам повышения осведомленности и преодоления предубеждений и негативных стереотипов?	
	(c) Привлекаются ли НПО и представители рома к участию в этом процессе?	
	(d) Проводился ли итоговый анализ эффективности этой политики?	

РЕКОМЕНДАЦИЯ	ПРОВЕРОЧНЫЙ ВОПРОС	ФАКТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ
<p>4. Разработать политику, призванную: 1) улучшить отношения между общинами рома и синти и полицией, с тем чтобы предупредить жестокое обращение и насилие в отношении рома и синти со стороны полиции; и 2) повысить веру в полицию и доверие к ней со стороны рома и синти.</p> <p>(Рекомендация 28)</p>	(a) Признается ли наличие проблем в текущих отношениях между полицией и рома и синти и выявлены ли стоящие за ними причины?	
	(b) Разработаны ли четкие директивные документы, направленные на решение этих проблем и улучшение отношений?	
	(c) Разработаны ли специальные директивные документы для предупреждения жестокого обращения и насилия в отношении рома и синти со стороны полиции и выполняются ли они?	
	(d) Разработаны ли специальные директивные документы для повышения веры в полицию и доверия к ней со стороны рома и синти?	

РЕКОМЕНДАЦИЯ	ПРОВЕРОЧНЫЙ ВОПРОС	ФАКТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ
<p>5. Разработать программы профессиональной подготовки, ориентированной на предотвращение чрезмерного применения силы, более глубокое понимание и уважение прав человека.</p> <p>(Рекомендация 27)</p>	(a) Были ли четко определены профессиональные нормы, касающиеся соблюдения прав человека и пропорционального применения силы?	
	(b) Разъясняются ли эти нормы в программах обучения всех сотрудников полиции, и демонстрируют ли все учебные программы практическое значение этих норм для повышения результатов работы полиции?	
	(c) Обеспечено ли обучение кадров надлежащей поддержкой и последующими мероприятиями?	
	(d) Проводится ли мониторинг и итоговый анализ выполнения этих норм в отношении применения силы и соблюдения прав человека?	

РЕКОМЕНДАЦИЯ	ПРОВЕРОЧНЫЙ ВОПРОС	ФАКТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ
<p>6. Разработать политику и процедуры, обеспечивающие принятие полицией эффективных мер в ответ на насилие на расовой почве в отношении рома и синти.</p> <p>(Рекомендация 29)</p>	(a) Сдержатся ли в законодательстве положения, которые открыто признают возможность наличия расистской мотивации в преступлениях с применением насилия и предусматривают уголовное наказание за нее?	
	(b) Есть ли у полиции четкие директивные документы и инструкции, предусматривающие учет расистской мотивации в качестве отягчающих обстоятельств преступления?	
	(c) Организован ли регулярный сбор информации об инцидентах с применением насилия на почве расизма с отдельной регистрацией инцидентов в отношении рома?	
	(d) Проходят ли сотрудники полиции обучение методам реагирования на инциденты с применением насилия на почве расизма?	
	(e) Можно ли методы реагирования полиции назвать эффективными?	

РЕКОМЕНДАЦИЯ	ПРОВЕРОЧНЫЙ ВОПРОС	ФАКТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ
<p>7. Побуждать рома и синти к поступлению на работу в правоохранительные органы в качестве надежного средства повышения толерантности и разнообразия.</p> <p>(Рекомендация 32)</p>	(a) Выявлены ли причины недостаточного представительства рома и синти в рядах полиции?	
	(b) Были ли приняты директивные документы, цель которых – стимулировать рома и синти к поступлению на службу или помогать им этом?	
	(c) Осуществляется ли регулярный мониторинг поступления рома и синти на службу в правоохранительные органы или продвижения их по службе?	
	(d) Эффективны ли эти директивные документы и инициативы?	

Приложение 3: Общая схема анализа эффективности директивных документов²¹³

ТЕМА	ВОПРОСЫ
<p>Проверка на предмет возможных нарушений и дискриминации</p>	<p>Открывает ли содержание данного директивного/инструктивного документа (или вытекающие из него сопутствующие полномочия, прерогативы или предписания) какие-либо возможности для нарушения предусмотренных Конвенцией прав отдельных лиц?</p> <p>Открывает ли содержание данного директивного/инструктивного документа (или вытекающие из него сопутствующие полномочия, прерогативы или предписания) какие-либо возможности для дискриминации в процессе его применения или обеспечения предусмотренных Конвенцией прав?</p>
<p>Принципы прав человека</p>	<p>Включает ли данный директивный/инструктивный документ какое-либо положение, определяющее правовую основу для данного директивного документа и всех вытекающих из него сопутствующих полномочий, прерогатив или предписаний?</p> <p>Включает ли данный директивный документ подробную характеристику того, что можно было бы истолковать как законную (законные) цель (цели) любого возможного нарушения прав отдельного лица на основании выполнения данного директивного документа, вытекающих из него сопутствующих полномочий, прерогатив или предписаний?</p> <p>Предусматривает ли данный директивный документ необходимость соблюдения четко определенного процесса принятия решений в ходе рассмотрения оснований, последствий и иной значимой информации при выборе целесообразного плана действий?</p> <p>Включены ли в данный директивный документ четкие указания о минимальных нормах документального оформления и подтверждения такого процесса принятия решений?</p> <p>Содержит ли данный директивный документ четкие указания, с помощью которых исполнители могут определить:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Законность своих действий ▪ Законную цель своих действий (исключения и ограничения) ▪ Обоснование пропорциональности своих действий при достижении поставленной цели, а также ▪ Документально оформить принятые решения, ход консультаций и достигнутый результат?

²¹³ Комментарии о принципах, лежащих в основе данной общей схеме анализа эффективности директивных документов, можно найти в: Oakley/Slater/Taylor (*цит. соч.*, прим. 44) сс. 49-50. Эта схема анализа разработана бывшим главным инспектором полиции Большого Лондона Крисом Тейлором (Chris Taylor) для использования в рамках систематического анализа полицейской деятельности в отношении рома.

Разграничение политики и тактики	Включает ли определяющий политику полиции директивный документ характеристику тактических методов, обнародование которых нецелесообразно? (Информацию о тактике рекомендуется исключить из соображений безопасности в целях обеспечения защищенности методики проведения операций).
Презумпции, публикация, анализ и проверка	<p>Предусматривает ли директивный документ презумпцию в пользу обнародования информации или, исходя из общественных интересов, обоснование для каких-либо исключений из этого правила?</p> <p>Включает ли директивный документ презумпцию, в соответствии с которой, в случае выполнения того или иного полномочия, прерогативы или предписания, граждане имеют право заявлять протест, получать юридическую помощь, прибегать к процедуре апелляции, и т.д.?</p> <p>Включает ли директивный документ презумпцию о ведении систем мониторинга, анализа качества обучения и об ответственных за проведение проверок?</p> <p>Включает ли директивный документ презумпцию об уровне независимых проверок процесса принятия решений и рассмотрения жалоб?</p>
Соответствие	Включает ли директивный документ удостоверение, что он опирается на ценности и принципы, лежащие в основе Конвенции?
Юридическая экспертиза	Прошел ли директивный документ юридическую экспертизу на предмет соблюдения прав человека?
Пересмотр директивного документа	Установлена ли в директивном документе дата его пересмотра на предмет обеспечения текущего соответствия ЕКПЧ в свете развивающегося прецедентного законодательства о правах человека?

**Приложение 4: Бланк задержания, используемый в
г. Фуэнлабрада, Испания**

Установление личности в общественных местах					
№000000					
Дата:		Время начала:		Номер бланка:	
Место задержания:					
Фамилия:					
Имя:		Пол:	Женский <input type="checkbox"/>	Мужской <input type="checkbox"/>	
Документ:	Вид документа:	Номер:			
Национальность:		Дата рождения:			
Место рождения:					
Область:		Страна:			
Имя отца:		Имя матери:			
Место жительства:					
№ дома:		Этаж:		Город:	
Область:		Телефон:			
Причина установления личности:					
Личный досмотр:	Да <input type="checkbox"/>	Нет <input type="checkbox"/>	Результат досмотра положительный:	Да <input type="checkbox"/>	Нет <input type="checkbox"/>
Обнаруженные предметы:					
Другие интересные факты:					
Автомобиль, имеющий отношение к задержанному:		Номерной знак:		Цвет:	
Имело место правонарушение:	Да <input type="checkbox"/>	Нет <input type="checkbox"/>	Закон:		
Вид правонарушения:					
Совершено преступление?	Да <input type="checkbox"/>	Нет <input type="checkbox"/>	Мера пресечения:	Арест: Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/>	
Вид преступления:					
Окончание задержания:		Идентификационный № сотрудника полиции:			
Ayuntamiento de FUENLABRADA					

Обратная сторона бланка

Правовое регулирование

Органический закон о защите граждан от 1/1992 (статья 20.1) предоставляет полиции полномочия по установлению личности и досмотру людей на улицах и в общественных местах в целях защиты безопасности граждан.

Если сотрудники полиции обращаются к вам с соответствующей просьбой, вы обязаны предъявить свой официальный документ, удостоверяющий личность, и помогать им в проведении такого досмотра, который они сочтут необходимым.

Любое лицо, подвергающееся установлению личности и (или) досмотру на улице или в иных общественных местах, имеет право на надлежащее и вежливое обращение со стороны сотрудников полиции, которые потребовали предъявить документы. Кроме того, сотрудники полиции обязаны в полной мере и в максимально возможных подробностях представить вам информацию о причинах и целях данного установления личности/досмотра – в соответствии со статьей 5 «Силы безопасности» Органического закона 2/1986 от 13 марта.

В случае любого нарушения этих положений вы имеете право обратиться с жалобой непосредственно в местное полицейское отделение письменно в произвольной форме или путем заполнения стандартного бланка жалоб и предложений, который можно получить в нашем полицейском участке. Этот бланк можно также найти на веб-сайте городского совета по адресу www.ayto-fuenlabrada.es, в отделе муниципальных служб и оказания помощи пострадавшим, а также в отделе записи актов гражданского состояния муниципалитета города Фуэнлабрада.

Сведения, полученные таким путем, могут использоваться исключительно полицией для своих целей в соответствии со всеми положениями Органического закона «О защите персональных сведений» 15/1999 от 13 декабря.

Сообщаем вам, что персональные сведения, внесенные в данный документ, будут включены в файл GESPOL, который принадлежит городскому совету г. Фуэнлабрада, расположенному по адресу: Constitucion Square №1 de Fuenlabrada; городской совет будет им распоряжаться и контролировать его. Вы можете воспользоваться своим правом доступа, внесения исправлений, отмены или возражений, представив письменное заявление в отдел по работе с гражданами указанного городского совета по указанному выше адресу.

Серия публикаций ОСВПД

- Том 1 *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г.*
- Том 2 *Справочное руководство по уголовному процессу, Серия публикаций ОСВПД, том 2, Вена, декабрь 2006 г.*
- Том 3 *Укрепление сотрудничества между органами полиции, прокурорами и судьями в борьбе с транснациональной организованной преступностью. Отчет о проекте, Серия публикаций ОСВПД, том 3, Вена, декабрь 2007 г. (Данная публикация доступна только на английском языке).*
- Том 4 *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г.*
- Том 5 *Наилучшая практика в первоначальной полицейской подготовке – аспекты учебной программы – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 5, Вена, октябрь 2008 г.*
- Том 6 *Прекурсоры наркотических средств, Серия публикаций ОСВПД, том 6, Вена, ноябрь 2008 г.*
- Том 7 *Осуществление программ, связанных с полицейской деятельностью. Уроки, извлеченные в Юго-Восточной Европе, Серия публикаций ОСВПД, том 7, Вена, декабрь 2008 г. (Данная публикация доступна только на английском языке).*
- Том 8 *Руководство по контролируемым поставкам для стран Юго-Восточной Европы, Серия публикаций ОСВПД, том 8, Вена, январь 2009 г. (Данная публикация доступна только на английском языке).*
- Том 9 *Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры надлежащей практики], Серия публикаций ОСВПД, том 9, Вена, март 2010 г.*

Эти публикации можно заказать в ОСВПД (sprmi@osce.org) или загрузить с веб-сайта Полицейской ОнЛайновой Информационной Системы (ПОЛИС) – <http://polis.osce.org/library>

