

**Предупреждение терроризма
и борьба с насильственным
экстремизмом и радикализацией,
ведущими к терроризму**
**Подход, основанный на взаимодействии
полиции с населением**



**Предупреждение терроризма
и борьба с насильственным
экстремизмом и радикализацией,
ведущими к терроризму
Подход, основанный на
взаимодействии полиции
с населением**

Опубликовано Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе

Вена, февраль 2014 г.

© ОБСЕ, 2014

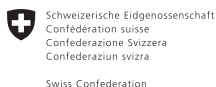
Все права защищены. Никакая из частей данной публикации не может быть воспроизведена, сохранена в системе поиска информации или передана в какой-либо форме или при помощи каких-либо средств – электронных, механических, копировальных, записывающих или каких-либо других – без предварительного письменного разрешения издателя. Это ограничение не касается изготовления цифровых или печатных копий для внутреннего использования в системе ОБСЕ, а также для использования в личных и образовательных целях (без извлечения прибыли или коммерческой выгоды) при условии, что копии будут сопровождаться указанием ОБСЕ в качестве источника информации.

ISBN 978-92-9234-475-7

Департамент по противодействию
транснациональным угрозам
Секретариата ОБСЕ
Wallnerstrasse 6, A-1010 Vienna, Austria
<http://www.osce.org/atu>

Бюро по демократическим
институтам и правам человека
Ul. Miodowa 10, 00-251 Warsaw, Poland
<http://www.osce.org/odihr>

Публикация настоящего руководства стала возможной благодаря щедрой помощи Австралии, оказанной через Департамент иностранных дел и торговли, Швейцарской Конфедерации через Федеральный департамент иностранных дел, Княжества Лихтенштейн через Министерство иностранных дел и Соединенных Штатов Америки через Государственный департамент. Содержание настоящего издания, в том числе представленные в нем взгляды, мнения, выводы, интерпретации и заключения, необязательно отражают взгляды и мнения указанных доноров. Настоящий документ не основан на консенсусе.



Настоящее руководство опубликовано в соответствии с мандатом Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Секретариат ОБСЕ не несет ответственности за точность или полноту информации, а также за указания или рекомендации, представленные в данном документе, и за возможные опечатки. Секретариат ОБСЕ не может считаться ответственным за урон или вред, возникший в результате использования информации, содержащейся в настоящем издании, а также ответственным за содержание внешних источников информации, в том числе веб-сайтов, указанных в данной публикации.

Содержание

Список таблиц и примеров из практики.....	7
Благодарности.....	10
Список сокращений.....	13
Глоссарий.....	15
Предисловие	19
Краткое содержание.....	22
1. ВВЕДЕНИЕ.....	28
2. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ТЕРРОРИЗМА: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ	31
2.1. Предупреждение терроризма как стратегическое направление контртеррористической деятельности.....	31
2.1.1. Что такое терроризм?.....	32
2.1.2. Стратегический подход к борьбе с терроризмом.....	35
2.1.3. Контртеррористические меры: подотчетность, законность, доверие со стороны общества.....	37
2.2. Понятие насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму.....	40
2.2.1. Что такое террористическая радикализация?.....	40
2.2.2. Условия, способствующие терроризму.....	42
2.3. Борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму.....	47
2.3.1. Уголовно-правовые аспекты противодействия НЭРВТ.....	49
2.3.2. Устранение условий, способствующих терроризму.....	52
2.3.3. Установление контакта с лицами, склоняющимися к участию в НЭРВТ	54

2.4. Права человека и основные свободы, требующие особого внимания в условиях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ.....	56
2.4.1. Права человека и основные свободы в условиях борьбы с терроризмом.....	57
2.4.2. Свобода выражения мнения.....	60
2.4.3. Свобода средств массовой информации.....	62
2.4.4. Свобода мысли, совести и религии или убеждений.....	63
2.4.5. Неприкосновенность частной и семейной жизни.....	65
2.4.6. Право на свободу мирных собраний и свободу объединений.....	65
2.4.7. Равенство и недискриминация.....	67
3. ПОДХОДЫ К БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ, ОСНОВАННЫЕ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С МЕСТНЫМИ СООБЩЕСТВАМИ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ	73
3.1. Модель безопасности сообщества.....	73
3.1.1. Что такое сообщество?.....	73
3.1.2. Что такое «сплоченность сообщества» и «устойчивость сообщества»?.....	75
3.1.3. Что такое безопасность сообщества?	79
3.2. Сообщества и борьба с терроризмом.....	81
3.2.1. Нацеленные на сообщество и ориентированные на сообщество подходы к борьбе с терроризмом.....	82
3.2.2. Полиция и местные сообщества как часть подхода к борьбе с терроризмом на основе участия различных заинтересованных сторон.....	84
4. ПОДХОД, ОСНОВАННЫЙ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПОЛИЦИИ С НАСЕЛЕНИЕМ В ЦЕЛЯХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЭРВТ	90
4.1. Основные принципы и характеристики взаимодействия полиции с населением.....	90

4.2. Взаимодействие полиции с населением и предупреждение терроризма: стратегия и политика	95
4.2.1. Взаимодействие полиции с населением как часть комплексного решения	96
4.2.2. Взаимосвязь между взаимодействием полиции с населением и полицейской деятельностью, основанной на оперативной информации.....	99
4.2.3. Положительные результаты взаимодействия полиции с населением с точки зрения предупреждения терроризма.....	102
4.2.4. Преимущества взаимодействия с полицией для населения.....	107
4.2.5. Сокращение рисков, связанных с использованием взаимодействия полиции с населением в целях предупреждения терроризма.....	109
5. ПРИМЕНЕНИЕ ПОДХОДА, ОСНОВАННОГО НА ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПОЛИЦИИ С НАСЕЛЕНИЕМ В ЦЕЛЯХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЭРВТ.....	114
5.1. Прозрачность и подотчетность полицейских операций.....	115
5.1.1. Взаимодействие полиции с населением и контртеррористические операции.....	115
5.1.2. Меры по обеспечению прав человека и подотчетности полиции при осуществлении контртеррористических операций.....	120
5.2. Постановка задач и обучение сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением	126
5.2.1. Правила и стандартные оперативные процедуры	126
5.2.2. Обучение и подготовка полицейских групп, работающих непосредственно с населением.....	127
5.2.3. Пятикомпонентная модель работы полиции, работающей непосредственно с населением.....	132
5.3. Коммуникация и обмен информацией с населением.....	135
5.3.1. Коммуникация с населением по вопросам борьбы с терроризмом.....	136
5.3.2. Обмен информацией с населением	143

5.4. Привлечение населения к работе полиции с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ	152
5.4.1. <i>Параметры привлечения населения к работе полиции</i>	152
5.4.2. <i>Привлечение к работе конкретных групп в целях предупреждения терроризма</i>	160
5.4.3. <i>Привлечение к работе молодежи</i>	162
5.4.4. <i>Привлечение к работе женской части населения</i>	170
5.4.5. <i>Привлечение к работе религиозных организаций и религиозных лидеров</i>	175
5.4.6. <i>Привлечение к работе этнических меньшинств</i>	179
5.4.7. <i>Привлечение к работе организаций гражданского общества</i> ..	185
5.4.8. <i>Привлечение к работе компаний малого и среднего бизнеса</i>	192
5.5. Возможная реакция населения на действия полиции по развитию взаимодействия	195
5.6. Межведомственная координация и механизмы передачи дел на рассмотрение в соответствующие органы	199
5.6.1. <i>Межведомственная координация между полицией и другими государственными органами</i>	199
5.6.2. <i>Официальные механизмы передачи дел на рассмотрение в соответствующие органы</i>	201
5.7. Оценка использования подходов к предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ, основанных на взаимодействии полиции с населением	205
6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	214
Приложение	216
Список литературы	224

Список таблиц и примеров из практики

- Таблица 1.** Условия, способствующие террористической радикализации конкретного лица (с. 45)
- Таблица 2.** Виды мер по противодействию НЭРВТ (с. 55)
- Таблица 3.** Меры полиции в рамках нацеленного на сообщество и ориентированного на сообщество подходов (с. 84)
- Таблица 4.** Использование взаимодействия с местным населением в рамках усилий по предупреждению терроризма (пример SWOT-анализа) (с. 112)
- Таблица 5.** Спектр общественного участия (Международная ассоциация общественного участия) (с. 154)
- Таблица 6.** Уровни взаимодействия полиции с населением, определенные Комитетом по терроризму Международной ассоциации начальников полиции (с. 158)
- Таблица 7.** Примеры возможных показателей для оценки положительных результатов взаимодействия полиции с населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ (с. 208)

- Пример 1.** Сбор данных (Германия) (с. 69)
- Пример 2.** Полномочия для задержания и обыска на улице (Испания) (с. 70)
- Пример 3.** Содействие сплоченности и подтверждение приверженности демократическим ценностям: официальные заявления премьер-министра Норвегии после терактов, совершенных 2011 г. (Норвегия) (с. 77)
- Пример 4.** Форум для диалога об исламе, исламское сообщество Австрии и Федеральное министерство внутренних дел (Австрия) (с. 88)
- Пример 5.** Полицейская реформа и взаимодействие полиции с населением в Северной Ирландии (Соединенное Королевство) (с. 97)
- Пример 6.** Права человека и Полицейская служба Северной Ирландии (Соединенное Королевство) (с. 106)
- Пример 7.** Неоднозначная разведывательная операция Управления полиции Нью-Йорка подорвала доверие к взаимодействию полиции с населением (Соединенные Штаты) (с. 116)
- Пример 8.** Учения по национальной безопасности с участием членов сообщества – Королевская канадская конная полиция (Канада) (с. 119)
- Пример 9.** Проект «Сотрудничество полиции с населением по месту жительства и предупреждение радикализации» (Европейский союз/Бельгия) (с. 131)
- Пример 10.** Матрица комплексного решения проблем безопасности – Северная Голландия (Нидерланды) (с. 134)
- Пример 11.** Национальная система готовности к террористическим угрозам La Plan Vigipirate (Франция) (с. 137)
- Пример 12.** Политика «Без неожиданностей» – Полицейская служба Северной Ирландии (Соединенное Королевство) (с. 139)
- Пример 13.** Специальный отдел полиции по связям с общественностью и СМИ, освещающий вопросы борьбы с терроризмом (Финляндия) (с. 141)
- Пример 14.** Обмен информацией и мониторинг напряженности в сообществах (Соединенное Королевство) (с. 145)
- Пример 15.** Информационно-разъяснительная работа полиции с общественностью с использованием социальных сетей (Эстония, Финляндия и Нидерланды) (с. 149)

- Пример 16.** Превентивные беседы полиции с молодыми людьми, подверженными риску НЭРВТ (Швеция и Норвегия) (с. 163)
- Пример 17.** Программа информационно-разъяснительной работы с молодежью по вопросам национальной безопасности – Королевская канадская конная полиция (Канада) (с. 164)
- Пример 18.** Инициативы по взаимодействию с молодежью Департамента полиции города Диярбакыр – Национальная полиция Турции (Турция) (с. 167)
- Пример 19.** Программа «Пицца с полицейским» – Полицейская служба Северной Ирландии (Соединенное Королевство) (с. 169)
- Пример 20.** Сеть Shanaz для привлечения женщин к участию в стратегии по предупреждению радикализации (Соединенное Королевство) (с. 174)
- Пример 21.** Проект Schnittmengen – Исламский центр и окружная полиция Гютерсло (Германия) (с. 178)
- Пример 22.** Информационно-разъяснительная программа по вопросам многообразия и взаимодействия правоохранительных органов с населением – Американо-арабский антидискриминационный комитет (США) (с. 184)
- Пример 23.** Общество «Демократическая культура» (Германия) (с. 188)
- Пример 24.** Центр информации о деструктивных субкультурах – Фонд Fryshuset (Швеция) (с. 191)
- Пример 25.** Проект «Бдительный страж» (Project Griffin) – Лондонская городская полиция (Соединенное Королевство) (с. 192)
- Пример 26.** Межведомственная координация наставнической работы с молодым человеком, связанным с правыми экстремистами (Дания) (с. 203)

Благодарности

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Департамент по противодействию транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ (ДПТНУ) выражают благодарность старшему преподавателю кафедры полицейской деятельности и криминологии Лондонского столичного университета Тимоти Парсонсу, эксперту по правам человека из Северной Ирландии (Соединенное Королевство) Ральфу Рошу и профессору социальной политики Кингстонского университета Басе Спалек, являющейся содиректором организации Connect Justice (Соединенное Королевство), за их вклад в подготовку настоящего руководства. БДИПЧ и ДПТНУ также признательны Меди Кнани из Антитеррористического подразделения Департамента по противодействию транснациональным угрозам и Люсиль Сенглер из Департамента по правам человека БДИПЧ за их работу в процессе подготовки данной публикации. Составители благодарят за помощь сотрудников миссий ОБСЕ на местах и других институтов ОБСЕ, совместно работавших над подготовкой настоящего руководства.

За комментарии и предложения, высказанные в процессе предварительного рецензирования данной публикации, БДИПЧ и ДПТНУ выражают благодарность следующим специалистам:

Петеру А. Альбрехту, проектному исследователю, Датский институт международных исследований;

Давиду Бесо Гомесу Апариси, руководителю Отдела по предупреждению радикализации, Национальный координационный антитеррористический центр Испании;

Ане Бинерт, старшему сотруднику программы Полиция и права человека, нидерландское отделение организации Amnesty International;

Нихаду Бунару, профессору кафедры ювенологии, Стокгольмский университет и Национальная полицейская академия Швеции;

Фулько ван Девентеру, заместителю директора организации Human Security Collective;

Сирпе Вирта, профессору полицейского менеджмента Университета Тампере;

Жан-Пьеру Дево, комиссару полиции Федеральной полиции Бельгии и руководителю проекта Сотрудничество полиции с местным населением в целях предупреждения радикализации;

Эстеле-Марис Деон, специалисту по предупреждению преступности и уголовному правосудию, Управление ООН по наркотикам и преступности;

Таркану Гюндогду, главному суперинтенданту Отдела по борьбе с терроризмом Национальной полиции Турции;

Даниелю Колеру, директору по науке Института по изучению радикальных движений, ZDK Gesellschaft Demokratische Kultur gGmbH;

Андре Конзе, главе кафедры полицейской научной подготовки, развития и исследований Германского университета полиции в Мюнстере;

Зубеде Лимбаде, содиректору организации ConnectJustice;

Кшиштофу Лоеку, подполковнику полиции и декану Факультета внутренней безопасности Полицейской академии Польши в Щитно;

Лауре З. Макдональд, содиректору организации ConnectJustice;

Джону Марковичу, старшему аналитику по социальным наукам Отдела исследований и развития Бюро общинно-ориентированных полицейских служб, Министерство юстиции США;

Дорин Муресан, заместителю генерального директора Управления тюрем Румынии, члену правления Международной ассоциации исправительных учреждений и тюрем;

Лисе Олдринг, специалисту по правам человека Отдела по вопросам верховенства права и демократии, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека;

Робу Оуту, комиссару национальной полиции Нидерландов и советнику, эксперту и инструктору Бюро полиции по работе с местным населением и предупреждению радикализации;

Марку Ренферу, руководителю 3-го следственного отдела Следственного управления по борьбе с терроризмом Федеральной уголовной полиции, Федеральный департамент юстиции и полиции Швейцарии;

Ирфану Саиду, старшему советнику по вопросам политики Отдела гражданских прав и гражданских свобод Министерства внутренней безопасности США;

Тревору Сервису, консультанту по вопросам международной полицейской реформы;

Эдвард Дж. Флинну, старшему специалисту по правам человека Исполнительного директората Контртеррористического комитета ООН;

Анне Грэй Хеншел, старшему директору Департамента политики национальной безопасности Министерства общественной безопасности Канады;

Джорджии Холмер, старшему программному специалисту проекта Роль женщин в предупреждении насильственного экстремизма Центра гендерного равенства и построения мира, Американский институт мира;

Нурин Чаудхари Финк, старшему аналитику Центра по глобальному сотрудничеству в борьбе с терроризмом;

Табиш Шах, соискательнице степени доктора наук, Университет Уорик;

Алексу Шмиду, директору центра Исследовательская инициатива по проблемам терроризма (Terrorism Research Initiative – TRI) и главному редактору научного журнала Perspectives on Terrorism;

Николаусу Шульцу, специалисту по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека.

Список сокращений

АААК	Американо-арабский антидискриминационный комитет
АДПОЧ	Американская декларация прав и обязанностей человека
БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ГЧП	государственно-частное партнерство
ДКВС	Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами
ДПТНУ	Департамент по противодействию транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
КККП	Королевская канадская конная полиция
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МУНИУЖ	Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (ООН)
НПО	неправительственная организация
НЭРВТ	насильственный экстремизм и радикализация, ведущие к терроризму
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
СМР	специальные методы расследования
СОП	стандартные оперативные процедуры
ФБР	Федеральное бюро расследований (США)
ХЕСОП	Хартия Европейского союза об основных правах
CIDES	Centre for Information about Destructive Subcultures – Центр информации о деструктивных субкультурах (Швеция)

COPPRA	Community Policing and the Prevention of Radicalization – Сотрудничество полиции с местным населением и предупреждение радикализации (проект ЕС)
NYPD	New York Police Department (Полицейское управление Нью-Йорка)
PSNI	Police Service of Northern Ireland – Полицейская служба Северной Ирландии (Соединенное Королевство)
SMART	Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-bound (конкретный, измеримый, достижимый, актуальный и ограниченный во времени) – критерии для определения целей и постановки задач (SMART-критерии)
SUPO	Finnish Security Intelligence Service (Финская служба безопасности и разведки)
ZDK	Zentrum Demokratische Kultur – Центр демократической культуры (Германия)

Глоссарий

Настоящий глоссарий содержит определения основных терминов, использованных в данном руководстве. Эти определения предназначены исключительно для целей настоящего руководства и не являются официальными определениями ОБСЕ.

Безопасность сообщества

Общий термин для определения желаемых целей (с точки зрения и полиции, и населения) – таких, как защита лиц, проживающих или временно находящихся на определенной территории, от угроз, связанных с антисоциальным поведением, беспорядками, преступностью и терроризмом.

Взаимодействие полиции с населением

Философия или организационная стратегия, которая поощряет сотрудничество на основе партнерства полиции и местных сообществ в целях более эффективного выявления, предупреждения и решения проблем преступности, страха перед преступлениями, угрозы физической безопасности и спокойствию местного населения, а также беспорядков и распада добрососедских взаимоотношений. Цель взаимодействия – улучшение качества жизни всех представителей местного населения. См. также партнерство (взаимодействие) между полицией и обществом (ниже).

Государственно-частное партнерство (ГЧП)

Добровольное, взаимное, основанное на доверии взаимодействие между, с одной стороны, одним или несколькими государственными органами и, с другой стороны, одной или несколькими негосударственными организациями (например, организациями гражданского общества, СМИ и частными компаниями).

Гражданская журналистика

Деятельность граждан, которые не работают на средства массовой информации, однако собирают, передают, анализируют и распространяют новости и информацию.

Лица, избегающие контакта с полицией

Представители населения, с которыми полиции сложно контактировать или взаимодействовать, поскольку они, например, боятся полиции, не доверяют ей, относятся к ней враждебно либо не желают иметь никаких контактов с правоохранительными органами.

Меньшинство

Группа, чья идентичность находится вне доминирующих и преобладающих культурных, социальных и политических норм с точки зрения расы, национальности, пола, возраста, физических и умственных способностей, социального класса, религии и убеждений, языка или культуры. Меньшинство в численном отношении меньше, чем остальная часть населения; оно может иметь меньше политических, экономических или иных возможностей и часто стремится не только сохранить свою идентичность, но и добиться большего ее выражения.

Нацеленный на сообщество подход к борьбе с терроризмом

Контртеррористическая политика и практика, которые исходят из государственных приоритетов безопасности и направлены на работу с сообществами в целях сбора оперативной информации и осуществления правоохранительных мер для выявления лиц, подозреваемых в терроризме, и пресечения их деятельности – особенно для предотвращения планируемых террористических актов.

Ориентированный на сообщество подход к борьбе с терроризмом

Задачи, политика и меры противодействия терроризму, которые в целях повышения эффективности реализуются посредством инициатив в рамках взаимодействия на местном уровне с учетом местных условий.

Партнерство между полицией и обществом

Синоним термина «взаимодействие полиции с местным населением», используемый для упрощения перевода и толкования данного термина на других языках. В настоящем документе используются оба этих термина, взаимно заменяющих друг друга. Термин «общество» означает здесь совокупность людей в рамках той юрисдикции, которую обслуживает полиция.

Подотчетность полиции

Положение, при котором все аспекты полицейской деятельности – от поведения отдельных сотрудников полиции до стратегии полицейских операций, процедур назначения кадров и управления бюджетом

– подлежат тщательному контролю со стороны различных надзорных институтов, включая международные органы, государственные учреждения, гражданское общество, средства массовой информации и широкую общественность; при этом существуют механизмы реагирования на обоснованные претензии к действиям полиции.

Полицейская деятельность, основанная на оперативной информации

Подход к полицейской деятельности, основанный прежде всего на сборе, анализе и распространении полученных оперативных сведений в целях обоснования действий полиции и управления этими действиями, включая использование ресурсов и проведение полицейских операций. Он отличается от подходов, при которых полиция в своих действиях в значительной степени руководствуется подозрениями и догадками конкретных сотрудников о неправомерных действиях или подозрительном поведении каких-либо лиц.

Полиция (полицейская служба или силы полиции)

Государственная служба, действующая в пределах конкретной юрисдикции для поддержания общественного порядка и безопасности, защиты основных прав и свобод личности, в особенности права на жизнь; для предупреждения, выявления и расследования преступлений; снижения страха перед преступностью и оказания помощи и услуг населению. В зависимости от особенностей национальной правоохранительной системы данный термин может относиться и к специализированным подразделениям – таким, как военная полиция или пограничная полиция.

Профилирование

Систематическое связывание набора физических, поведенческих или психологических характеристик с конкретными типами правонарушителей и использование таких характеристик в качестве основы для принятия решений правоохранительными органами.

Радикализация, ведущая к терроризму

Динамический процесс, посредством которого личность начинает принимать террористическое насилие как возможный и, вероятно, даже правильный образ действий. В конечном итоге эта личность может, хотя и не обязательно, начать выступать или действовать в целях поддержки терроризма или участвовать в террористической деятельности.

Самоуправляющаяся и самостоятельно возникающая террористическая радикализация

Случаи, когда у людей возникают радикальные взгляды, вплоть до поддержки терроризма, при минимальном взаимодействии с лицами, активно стремящимися к их радикализации. Этот термин обозначает феномен так называемых «террористов-одиночек» или «террористов-самоучек», действующих самостоятельно, без каких-либо конкретных указаний или поддержки извне или членства в какой-либо организации.

Сбор данных

Поиск и обработка персональных данных на основе предполагаемых характеристик подозреваемых.

Сообщество

Женщины, мужчины, социальные группы и институты, находящиеся на одной территории и/или имеющие общие интересы.

Сплоченность сообщества

Степень объединения людей вокруг общих интересов и целей и уровень взаимопонимания и чувства коллективной идентичности и сопричастности, приводящие к возникновению взаимного доверия.

Специальные методы расследования (СМР)

Методы, используемые для сбора информации (например, электронные или другие виды наблюдения, агентурные операции) втайне от объекта (объектов) наблюдения и служащие целям выявления и расследования правонарушений, связанных с терроризмом и организованной преступностью.

Условия, способствующие терроризму

Различные социальные, экономические, политические и иные факторы (например, дефицит верховенства права и нарушения прав человека, отсутствие надлежащего управления, затяжные неразрешенные конфликты), которые способствуют возникновению обстоятельств, в которых отдельные лица могут стать террористами.

Устойчивость сообщества

Способность сообщества противостоять различным опасным и негативным явлениям, реагировать на них и восстанавливаться после них.

Предисловие

Государства-участники ОБСЕ всегда осуждали и осуждают любые формы и проявления терроризма, подчеркивая, что терроризм нельзя оправдать никакими обстоятельствами или мотивами. В то же время, они не раз заявляли, что борьба с терроризмом должна вестись в строгом соответствии с принципом верховенства права, международными стандартами в области прав человека и обязательствами ОБСЕ.

Еще в декабре 2001 г. государства-участники признали, что для того чтобы максимально снизить угрозу терроризма в долгосрочной перспективе, им не следует ограничиваться традиционными военными и правоохранительными мерами. Принимая Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом, они подчеркнули необходимость учитывать «различные социальные, экономические, политические и прочие факторы, включая воинствующий сепаратизм и экстремизм, порождающие условия, в которых террористические организации могут вербовать сторонников и рассчитывать на поддержку»¹.

Государства-участники также подчеркнули, что всеобъемлющий и коллективный подход Организации к вопросам безопасности дает сравнительное преимущество в борьбе с терроризмом, поскольку выявляет эти факторы и обеспечивает меры реагирования на них при помощи всех соответствующих инструментов и структур ОБСЕ. Этот комплексный подход подразумевает, что наряду с военно-политическими аспектами безопасности защита и поощрение прав человека, а также экономическое развитие и экологическая устойчивость являются неотъемлемыми частями безопасности и стабильности. Подход ОБСЕ также подразумевает, что для решения проблем и угроз, связанных с безопасностью, необходимо международное сотрудничество всех заинтересованных сторон на всех уровнях, а также

¹ Совет министров ОБСЕ, Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом (4 декабря 2001 г.), URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40520>.

внутригосударственное сотрудничество между правительством и неправительственным сектором.

Настоящее руководство затрагивает одновременно три приоритетных тематических направления в работе ОБСЕ, которые недавно были вновь подтверждены государствами-участниками. Основанное на комплексном подходе противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму и «продвижение и защита прав человека и основных свобод в контексте контртеррористических мер» являются двумя стратегическими направлениями контртеррористической деятельности ОБСЕ, согласно Консолидированной концептуальной базе ОБСЕ для борьбы с терроризмом, принятой в декабре 2012 г.² Содействие «развитию партнерских отношений полиции и населения/взаимодействия полиции с местным населением» является приоритетным тематическим направлением, обозначенным в Стратегической концепции ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями (принята в июле 2012 г.)³.

Данное руководство является результатом совместного проекта, осуществленного Департаментом по противодействию транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ, с участием его Антитеррористического подразделения и Отдела стратегических вопросов полицейской деятельности, и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, реализующим специальную программу по правам человека и борьбе с терроризмом. В проекте также был использован опыт и рекомендации коллег из миссий ОБСЕ на местах, занимающихся вопросами прав человека, борьбы с терроризмом и/или работы полиции с местным населением, а также опыт внешних экспертов из государственных органов управления, гражданского общества, научных кругов и международных организаций.

Мы надеемся, что данное руководство отражает приверженность ОБСЕ своему традиционному всеобъемлющему и коллективному подходу к вопросу безопасности, в рамках которого Организация использует

2 Постоянный совет ОБСЕ, Решение № 1063 «Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом» (7 декабря 2012 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/pc/98542>.

3 Постоянный совет ОБСЕ, Решение № 1049 «Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями» (26 июля 2012 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/pc/94956>.

свой многоплановый опыт и свои сети специалистов, с тем чтобы предложить рекомендации по одному из наиболее острых и важных вопросов, стоящих перед государствами-участниками, – по вопросу предупреждения терроризма. Мы также надеемся, что настоящее издание окажется полезным для разработчиков контртеррористической политики и руководителей правоохранительных органов, а также для заинтересованных представителей гражданского общества в регионе ОБСЕ и за его пределами.

Алексей Лыженков
Директор Департамента
по транснациональным угрозам
Секретариата ОБСЕ

Посол Янез Ленарчич
Директор
Бюро ОБСЕ по демократическим
институтам и правам человека

Краткое содержание

Борьба с терроризмом и защита прав человека как взаимно укрепляющие друг друга цели

Терроризм представляет собой отрицание демократии и прав человека – ценностей, на которых основана ОБСЕ. Государства-участники ОБСЕ полны решимости бороться с любыми террористическими действиями без исключения, как с наиболее тяжкими преступлениями. При помощи правоохранительных органов государства обязаны защищать от терроризма всех находящихся под их юрисдикцией лиц в рамках своих обязательств в области прав человека, с тем чтобы гарантировать право на жизнь, безопасность и другие основные права и свободы человека. Для этого им необходимо использовать комплексный подход к контртеррористической деятельности, уделяя особое внимание предупреждению насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму (НЭРВТ), и борьбе с этими явлениями при соблюдении прав человека и принципа верховенства права.

Применение каким-либо из государственных органов силы в нарушение международных стандартов в области прав человека подрывает эффективность и законность антитеррористической деятельности государства. Поскольку полиция играет основную роль в борьбе с терроризмом, особенно важно, чтобы сотрудники полиции несли ответственность за свои поступки, с тем чтобы обеспечивать законность в данной сфере, а также пользоваться доверием и поддержкой со стороны общества.

Противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму

Радикализация не представляет угрозу обществу, если она не связана с насилием или иными противозаконными действиями – например, с разжиганием ненависти (в соответствии с юридическим определением этого явления в международном праве в области прав человека). Радикализация как таковая может способствовать положительным

переменам. Например, те, кто боролся за отмену рабства и всеобщее избирательное право, в свое время считались радикалами, так как они противостояли взглядам, преобладавшим в тот момент в обществе.

Террористическая радикализация – это динамический процесс, в ходе которого личность начинает принимать свойственное терроризму насилие как возможный и, вероятно, даже правильный образ действий. Не существует единых характеристик, подходящих для всех террористов, и нет четко определенной траектории, ведущей людей к терроризму. Возможные факторы, вызывающие террористическую радикализацию, разнообразны, сложны и в каждом отдельном случае образуют уникальное сочетание. Построенные на стереотипах характеристики, связанные с религиозными, расовыми, национальными, гендерными, социально-экономическими и другими предрассудками, не только дискриминационны по своей сути, но и неэффективны. Государства-участники ОБСЕ решительно отвергают отождествление терроризма с какой-либо национальностью, религией или этнической группой.

Для противодействия НЭРВТ требуется продуманный и комплексный подход, сочетающий использование эффективных мер уголовного правосудия против лиц, подстрекающих к терроризму (в соответствии с международными стандартами прав человека и принципом верховенства права), и многоплановые усилия по искоренению условий, способствующих терроризму. Существует множество проблем, связанных с терроризмом, но присущих не только ему. Эти проблемы требуют решения сами по себе, без излишнего акцентирования вопросов безопасности. Полиция играет главную роль в принятии уголовно-правовых мер в отношении НЭРВТ, однако эта роль должна сводиться к упреждающим, превентивным мерам.

Разработка ориентированных на сообщество подходов к контр-террористической деятельности, основанных на взаимодействии

Предупреждение терроризма и борьба с ним, а также поощрение и защита прав человека и основных свобод являются обязанностью и основной ответственностью государства. Однако для успешной борьбы с терроризмом государству необходима широкая поддержка со стороны общественности, в том числе со стороны гражданского общества и деловых кругов. Государства-участники ОБСЕ признают

действенность совместных антитеррористических усилий в форме государственно-частного партнерства.

Растет понимание того, что и общественность в целом, и отдельные сообщества являются заинтересованными сторонами и партнерами в борьбе с терроризмом, а не пассивными объектами правоохранительной деятельности. Некоторые из государств-участников ОБСЕ разрабатывают ориентированные на сообщества подходы к борьбе с терроризмом, в которых особое значение придается общественной поддержке и участию населения в целях повышения подотчетности и эффективности. Эти подходы строятся на инициативах, учитывающих интересы и потребности местного населения и основанных на партнерстве между самыми разными сторонами, в число которых, помимо специалистов по безопасности, входят другие государственные органы, а также организации гражданского общества, деловые круги и/или СМИ.

Взаимодействие полиции с населением как часть комплексной, основанной на соблюдении прав человека стратегии по предупреждению терроризма

Некоторые полицейские службы при принятии мер по предупреждению терроризма стараются использовать взаимодействие с местным населением. Такое сотрудничество, направленное на построение партнерских отношений между полицией, другими государственными органами и местными сообществами в целях превентивного решения проблем, может внести ощутимый и долгосрочный вклад в более масштабные стратегические усилия по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ.

Однако у разработчиков политики и у руководства полиции должны быть реалистичные ожидания в отношении результатов, которые взаимодействие полиции с населением может дать с точки зрения решения этой достаточно редко проявляющейся, крайне сложной и многоплановой проблемы. Работа полиции с населением не может рассматриваться как отдельный инструмент по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Она должна быть частью комплексной, согласованной и основанной на соблюдении прав человека стратегии по борьбе с терроризмом во всех его формах и проявлениях, а также должна способствовать ликвидации условий, способствующих терроризму.

Потенциальные преимущества взаимодействия полиции с населением с целью предупреждения терроризма

Многие преимущества, которые взаимодействие полиции с населением дает с точки зрения борьбы с терроризмом, возникают в процессе этого взаимодействия при условии соблюдения принципов демократии в работе полиции. Эти потенциальные преимущества заключаются в следующем:

- обеспечение соблюдения прав человека и верховенства права в работе полиции;
- улучшение общественного мнения о полиции и взаимодействия общества с полицией;
- улучшение коммуникации полиции с обществом по вопросам борьбы с терроризмом;
- повышение бдительности и устойчивости общества;
- достижение более глубокого понимания полицией нужд и проблем местных сообществ как основа более эффективного взаимодействия и сотрудничества полиции с обществом;
- выявление и решение проблем и жалоб, связанных с безопасностью населения;
- своевременное выявление и реагирование на критические ситуации;
- улучшение взаимоотношений между полицией и лицами и группами лиц, избегающих контакта с полицией или еще не вовлеченных во взаимодействие.

То, как и в какой степени взаимодействие полиции с населением может в ряде случаев способствовать борьбе с терроризмом, зависит от уровня доверия и готовности к сотрудничеству между полицией и обществом. Для того чтобы завоевать или восстановить общественное доверие, разъяснить представителям сообществ их роль в взаимодействии с полицией и продемонстрировать существенные преимущества, которые они получают от этого взаимодействия, полиции может потребоваться много времени и усилий. Наилучшим способом для достижения этой цели является привлечение местного населения к решению актуальных для жителей проблем общественной безопасности, которые необязательно связаны с предупреждением терроризма.

Риски, связанные с использованием подходов на основе взаимодействия полиции с местным населением в целях предупреждения терроризма

Существуют определенные неизбежные риски, которые полиция должна осознавать и постараться сократить при использовании подходов, основанных на взаимодействии с населением. Эти риски могут быть следующими:

- излишняя вера в результаты сотрудничества полиции с населением;
- стигматизация определенных сообществ в результате выборочного взаимодействия с местным населением;
- сведение отношений полиции с местными сообществами к вопросам безопасности;
- использование сотрудничества с населением для слежки за жителями;
- риск для лиц, сотрудничающих с полицией;
- непреднамеренная демонстрация поддержки конкретных лиц или групп со стороны полиции, что может подорвать авторитет лиц, которые могли бы оказать положительное влияние на население, или вызвать отчуждение со стороны других членов сообщества или представителей других сообществ.

Полиции также следует проявлять большую осторожность при установлении партнерских отношений с конкретными лицами, группами лиц или организациями при наличии свидетельств о том, что эти лица или группы не являются убежденными противниками насилия и сторонниками соблюдения прав человека.

Полицейская деятельность, основанная на оперативной информации, и взаимодействие с населением – это два взаимодополняющих, но разных подхода. Получение оперативной информации может быть сопутствующим результатом эффективного взаимодействия полиции с населением, благодаря которому в обществе возникло доверие к полиции. Однако взаимодействие с населением не направлено и не должно быть направлено на сбор оперативных данных для борьбы с терроризмом.

Необходимость тщательного планирования и подготовки

При использовании инструментов взаимодействия полиции с местным населением с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ требуется тщательное планирование и подготовка,

направленные на то, чтобы не подорвать сами принципы этой работы, а также доверие и поддержку со стороны населения, к которым стремится полиция. В частности, полиции необходимо сделать следующее:

- внедрить международные стандарты в области прав человека на всех уровнях своей структуры и повысить ответственность сотрудников полиции за их действия в рамках борьбы с терроризмом с целью достижения большей прозрачности их деятельности и предотвращения нарушений прав человека – например, дискриминирующего профилирования;
- предусмотреть и снизить риски, связанные с использованием подхода на основе взаимодействия полиции с населением по месту жительства;
- гарантировать четкое разграничение между контртеррористической деятельностью и работой полиции с населением, а также обеспечить эффективную координацию между этими видами деятельности;
- четко обозначить политику и стандартные оперативные процедуры в отношении привлечения полицейских, работающих непосредственно с населением, к участию в усилиях по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ – в том числе процедуры обмена информацией, ведения записей и отчетности;
- обеспечить достаточное обучение сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, тем функциям, которые они будут выполнять в рамках усилий по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ;
- обеспечить регулярный, упреждающий и двусторонний информационный обмен с населением по вопросам террористических угроз - не преувеличивая и не преуменьшая степень этих угроз - и роли полиции и общественности в борьбе с терроризмом;
- быть готовым к своевременному и полноценному информационному обмену с населением и СМИ в случае конкретных контртеррористических операций или совершения терактов;
- уточнить параметры и предоставить инструкции для регулярного, прозрачного и инклюзивного взаимодействия полиции с местным населением и конкретными группами;
- осуществлять взаимодействие с населением на основе четкого понимания особенностей различных сообществ и групп, в том числе их внутренней динамики, проблем, связанных с терроризмом и борьбой с ним, а также их отношения к полиции;
- оценить результаты взаимодействия с населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ, учитывая средние и долгосрочные обязательства и ресурсы.

1. Введение

Терроризм представляет собой отрицание демократии и прав человека – ценностей, которые являются основой деятельности ОБСЕ. Ни одно государство в регионе ОБСЕ или за его пределами не защищено от угрозы терроризма: это реальная, повсеместная и комплексная угроза, к оценке которой нужно подходить с осторожностью, с тем чтобы не преувеличить и не преуменьшить ее. Предупреждение терроризма и борьба с ним, а также поощрение и защита прав человека и основных свобод являются долгом и первостепенной обязанностью государства. Однако для успешной борьбы с терроризмом государству необходима поддержка со стороны общества в целом, с том числе со стороны гражданского общества и деловых кругов.

Защита общества от терроризма стала значительной, вызывающей пристальное внимание и непростой задачей для полиции. Главные обязанности полиции в демократическом государстве заключаются в защите основных прав и свобод каждого человека, прежде всего права на жизнь; в предупреждении и раскрытии преступлений и в снижении страха перед преступностью⁴. Для эффективного решения этой задачи при соблюдении прав человека и поддержке со стороны общества, полиция может использовать основанный на взаимодействии с населением подход к предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ.

Взаимодействие полиции с населением начало развиваться в регионе ОБСЕ в качестве важной стратегии, дополняющей традиционную практику полицейской деятельности. Такое сотрудничество является стратегическим инструментом для более эффективного и действенного достижения целей, связанных с демократическими основами полицейской

4 Руководство по демократическим основам полицейской деятельности. Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ (Серия публикаций ОСВПД, том 1, 2-е изд.). Вена, ОБСЕ, 2008. URL: <http://www.osce.org/ru/sptmu/23805>.

деятельности; сами цели при этом не изменяются⁵. Суть этой работы состоит в построении партнерства между полицией и обществом, в рамках которого полиция на всех уровнях, соответствующие государственные органы и местные сообщества будут сотрудничать в ходе решения имеющихся проблем. Для формирования таких партнерских отношений необходима тесная интеграция полиции в местное сообщество с целью укрепления доверия населения к деятельности правоохранительных органов, особенно через добровольное участие населения в охране правопорядка⁶.

Взаимодействие полиции с населением может быть эффективной стратегией, способствующей снижению преступности и повышению уровня безопасности всего населения. Если эта работа ведется с достаточным планированием и подготовкой, она также может оказать ощутимое и долговременное содействие более масштабным стратегическим усилиям по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Необходимо заметить, что работа полиции с населением должна осуществляться как самостоятельное направление, поскольку терроризм является лишь одной из множества проблем, которые можно решить, и видов преступлений, которые можно предупредить благодаря этой работе.

Как работать с руководством

Настоящее руководство содержит рекомендации по основным вопросам, от которых может зависеть успех или неудача усилий полиции по использованию подхода на основе сотрудничества с местным населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ.

Таким образом, настоящее руководство предназначено в первую очередь для разработчиков политики и полицейского руководства. Однако оно также может оказаться полезным для представителей гражданского общества, занимающихся данными вопросами, и в прежде всего для лидеров сообществ. Оно может служить общим критерием при развитии взаимопонимания и доверия, а также при налаживании диалога между полицией и обществом по вопросам, касающимся угрозы терроризма и НЭРВТ; прав человека и основных свобод, которые могут оказаться под угрозой в процессе осуществления мер по предупреждению

5 Там же, с. 12.

6 Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ (Серия публикаций ОСВПД, том 4). Вена, ОБСЕ, 2008. URL: <http://www.osce.org/ru/spmu/32548>.

терроризма; потенциальной роли местных сообществ в предупреждении терроризма, а также эффективного подхода к обеспечению подотчетности, участия и сотрудничества, который полиция и общество могут использовать в деле предупреждения терроризма.

Разделы 2 и 3 настоящего руководства посвящены основным концепциям предупреждения терроризма и ориентированных на сообщества подходов к контртеррористической деятельности. Раздел 4 содержит оценку эффективности взаимодействия полиции с населением с точки зрения усилий по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Раздел 5 содержит практические рекомендации по конкретным вопросам осуществления данной деятельности – таким, как координация работы, определение и постановка задач, обучение, коммуникация, обмен информацией, работа с конкретными группами и оценка результатов.

Разделы 4 и 5 являются центральными в данном руководстве, так как они непосредственно посвящены вопросам взаимодействия полиции с жителями местных сообществ. Однако разделы 2 и 3 содержат описание важной концептуальной базы, объединяющей руководство в одно целое. Издание, будучи достаточно объемным, составлено, насколько это возможно, таким образом, чтобы читатели могли знакомиться с каждым из разделов и некоторыми подразделами по отдельности, и поэтому текст может содержать повторы.

Настоящее руководство опирается на анализ соответствующего опыта, накопленного государствами-участниками ОБСЕ и партнерами ОБСЕ по сотрудничеству, а также на предыдущие публикации ОБСЕ – такие, как *«Руководство по демократическим основам полицейской деятельности»* (2-е изд., 2008 г.), *«Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом»* (2008) и *«Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе»* Верховного комиссара ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств (2006), а также руководство Бюро по демократическим институтам и правам человека *«Борьба с терроризмом и защита прав человека»* (2007) и практическое руководство для сотрудников правоохранительных органов *«Права человека в антитеррористических расследованиях»*, подготовленное Департаментом по противодействию транснациональным угрозам (ДПТНУ) и БДИПЧ в 2013 г. В тексте руководства приводятся ссылки на эти публикации, и читатели могут ознакомиться с полным текстом этих документов для более подробного анализа соответствующих вопросов.

2. Предупреждение терроризма: основные понятия

Государства – прежде всего при помощи органов полиции – обязаны предпринять все меры, необходимые для защиты от терроризма прав человека всех лиц, находящихся под их юрисдикцией. Это является частью их позитивных обязательств по обеспечению права на жизнь, права на физическую неприкосновенность и других прав человека и основных свобод. Поэтому, когда государства принимают меры по предупреждению терроризма, им следует обратить особое внимание на поощрение прав человека и соблюдение принципа верховенства права. В поисках наиболее эффективных путей предупреждения терроризма государства предпринимая значительные усилия для определения причин и обстоятельств вовлечения людей в террористическую деятельность, а также способов предупреждения этого явления на ранней стадии.

2.1. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ТЕРРОРИЗМА КАК СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Что такое терроризм и как его можно определить?
 - Каковы международные обязательства государства в борьбе с терроризмом?
 - В чем состоит стратегический подход к борьбе с терроризмом?
 - Почему подотчетность является обязательным условием эффективности в борьбе с терроризмом?
-

2.1.1. Что такое терроризм?

Международное сообщество не раз выступало с резким осуждением терроризма в любых его формах и проявлениях, вне зависимости от того, кем, где и с какой целью совершаются террористические акты, поскольку терроризм является одной из наиболее серьезных угроз миру и безопасности во всем мире⁸. Международное сообщество решительно отвергает отождествление терроризма с какой-либо национальностью, религией или этнической группой⁹.

Терроризм – это тяжкое преступление. Он не может и не должен ассоциироваться с какой-либо национальностью, религией или этнической группой.

Хотя в международном праве не существует единого согласованного определения терроризма, квалификация акта как террористического указывает не только на наличие у него определенных характеристик, но и на то, что его абсолютно невозможно оправдать никакими политическими, философскими, идеологическими, расовыми, этническими, религиозными или иными соображениями¹⁰. Однако существует спорное мнение о возможной оправданности определенных форм насилия в определенных обстоятельствах и о том, что в таком случае насилие не должно квалифицироваться как терроризм¹¹. Кроме того, слишком широкое определение терроризма может быть использовано

7 См.: Борьба с терроризмом и защита прав человека: руководство. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2007. URL: <http://www.osce.org/node/29104>.

8 Генеральная ассамблея ООН, Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, Doc. A/RES/60/288 (2006). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No5/504/90/PDF/No550490.pdf?OpenElement>

9 Совет министров ОБСЕ, Хартия о предупреждении терроризма и борьбе с ним (Порту, 7 декабря 2002 г.). URL: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14571>

10 См., например: Генеральная ассамблея ООН, Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, Doc. A/RES/49/60 (1994), п. 1, URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/terrdecl.shtml; Резолюции Совета безопасности ООН 1373 (2001), п. 3, и 1566 (2004), п. 3.

11 Часто высказывается мнение о том, что применение насилия, которое в ином случае рассматривалось бы как терроризм, является законным, если это связано с целями самоопределения, независимостью или сопротивления иностранной оккупации. См.: БДИПЧ ОБСЕ, Борьба с терроризмом и защита прав человека, указ. соч., сноска 7, с. 23.

для подавления ненасильственного инакомыслия и подорвать основы демократического общества.

Таким образом, точное определение терроризма крайне важно для эффективной борьбы с ним при соблюдении принципа верховенства права и международных стандартов в области прав человека. Это не просто следствие политических и моральных соображений, связанных с данным термином. Использование термина также имеет серьезное значение как на внутригосударственном, так и на международном уровне с точки зрения правовой базы – например, при обмене оперативной информацией, предоставлении взаимной правовой помощи, замораживании и конфискации активов и экстрадиции.

Терроризм возникает в разных условиях и принимает различные формы. Не пытаясь дать определение терроризма, можно рассмотреть некоторые из общих черт, присущих этому явлению. Среди них можно указать следующие:

- опасность (для жизни, физической неприкосновенности или имущества);
- попытка намеренного нанесения вреда демократическому правительству, в частности, попытка повлиять на разработчиков политики и законодателей;
- бессистемный характер выбора объектов с целью распространения и нагнетания страха среди населения.

Террористические акты – это преступления, и в связи с этим они влекут за собой суровые меры, предусмотренные системой уголовного правосудия. Стандарты прав человека действуют вне зависимости от того, квалифицируется ли конкретный случай как террористический акт, либо как иное тяжкое преступление.

Проблему определения терроризма можно решить, сосредоточившись на предупреждении и/или наказании за поведение, носящее истинно террористический характер. Хотя международное сообщество еще не нашло единого определения терроризма, оно согласилось с тем, что определенные акты являются террористическими преступлениями¹².

12 Продолжаются переговоры с ООН по вопросу о проекте Всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом, в которую войдет определение терроризма. Более подробную информацию о работе Специального комитета, созданного на

Такие правонарушения (например, угон воздушного судна) сегодня подпадают под действие восемнадцати международных конвенций и протоколов, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций или ее органов¹³.

На основе этого Совет безопасности ООН в своей Резолюции 1566 (2004) использует три общих критерия для определения терроризма: (i) намерение; (ii) цель; и (iii) конкретное поведение, которое заключается в следующем¹⁴:

- i. совершение преступных действий, в том числе против гражданских лиц, с намерением убийства или нанесения тяжких телесных повреждений, либо взятия заложников;
- iii. провоцирование чувства страха в обществе, среди группы лиц или у конкретных лиц путем запугивания населения или принуждения правительства или международной организации к совершению какого-либо действия или отказу от его совершения, независимо от того, какими соображениями мотивировано такое поведение – политическими, философскими, идеологическими, расовыми, этническими, религиозными или какими-либо другими;
- iii. совершение действий, которые квалифицируются как преступные в рамках международных конвенций и протоколов, касающихся борьбы с терроризмом.

Объединяющий подход, использованный в Резолюции 1566 для определения терроризма, был поддержан Специальным докладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом¹⁵. Специальный докладчик также отметил, что опреде-

основе Резолюции 51/210 Генеральной ассамблеи ООН, можно найти по адресу: URL: <http://www.un.org/law/terrorism> (англ.).

13 Status in the OSCE Area of the Universal Anti-terrorism Conventions and Protocols as well as Other International and Regional Legal Instruments Related to Terrorism and Cooperation in Criminal Matters [Статус в регионе ОБСЕ глобальных антитеррористических конвенций и протоколов, а также других международных и региональных документов, связанных с противодействием терроризму и сотрудничеству в борьбе с преступностью], ОБСЕ, сентябрь 2013. URL: <http://www.osce.org/atu/17138>.

14 Резолюция 1566 (2004), принятая Советом безопасности ООН 8 октября 2004 г., S/RES/1566 (2004). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No4/542/84/PDF/No454284.pdf?OpenElement>. Эта резолюция не является юридически обязательной.

15 Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина «Десять элементов наилучшей практики в области борьбы с терроризмом», Генеральная ассамблея ООН, Шестнадцатая сессия Совета по правам человека,

ления, содержащиеся в национальном антитеррористическом законодательстве, могут с полным основанием включать в себя другие виды поведения в сочетании с двумя первыми критериями (намерение и цель), указанными в Резолюции 1566.

Положения о терроризме и связанных с ним преступлениях должны быть четко и точно сформулированы в национальном законодательстве, носить недискриминационный характер и не иметь обратной силы. Соответствующие законы и нормативно-правовые акты должны быть общедоступны и применяться органами государственной власти, в том числе полицией и судебной системой, в соответствии с законом и принципом прозрачности. Это является обязательным условием для того, чтобы люди понимали закон и корректировали свое поведение в соответствии с ним. Это также необходимо для создания базы для эффективных и подотчетных контртеррористических мер, предпринимаемых (в том числе полицией) в соответствии с принципом верховенства права и международными стандартами в области прав человека.

2.1.2. Стратегический подход к борьбе с терроризмом

Для организации деятельности, а также для планирования и осуществления атак террористам нужны новые члены их групп, сторонники, оказывающие им помощь; финансовые средства, оружие, возможности для свободного передвижения, а также другие формы материальной поддержки (например, средства связи, укрытия) и доступ к уязвимым целям. Поэтому для эффективного противодействия террористическим актам требуется комплексный и стратегический подход, использующий самые разнообразные методы и меры.

Стратегические подходы к борьбе с терроризмом часто включают несколько целей, связанных с разными хронологическими стадиями проявления терроризма¹⁶. Эти цели можно в целом разделить на следующие категории:

22 декабря 2010 г, Doc. A/HRC/16/51. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/179/00/PDF/G1017900.pdf?OpenElement>.

16 Во многих странах стратегический подход к борьбе с терроризмом является частью документа, определяющего политику национальной безопасности. Другие страны и организации разработали специальные документы, описывающие их контртеррористическую стратегию. Эти документы доступны общественности.

- предотвращение вовлечения мужчин и женщин в террористическую деятельность;
- предоставление лицам, которые уже вовлечены или могут быть вовлечены в НЭРВТ в будущем, поддержки и возможностей для того, чтобы порвать с этой деятельностью;
- лишение лиц и организаций, подозреваемых в терроризме, поддержки, ресурсов и средств для самоорганизации или планирования и осуществления террористических актов;
- готовность к возможным террористическим актам и защита от них в целях снижения уязвимости потенциальных целей, особенно объектов жизнеобеспечения;
- преследование лиц, подозреваемых в терроризме, с целью их задержания и привлечения к судебной ответственности;
- реагирование на террористические акты путем принятия пропорциональных мер с целью уменьшения последствий таких актов и оказания помощи жертвам.

Государства обязаны защитить население от террористических актов, а для этого им необходимо обратить особое внимание на предупреждение терроризма, как указано в их международных правовых и политических обязательствах. В частности, Глобальная контртеррористическая стратегия ООН содержит комплексный подход, который включает в себя следующее:

- меры по искоренению условий, способствующих распространению терроризма;
- меры по предупреждению терроризма и борьбе с ним;
- меры по обеспечению всеобщих прав человека и соблюдению принципа верховенства права как фундаментальной основы для борьбы с терроризмом.

Резолюция 1373 (2001) Совета безопасности ООН налагает на все государства юридически связывающее обязательство по созданию соответствующих правовых, регулятивных и организационных рамок, которые позволяют сделать следующее:

- не допустить предоставления любых форм активной или пассивной поддержки любым организациям или лицам, вовлеченным в террористическую деятельность;

Они часто используют схожую терминологию, в которой, однако встречаются различия в актуальном значении конкретных терминов.

- предотвратить и пресечь финансирование террористической деятельности;
- пресечь вербовку членов террористических групп;
- искоренить поставки оружия террористам;
- помешать перемещению террористов или террористических групп;
- отказать в убежище тем, кто финансирует, планирует, поддерживает или совершает террористические акты или же укрывает террористов;
- гарантировать, что любое лицо, участвующее в финансировании, планировании, подготовке или осуществлении террористических актов или поддерживающее такие акты, будет привлечено к судебной ответственности;
- предоставить друг другу максимальную правовую поддержку в отношении уголовных дел, связанных с терроризмом¹⁷.

Резолюция 1456 (2003) Совета безопасности ООН и последующие резолюции обязывают государства гарантировать соответствие любых антитеррористических мер международному праву, прежде всего, касающемуся прав человека, положения беженцев и гуманитарных вопросов¹⁸.

2.1.3. Контртеррористические меры: подотчетность, законность, доверие со стороны общества

Эффективность и законность контртеррористических мер, предпринимаемых государством, а также доверие к этим мерам со стороны населения, могут оказаться под угрозой, если государство, в лице какого-либо из своих ведомств, осуществляет свои полномочия в нарушение международных стандартов в области прав человека. Ситуация может усугубиться предполагаемым или действительным отсутствием реальной подотчетности, что чревато безнаказанностью представителей власти, принимающих противозаконные меры в рамках борьбы с терроризмом.

17 Резолюция 1373 (2001), принята Советом безопасности ООН 28 сентября 2001 г., S/RES/1373 (2001). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No1/557/45/PDF/No155745.pdf?OpenElement>.

18 Резолюция 1456 (2003), принята Советом безопасности ООН 20 января 2003 г., S/RES/1456 (2003). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No3/216/07/PDF/No321607.pdf?OpenElement>.

Контртеррористическая политика и соответствующие меры должны быть подотчетными – так же, как и любые другие действия властей в демократическом государстве. Подотчетность означает открытость политики и мер для контроля со стороны различных надзорных органов. Механизмы подотчетности должны включать в себя органы исполнительной и законодательной власти, независимую, беспристрастную и принимающую обоснованные решения судебную власть, а также общественный контроль, осуществляемый неправительственными организациями, СМИ и общественностью.

В отсутствие эффективного контроля и подотчетности при осуществлении контртеррористической политики и мер происходит следующее:

- значительно усиливается риск того, что контртеррористические меры могут быть неэффективными и даже контрпродуктивными, поскольку они нарушают права человека и таким образом способствуют НЭРВТ;
- ослабляется общественное доверие к контртеррористическим усилиям властей и готовность общества к активной поддержке этих усилий, вне зависимости от того, является ли отсутствие контроля и подотчетности реальностью или вымыслом.

В связи с тем, что полиция играет центральную роль в предупреждении терроризма, чрезвычайно важно, чтобы органы полиции несли ответственность за свои действия – начиная с поступков отдельных сотрудников и заканчивая решениями руководства, планированием и осуществлением конкретных операций, а также стратегии в целом. Это необходимо для обеспечения законности, формирования доверия и получения поддержки со стороны общества. Все сотрудники полиции без исключения связаны законом и должны нести ответственность за его нарушение. Эффективные механизмы контроля и подотчетности отвечают интересам и самой полиции, и общества. Они обеспечивают более высокую степень объективности при рассмотрении жалоб на действия полиции и способствуют росту общественного доверия к правоохранительным органам. Эти механизмы также защищают сотрудников полиции, гарантируя применение надлежащих правовых процедур при рассмотрении жалоб на их действия.

Основные положения раздела 2.1:

- Терроризм не может и не должен ассоциироваться с какой-либо национальностью, религией или этнической группой. Терроризм – это
 - тяжкое преступление;
 - преступление, совершенное с намерением убийства или нанесения тяжких телесных повреждений, либо взятия заложников;
 - преступление, совершенное с целью провоцирования чувства страха в обществе, среди группы лиц или у конкретных лиц путем запугивания населения или принуждения правительства или международной организации к совершению какого-либо действия или отказу от его совершения¹⁹.
 - Положения о терроризме и связанных с ним преступлениях должны быть четко и точно сформулированы в национальном законодательстве, носить недискриминационный характер и не иметь обратной силы. Соответствующие законы и нормативно-правовые акты должны быть доступны для общественности.
 - Государства обязаны защитить население от террористических актов и обеспечить соответствие любых антитеррористических мер международному праву, прежде всего касающемуся прав человека, положения беженцев и гуманитарных вопросов.
 - Для эффективной борьбы с терроризмом необходимы комплексные стратегические меры, предотвращающие вовлечение людей в террористическую деятельность, пресекающие планы лиц и организаций, подозреваемых в терроризме, и обеспечивающие привлечение их к судебной ответственности.
 - Отсутствие подотчетности и эффективного контроля за контртеррористической деятельностью государства и его представителей увеличивает риск нарушения прав человека, может способствовать дальнейшему распространению терроризма, а также подрывает доверие к этой деятельности и ее поддержку со стороны общества.
-

19 Типовое определение терроризма, рекомендуемое Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Марином Шейнином, содержится в его докладе «Десять элементов наилучшей практики в области борьбы с терроризмом», цит. соч., прим. 15, с. 13-15.

2.2. ПОНЯТИЕ НАСИЛЬСТВЕННОГО ЭКСТРЕМИЗМА И РАДИКАЛИЗАЦИИ, ВЕДУЩИХ К ТЕРРОРИЗМУ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Что такое террористическая радикализация?
- Есть ли у террористов типичные характеристики? Какие риски и ограничения возникают при попытке составить описание этих характеристик?
- Что такое «условия, способствующие терроризму»? Существует ли одно, наиболее важное условие, способствующее терроризму?

В поисках наиболее эффективных путей предупреждения терроризма государства предпринимают значительные усилия для определения причин и обстоятельств вовлечения людей в террористическую деятельность, а также способов предупреждения этого явления на ранней стадии. Государства-участники ОБСЕ подчеркивают необходимость более глубокого понимания и более эффективного противодействия такому явлению, как НЭРВТ, при помощи использования комплексного подхода²⁰.

2.2.1. Что такое террористическая радикализация?

Первое препятствие, возникающее на пути к успешному решению проблемы НЭРВТ, – это недостаточная ясность самого понятия. Возможные мотивы, идеи и другие факторы, которые могут подтолкнуть человека к участию в НЭРВТ, крайне разнообразны и сложны. Террористическая радикализация не может быть вызвана одним отдельным фактором. Не существует общей характеристики лиц, вовлеченных в террористическую деятельность, и в этой связи возможности использования предположений, основанных на конкретных случаях из прошлого или настоящего, очень ограничены. Слишком широкие характеристики на основе стереотипных представлений, связанных с религией, расой, национальностью, полом или

20 Совет министров ОБСЕ, Заявление министров в поддержку Глобальной контртеррористической стратегии ООН (Мадрид, 30 ноября 2007 г.). URL: https://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2011/docs/osce/osce_mc-stmt-support-unstrategy2007_ru.pdf.

социально-экономическим положением, являются не только дискриминирующими, но и неэффективными²¹.

Радикализация не представляет собой угрозу обществу, если она не связана с насилием или другими противозаконными действиями (такими как, например, разжигание ненависти), определенными в законодательстве в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Радикализация может способствовать благотворным переменам. Например, защитники политических прав и прав человека, которые боролись за отмену рабства и за всеобщее избирательное право, в свое время считались радикалами, поскольку они противостояли взглядам, преобладавшим в тот момент в обществе.

Террористическая радикализация – это процесс, в результате которого человек принимает террористическое насилие как допустимый или даже правильный образ действий. В конечном итоге это может, хотя и не обязательно, привести данное лицо к пропаганде или поддержке терроризма, либо к участию в террористической деятельности. Однако не существует единственного, четко обозначенного пути к терроризму. Террористическая радикализация может происходить в различных обстоятельствах, различными способами и с разной скоростью. Каждый случай террористической радикализации и вербовки может быть результатом уникального сочетания благоприятных условий с личными обстоятельствами и психологией конкретного мужчины или конкретной женщины.

Не существует общей характеристики террористов или четко обозначенного пути к терроризму. Возможные определяющие факторы террористической радикализации разнообразны и сложны, и в каждом отдельном случае они сочетаются своим особым образом.

Террористическая радикализация и вербовка не происходят в вакууме. Их следует рассматривать как взаимодействие между личностью и внешними факторами, в том числе влиянием пропагандистов терроризма и действиями вербовщиков, развитием событий в обществе в целом и действиями органов государственной власти. Термины

21 См. раздел 2.4.7 настоящего руководства.

«самоуправляющаяся» и «самостоятельно возникающая» радикализация часто используются для описания ситуации, в которой имеет место минимальная степень взаимодействия лиц с теми, кто активно занят радикализацией и вербовкой. Террористическая радикализация при помощи Интернета стала предметом отдельной и постоянно растущей озабоченности государств – как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами. Она связана с таким явлением, как террористы-одиночки или самоучки, которые на первый взгляд действуют независимо, без очевидного внешнего руководства или поддержки.

Террористическая радикализация – это динамический процесс: его можно ускорить, замедлить, а в некоторых случаях и обратить вспять. Поэтому для предупреждения и противодействия НЭРВТ важно понять природу и влияние различных факторов, а также их возможные изменения и взаимодействие друг с другом в различных ситуациях. В этой связи необходимо различать подталкивающие и притягивающие факторы²². Некоторые факторы (например, харизматичный вербовщик) могут стать притягательной силой, влекущей человека на путь радикализация, ведущая к насилию. Другие факторы, такие, как пережитое насилие (в том числе, со стороны представителей государственной власти), могут повысить привлекательность терроризма в глазах людей, подталкивая их к радикализации, связанной с использованием насилия.

2.2.2. Условия, способствующие терроризму

Несмотря на то, что не существует единого набора факторов, способствующих террористической радикализации, некоторые из этих факторов были определены как наиболее существенные. К способствующим терроризму условиям, признанным на уровне ООН и ОБСЕ, относятся «затяжные неурегулированные конфликты, дегуманизация жертв терроризма во всех его формах и проявлениях, отсутствие верховенства права, нарушения прав человека, этническая, национальная

22 Andrew Silke. Becoming a Terrorist [Как становятся террористами]. – In: Andrew Silke (ed.). Terrorists, Victims and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and its Consequences [Террористы, жертвы и общество: взгляд на терроризм и его последствия с точки зрения психологии]. Hoboken (NJ), Wiley, 2003.

и религиозная дискриминация, политическая изоляция, социально-экономическая маргинализация и отсутствие надлежащего управления²³.

Несмотря на то, что существует множество **структурных условий социально-экономического и политического характера**, которые могут подтолкнуть людей к терроризму – например, дискриминация и другие формы нарушения прав человека (в том числе нарушения, которые имеют место в ходе контртеррористической деятельности), относительное ухудшение положения данного индивидуума или отсутствие доступа к образованию, – сами по себе эти условия недостаточны для того, чтобы спровоцировать террористическую радикализацию²⁴. Важно принимать во внимание другие факторы психологического, межличностного и идеологического характера, без понимания которых невозможно объяснить мобилизацию террористов. Такие факторы могут помочь понять, почему один человек выбирает путь террористической радикализации, а другой, с аналогичной ситуацией и жизненным опытом, – нет.

Психологические и когнитивные факторы (представление человека о самом себе, чувство идентичности и сопричастности, ожидания, убеждения и отношения) активно влияют на ситуацию и определяют то, как человек воспринимает свою среду и происходящие с ним события и реагирует на них²⁵. Они могут способствовать возникновению негативных эмоций: человек может испытать чувство неприкаянности, ощутить себя «белой вороной», чувствовать свою оторванность от общества, изоляцию, отторжение со стороны окружения, относительное ухудшение своего положения, униженность, виктимизацию, несправедливость, разочарование, отвращение или превосходство над окружающими. Все это может сделать терроризм более привлека-

23 Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, указ. соч., сноска 8; ОБСЕ, Заявление министров в поддержку Глобальной контртеррористической стратегии ООН, указ. соч., сноска 20.

24 Например, террористы, осуществившие взрывы в аэропорту Глазго (Соединенное Королевство) в 2007 г., были профессиональными инженерами и медиками и имели работу. Преступник, осуществивший террористические акты в Норвегии в июле 2011 г., был представителем среднего класса и принадлежал к группе большинства населения.

25 См., например: John Horgan and Max Taylor. A Conceptual Framework for Understanding the Psychological Process in the Development of the Terrorist [Концептуальная основа понимания психологических процессов в развитии терроризма]. – In: Terrorism and Political Violence, Vol. 18, No. 4, 2006, pp. 588-601.

тельным в глазах некоторых людей. Молодежь часто более податлива с точки зрения НЭРВТ: пытаясь решить для себя вопрос своей идентичности и определить свое место в мире и свое будущее, молодые люди чаще идут на риск и бросают вызов установленному порядку вещей. Психологическая восприимчивость также может внезапно и значительно усилиться в результате травмы, нанесенной каким-либо событием, оказавшим сильное воздействие на человека²⁶.

Распространение **идей и теорий, оправдывающих терроризм и повышающих его привлекательность**, а также восприимчивость к этим идеям и теориям, являются крайне важными притягивающими факторами²⁷. Многие террористы, а также использующие насилие экстремисты умело разрабатывают, преподносят и распространяют свою идеологию, с тем чтобы она была услышана и воспринята конкретным лицом или группой лиц, которых они рассматривают как объект радикализации и вербовки. Существуют различные подходы, которые можно использовать в целях оправдания и обоснования терроризма и повышения его привлекательности. Среди них можно отметить следующие:

- использование идеи о том, что цель оправдывает средства и что насилие – это необходимое и безальтернативное условие достижения императивной социальной, идеологической, политической или другой цели;
- дегуманизация намеченных жертв на основе нетерпимости, ненависти и отрицания человеческого достоинства;
- представление терроризма как чего-то захватывающего, отвергающего традиционные культурно-этические ценности или социально-экономические и другие принципы господствующего класса;
- использование харизмы и/или мнимой легитимности террористов, в особенности их лидеров.

Социальное взаимодействие, динамика поведения в группе и межличностные отношения играют первостепенную роль, являясь притягивающими факторами (за исключением случаев самоуправляющейся

26 Martha Crenshaw. The Causes of Terrorism [Причины терроризма]. – In: Comparative Politics, Vol. 13, No. 4, July 1981, pp. 379-399.

27 Studies into Violent Radicalization: the Beliefs, Ideologies and Narratives [Исследование радикализации, ведущей к насилию: убеждения, идеологии и идеи]. London, The Change Institute, 2008. Это исследование было проведено по заказу Европейской комиссии.

и самостоятельно возникающей радикализации)²⁸. Вовлечение лиц в НЭРВТ может происходить через знакомых людей – друзей, родственников – или через вербовщиков. Лица, занимающиеся вербовкой террористов, находят, заманивают и обрабатывают легко поддающихся воздействию мужчин и женщин, устанавливают контроль над ними, оказывая им материальную и/или психологическую поддержку, а затем используют их доверие для того, чтобы манипулировать ими или внушать им определенные идеи, вовлекая их в террористическую деятельность.

Таблица 1. Условия, способствующие террористической радикализации конкретного лица



28 Marc Sageman. Understanding Terror Networks [Что такое террористические сети]. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004.

Основные положения раздела 2.2:

- Террористическая радикализация – это динамический процесс, с помощью которого человек начинает принимать террористическое насилие как возможный и, вероятно, даже правильный образ действий.
 - Радикализация не представляет угрозы обществу, если она не связана с насилием или иными противозаконными действиями (например, разжиганием ненависти), в соответствии с юридическим определением этого явления в международном праве в области прав человека. Сама по себе радикализация может способствовать положительным переменам.
 - Не существует четко обозначенного пути к терроризму или единого набора факторов, способствующих террористической радикализации. Характеристики (профили), основанные на стереотипных представлениях, связанных с религией, расой, национальностью, полом или социально-экономическим положением, являются не только дискриминирующими, но и неэффективными.
 - Каждый случай террористической радикализации и вербовки является результатом уникального сочетания благоприятных условий с личными обстоятельствами и психологией конкретной личности.
 - Условия, способствующие терроризму, признаны на уровне ООН и ОБСЕ; они включают затяжные неурегулированные конфликты, дегуманизацию жертв терроризма во всех его формах и проявлениях, отсутствие верховенства права, нарушения прав человека, этническую, национальную и расовую дискриминацию, политическую изоляцию, социально-экономическую маргинализацию и отсутствие надлежащего управления²⁹.
-

²⁹ Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, указ. соч., прим 8; ОБСЕ, Заявление министров в поддержку Глобальной контртеррористической стратегии ООН, указ. соч., прим 20.

2.3. БОРЬБА С НАСИЛЬСТВЕННЫМ ЭКСТРЕМИЗМОМ И РАДИКАЛИЗАЦИЕЙ, ВЕДУЩИМИ К ТЕРРОРИЗМУ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Какие меры можно использовать в целях эффективного противодействия НЭРВТ?
 - Что подразумевают эффективные уголовно-правовые меры в отношении НЭРВТ?
 - Как государства должны подходить к условиям, способствующим терроризму?
 - Какие целевые превентивные меры могут потребоваться?
-

Для того чтобы борьба с терроризмом была эффективной и последовательной, она должна осуществляться в соответствии с принципом верховенства права и международными стандартами в области прав человека. Меры, предпринимаемые государством в ответ на угрозу НЭРВТ, должны быть основаны на доказательствах и соразмерны, с тем чтобы государство не утратило доверие и поддержку общества, а также во избежание виктимизации и других форм непреднамеренного подтверждения террористических идей. Помимо этого, данные меры не могут сводиться только к репрессивным действиям, направленным на преследование террористов, лишение их материальных ресурсов и срыв их планов. Как правило, стандартную контртеррористическую деятельность правоохранительных и разведывательных органов необходимо дополнить превентивными мерами, с тем чтобы устранить условия, способствующие распространению терроризма, помешать террористической радикализации и пресечь вербовку террористов.

Государства-участники ОБСЕ признают необходимость борьбы с «различными социальными, экономическими, политическими и прочие факторы, включая воинствующий сепаратизм и экстремизм, порождающие условия, в которых террористические организации могут вербовать сторонников и рассчитывать на поддержку»³⁰. Многие

30 ОБСЕ, Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом, указ. соч., сноска 1; ОБСЕ, Хартия о предупреждении терроризма и борьбе с ним, указ. соч., сноска 9; ОБСЕ, Консолидированная концептуальная база для борьбы с терроризмом, указ. соч., сноска 2; Решение № 10/08 Совета министров ОБСЕ «Дальнейшее наращивание

государства-участники приложили значительные усилия для разработки специальной политики³¹.

Противодействие НЭРВТ требует использования действенных уголовно-правовых мер против лиц, подстрекающих людей к террористической деятельности и стремящихся их завербовать, а также

деятельности ОБСЕ по противодействию терроризму» (Хельсинки, 5 декабря 2008 г.), URL: <http://www.osce.org/ru/mc/35530>.

- 31 См., например: Council of the European Union, The European Union Strategy for Combating Radicalization and Recruitment to Terrorism [Совет Европейского союза, Стратегия Европейского союза по борьбе с радикализацией и вербовкой в террористы], 2005, URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf>; Ministry of the Interior of the Czech Republic, Strategy for Combating Extremism [Министерство внутренних дел Чешской Республики, Стратегия борьбы с экстремизмом], 2009, URL: <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/documents-on-the-fight-against-extremism.aspx>; Government of Denmark, A Common and Safe Future: A Danish Action Plan to Prevent Extremism [Правительство Дании, Общее безопасное будущее: датский план действий по предупреждению экстремизма], 2009, URL: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/58D048E7-0482-4AE8-99EB-928753EFC1F8/0/a_common_and_safe_future_danish_action_plan_to_prevent_extremism.pdf; The Australian Government, Countering Violent Extremism Strategy [Правительство Австралии, Борьба со стратегией насильственного экстремизма], 2011, URL: <http://www.resilientcommunities.gov.au/aboutus/Pages/countering-violent-extremism-strategy.aspx>; Norwegian Ministry of Justice and the Police, Collective Security – a Shared Responsibility: Action Plan to Prevent Radicalization and Violent Extremism [Министерство юстиции и полиции Норвегии, Коллективная безопасность – общая ответственность: план действий по предупреждению радикализации и насильственного экстремизма], March 2011, URL: http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Radikalisereng_engelsk.pdf; United Kingdom Home Office, Prevent Strategy [Министерство внутренних дел Великобритании, Стратегия предупреждения], 7 June 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf; Swedish Ministry of Justice, Action Plan to Safeguard Democracy against Violence-Promoting Extremism [Министерство юстиции Швеции, План действий по защите демократии от насильственного экстремизма], Government Communication 2011/21:44, Stockholm, 8 December 2011, URL: <http://www.government.se/content/1/c6/18/87/00/60f9f2c9.pdf>; The President of the United States of America, Strategy to Empower Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States [Президент Соединенных Штатов Америки, Стратегия усиления партнерства на местном уровне для предупреждения насильственного экстремизма в Соединенных Штатах], August 2011, URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/empowering_local_partners.pdf; Ministry of the Interior of Finland, Towards a Cohesive Society: Action Plan to Prevent Violent Extremism [Министерство внутренних дел Финляндии, На пути к сплоченному обществу: план действий по предупреждению насильственного экстремизма], 8 June 2012, URL: http://www.intermin.fi/download/36330_332012.pdf; Belgian Ministry of the Interior and for the Equality of Opportunities [Министерство внутренних дел и обеспечения равных возможностей Бельгии], Programme de prévention de la radicalisation violente [Programme to prevent violent radicalization – Программа по предупреждению насильственной радикализации], 16 April 2013, URL: <http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/130419-Programme%20de%20pre%CC%81vention%20de%20la%20radicalisation%20violente.pdf>.

комплексных действий в разных областях для искоренения условий, способствующих терроризму³².

2.3.1. Уголовно-правовые аспекты противодействия НЭРВТ

Меры по предупреждению терроризма должны основываться на законодательстве, которое предусматривает криминализацию соответствующих преднамеренных преступлений³³. Определение подобных преступлений в национальном законодательстве (так же, как и определение террористических актов³⁴) – должно быть четким, точным, не носить дискриминационного характера, не иметь обратной силы и быть доступным для широкой общественности. Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма³⁵ признана в качестве образца хорошей международной практики³⁶. В ней содержатся определения таких уголовных преступлений как «публичное подстрекательство к совершению террористического акта», «вербовка в террористических целях» и «обучение в террористических целях».

-
- 32 Общие рекомендации по предупреждению преступности можно найти в Резолюции 2002/13 Экономического и социального совета ООН «Меры по содействию эффективному предупреждению преступности», приложение «Руководящие принципы для предупреждения преступности», URL: <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/2002/r2002-13.pdf>; Handbook on the crime prevention guidelines: Making them work [Руководство по обеспечению действенности руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности], Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, URL: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/10-52410_Guidelines_eBook.pdf (англ.), дополнительно: URL: http://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_6/V1050758r.pdf (рус.).
- 33 См.: Global Counter-Terrorism Forum, The Rabat Memorandum on Good Practices for Effective Counterterrorism Practice in the Criminal Justice Sector [Глобальный контртеррористический форум, Рабатский меморандум о надлежащей практике применительно к действенным мерам противодействия терроризму в секторе уголовной юстиции], 2012, URL: <http://www.thegctf.org/documents/10162/38299/Rabat+Memorandum-English>.
- 34 См. раздел 2.1 настоящего руководства.
- 35 Council of Europe, Convention on the Prevention of Terrorism [Совет Европы, Конвенция о предупреждении терроризма], CETS No. 196, 16 May 2005. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/196.htm>.
- 36 Десять элементов наилучшей практики в области борьбы с терроризмом, указ. соч., сноска 15; см. также: UN Security Council resolution 1624 (2005) Compilation of International Good Practices, Codes and Standards [Справочник по международным полезным методам, кодексам и стандартам, касающимся осуществления Резолюции 1624 (2005) Совета безопасности ООН], UN Counter Terrorism Committee Executive Directorate, URL: <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/bestpractices/res1624.pdf>.

Резолюция 1373 Совета безопасности ООН обязывает государства пресекать вербовку в террористических целях, а резолюция 1624 (2005) призывает запретить в законодательном порядке подстрекательство к совершению террористических актов³⁷. В целях соответствия международным стандартам криминализация подстрекательства к террористическим актам должна сопровождаться необходимыми правовыми гарантиями, отвечающими принципу законности, и должна основываться на соблюдении основных прав, в том числе права на свободу выражения мнения³⁸. В частности, наказание за подстрекательство к совершению террористического акта соответствует принципам прав человека, если оно касается прямого подстрекательства с намерением поддержать терроризм и если оно устанавливает основанную на доказательствах причинно-следственную связь между подстрекательством и вероятным осуществлением террористического акта³⁹.

Просто взгляды или убеждения, которые считаются расистскими или экстремистскими, или мирное выражение этих взглядов, не должны квалифицироваться как преступления. «Радикализация» и «экстремизм» не должны быть объектом контртеррористических мер, осуществляемых правоохранительными органами, если эти явления не связаны с насилием или другими противозаконными действиями (например разжиганием ненависти), как это определено в законодательстве в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Радикально настроенные лица или группы, которые не прибегают к преступной деятельности и/или насилию, не подстрекают к ней и не способствуют ей, не должны становиться объектами для системы уголовного права.

37 Резолюция 1624 (2005), принята Советом безопасности ООН 14 сентября 2005 г., S/RES/1624 (2005). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No5/510/54/PDF/No551054.pdf?OpenElement>.

38 См. раздел 2.4.2 настоящего руководства.

39 Соблюдение прав человека в ходе борьбы с подстрекательством к терроризму и связанными с ним правонарушениями (справочный документ). БДИПЧ ОБСЕ, Семинар экспертов ОБСЕ/Совета Европы «Предупреждение терроризма: борьба с подстрекательством к терроризму и террористической деятельности» (Вена, 19-20 октября 2006 г.). URL: <http://www.osce.org/node/22053>.

Подстрекательство к терроризму и вербовка в террористических целях должны подлежать криминализации и уголовному преследованию в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Криминализация должна быть четко определена в законе и не должна быть направлена против конкретной группы или личности. Взгляды или убеждения, которые считаются расистскими или экстремистскими, или мирное выражение этих взглядов, не должны подлежать криминализации.

Расследование и ведение уголовных дел, связанных с терроризмом, в том числе с подстрекательством к терроризму и вербовкой в террористических целях, должно основываться на конкретных доказательствах, гарантировать соблюдение предусмотренных законом процедур и права на справедливое судебное разбирательство, следовать принципу абсолютного запрета пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижительного обращения или наказания, а также гарантировать право на жизнь, свободу и безопасность⁴⁰.

Однако в силу того, что по своей природе терроризм является тяжким преступлением, полиция или другие компетентные государственные органы могут быть вынуждены прибегнуть к специальным методам расследования (СМР) – таким, как использование тайных агентов, слежка и перехват сообщений. СМР могут подразумевать значительные отклонения от соблюдения прав человека, особенно права на справедливое судебное разбирательство и права на неприкосновенность частной жизни. Поэтому использование таких методов должно:

- ограничиваться серьезными случаями и быть пропорциональным тяжести расследуемого преступления;
- основываться на законах, устанавливающих и четко определяющих механизмы предварительного одобрения, надзора, последующего анализа с применением обратной силы, а также подотчетности, с тем чтобы обеспечить эффективную защиту прав человека, в частности права на справедливое судебное разбирательство, и соблюдение принципа верховенства права⁴¹.

40 См.: Права человека в антитеррористических расследованиях: практическое руководство для сотрудников правоохранительных органов. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2013. URL: <http://www.osce.org/odihr/108930> (англ.).

41 Там же; см. также: Council of Europe, Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on “special investigation techniques” in

2.3.2. Устранение условий, способствующих терроризму

НЭРВТ – это сложное, многокомпонентное явление, к которому необходим продуманный и комплексный подход. Не существует панацеи от этого явления, и риск радикализации и вербовки граждан в террористических целях, с которым сталкиваются государства, никогда не будет устранен полностью. Ввиду существования множества факторов, сочетание которых может способствовать возникновению НЭРВТ, политика и меры по борьбе с этой угрозой должны быть основаны на соответствующей информации и способствовать эффективному снижению этого риска. Оперативные сведения, исследования и консультации с использованием различных источников знаний и опыта и могут помочь в понимании угрозы НЭРВТ и в разработке концепции борьбы с этим явлением на основе доказанных фактов и с учетом конкретных условий и развития ситуации.

Устранение множества условий, способствующих терроризму, – особенно условий структурного характера и подталкивающих факторов – зависит от мер, предпринимаемых в тех областях, которые имеют отношение к борьбе с терроризмом, но не специфичны для нее. Среди этих направлений следует указать следующие:

- решение негативно влияющих на ситуацию социально-экономических проблем (таких, как отсутствие надлежащего управления и коррупция, а также высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи);
- укрепление демократических институтов и верховенства права, в том числе демократических основ работы полиции; поддержка диалога между государством и обществом и обеспечение прав человека и основных свобод;
- борьба с нетерпимостью и дискриминацией, а также поощрение взаимного уважения, сосуществования и гармоничных взаимоотношений между этническими, религиозными, языковыми и другими группами;
- предупреждение насильственных конфликтов, а также поддержка мирного урегулирования споров и существующих конфликтов⁴².

relation to serious crimes including acts of terrorism [Совет Европы, Рекомендация Rec(2005)10 Комитета министров Совета Европы Об использовании «специальных методов расследования» в отношении тяжких преступлений, в том числе террористических актов], Strasbourg, 20 April 2005. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=COE>.

42 Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом, указ. соч., сноска 2.

Стратегии и инициативы в этих областях необходимы для преодоления или предупреждения конфликтов. Однако они необходимы сами по себе, а не только в рамках борьбы с терроризмом. Государства должны действовать с осторожностью, так как, формулируя и решая эти проблемы исключительно с точки зрения борьбы с терроризмом, они могут способствовать формированию предубеждения, которое может отрицательно сказаться на антитеррористических усилиях.

Для эффективного предупреждения терроризма во временной перспективе необходимо устранение самих условий, способствующих терроризму. Это должно делаться без излишнего акцентирования вопросов безопасности.

Для снижения привлекательности терроризма требуются хорошо продуманные меры. Необходимо проанализировать теории и идеи, на которых основывается терроризм, с тем чтобы понять, как террористы могут использовать законное общественное недовольство или конкретные действия государства для оправдания своей деятельности. Террористы могут использовать широкий спектр аргументов, и крайне важно дать правильный и вызывающий доверие ответ на каждый из них. Это подразумевает доказывание идеологической и фактической ошибочности их теорий, а также распространение идей, опровергающих эти теории, среди лиц, выбранных террористами для насильственной радикализации и вербовки. Мнение и опыт бывших насильственных экстремистов и лиц, отказавшихся от НЭРВТ, может помочь более эффективно сформулировать и распространить идеи и теории, опровергающие идеи и теории террористов.

Некоторые страны прилагают серьезные усилия для организации стратегических информационных кампаний в традиционных и новых СМИ с целью противодействия террористической пропаганде. Ряд инициатив, осуществляемых под руководством правительств и/или организаций гражданского общества, направлен на поддержку толерантности и ненасилия, а также на то, чтобы показать положение жертв терроризма и вызвать чувство солидарности с ними или же поощрить бывших насильственных экстремистов к откровенным высказываниям против насильственного экстремизма и терроризма. Для того чтобы выиграть эту «битву за сердца и умы», идеологическая работа должна сопровождаться реальными мерами по решению проблем, вызывающих недовольство в обществе.

Государства должны тщательно избегать действий или политики, которые могут оправдать заявления террористов и усугубить недовольство, которое они используют в собственных интересах.

Для эффективного снижения привлекательности терроризма необходимо предложить надежные альтернативы и идеологические аргументы, развенчивающие заявления террористов. Эти усилия будут напрасными, если государство, своими действиями или бездействием, оправдывает заявления террористов в глазах общественности.

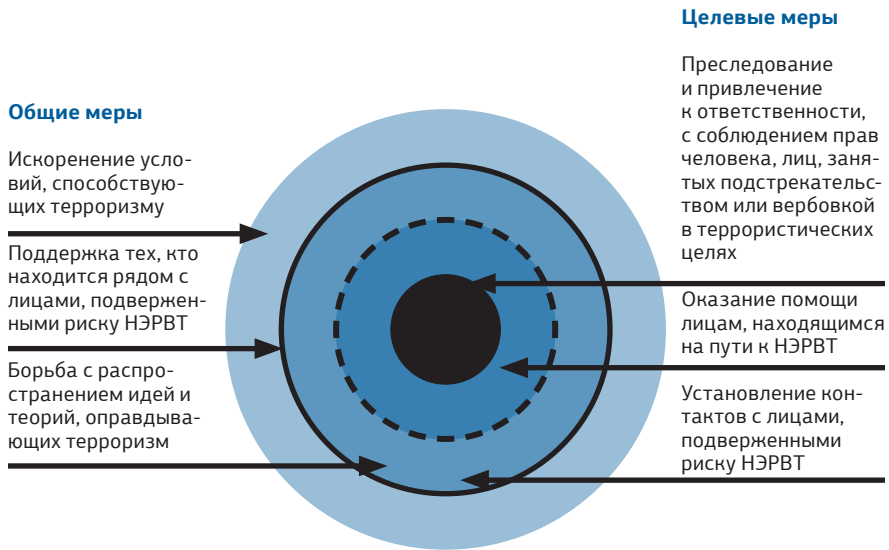
2.3.3. Установление контакта с лицами, склоняющимися к участию в НЭРВТ

Лицам, подверженным риску НЭРВТ, необходимо помочь избежать террористической радикализации. Выявление лиц, входящих в группу риска, может оказаться крайне деликатной и трудной задачей, так как они могут оказаться как обычными гражданами, так и людьми, ведущими уединенный или маргинализированный образ жизни и не идущими на контакт. Должны существовать определенные признаки, которые могут быть незаметны для тех, кто находится рядом с этими лицами. Родственники, учителя, социальные работники – те, кто рядом – нуждаются в помощи для того, чтобы осознать угрозу НЭРВТ, пересмотреть свои представления и стереотипы, признать, что определенное сочетание факторов свидетельствует о риске радикализации, приводящей к использованию насилия, и узнать, что они могут предпринять и к кому могут обратиться за помощью.

Для того чтобы помочь подверженным такому риску лицам, необходимы различные формы поддержки – например, предоставление безопасных помещений, проведение психологических консультаций и обучения, а также переориентация этих лиц на позитивные формы деятельности (такие, как гражданская активность, искусство или спорт). Им необходимо помочь в выработке критического мышления и самоанализа, для того чтобы они могли критически проанализировать теории и идеи насильственного экстремизма, которые, возможно, кажутся им привлекательными. Взаимодействие с ними должно основываться на индивидуальной оценке, четком разграничении ролей и процедурах обмена информацией между различными сторонами (в первую очередь между правоохранителями) с целью соблюдения прав личности – особенно права на неприкосновенность частной

жизни. С лицами, подверженными риску участия в НЭРВТ, не следует обращаться как с потенциальными террористами или вешать на них какие-либо ярлыки.

Таблица 2. Виды мер по противодействию НЭРВТ



Основные положения раздела 2.3:

- Меры по борьбе с НЭРВТ должны основываться на доказанных фактах, быть пропорциональными угрозе и многоплановыми по своему характеру.
- Для того чтобы борьба с терроризмом, включая превентивные меры, была эффективной и последовательной, она должна неизменно соответствовать принципу верховенства права и международным стандартам в области прав человека.
- Противодействие НЭРВТ требует действенных уголовно-правовых мер против лиц, подстрекающих людей к террористической деятельности и стремящихся их завербовать, а также комплексных и многоплановых мер для искоренения условий, способствующих терроризму.

- Существует множество проблем, имеющих отношение к борьбе с терроризмом, но не специфичных для нее. Эти проблемы требуют решения сами по себе (без излишнего акцентирования вопросов безопасности).
 - Выявление лиц, подверженных риску участия в НЭРВТ, может оказаться крайне деликатной и трудной задачей. Тем, кто находится рядом с этими лицами, необходимо помочь в понимании того, что такое НЭРВТ. Также необходимо научить их понимать, какое сочетание факторов может указывать на растущий риск радикализации, приводящей к использованию насилия, в каждом конкретном случае.
 - Лиц, подверженных риску радикализации, нельзя клеймить или обращаться с ними как с потенциальными террористами. Необходимо помочь им избежать пути террористической радикализации, предоставив им различные виды поддержки в зависимости от конкретной ситуации и потребностей. В частности, необходимо развивать их интеллектуальные навыки, чтобы они могли критически проанализировать идеи и теории насильственного экстремизма, которые кажутся им привлекательными.
-

2.4. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫЕ СВОБОДЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ОСОБОГО ВНИМАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЭРВТ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Какова взаимосвязь между борьбой с терроризмом и поощрением и защитой прав человека и основных свобод?
 - Какие права человека и основные свободы требуют особого внимания в условиях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ?
 - Какие права человека и основные свободы являются абсолютными и не допускающими ограничения, а какие могут быть на законных основаниях ограничены в конкретных условиях с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ?
-

2.4.1. Права человека и основные свободы в условиях борьбы с терроризмом

Государства обязаны защищать всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, и обеспечивать им все средства правовой защиты, предусмотренные международными стандартами в области прав человека⁴³. Поскольку терроризм нацелен на уничтожение самих прав человека, демократии и верховенства права и непосредственно отражается на возможности осуществления некоторых прав человека, в частности права на жизнь, свободу и физическую неприкосновенность⁴⁴, государства обязаны предпринимать шаги для предупреждения терроризма, включая НЭРВТ. Все меры для противодействия НЭРВТ со стороны государств и их ведомств – таких, как полиция – тоже должны соответствовать международным правовым обязательствам государства, в частности, международным стандартам в области прав человека.

Государства обязаны предупреждать терроризм с целью защиты прав человека и отстаивать и соблюдать права всех лиц в условиях борьбы с терроризмом.

Соблюдение прав человека не противоречит принятию жестких и действенных мер для борьбы с терроризмом и НЭРВТ. В частности, оно побуждает государства к позитивным действиям в защиту права на жизнь, физическую неприкосновенность и безопасность. Помимо этого, соблюдение, защита и поощрение прав человека является условием эффективности принимаемых государством мер, поскольку, согласно Глобальной контртеррористической стратегии ООН и обязательствам ОБСЕ, нарушения прав человека способствуют распространению терроризма⁴⁵.

43 Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП); статья 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ).

44 Права человека, терроризм и борьба с терроризмом (Изложение фактов № 32). Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Женева, 2006. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32ru.pdf>.

45 Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, указ. соч., сноска 8; ОБСЕ, Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом, указ. соч., сноска 1; ОБСЕ, Хартия о предупреждении терроризма и борьбе с ним, указ. соч., сноска 9.

Существует ряд прав человека, требующих особого внимания в условиях борьбы с терроризмом и НЭРВТ. Некоторые из этих прав являются абсолютными и не могут быть ограничены ни при каких условиях, в то время как другие можно ограничить на законных основаниях. Право на защиту от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания является абсолютным правом и поэтому не подлежит ограничению ни в какой форме, даже во время чрезвычайного положения. Никакие исключительные обстоятельства, включая борьбу с терроризмом, не могут использоваться как оправдание пыток и других видов жестокого обращения. Аналогичным образом, дискриминация по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного положения, места рождения, принадлежности к меньшинству или по другому признаку не может быть оправдана ни при каких обстоятельствах. Нарушения этих прав – например, в форме жестокого обращения со стороны сотрудников полиции – или непринятие действенных мер для расследования случаев нападения на конкретных лиц или группы лиц, являются незаконными и приводят к негативным результатам, поскольку могут способствовать НЭРВТ⁴⁶.

Запрет пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания является абсолютным.

Большинство других прав, требующих особого внимания в условиях борьбы с терроризмом, являются существенно-квалифицированными. Это означает, что эти права могут быть на законных основаниях

46 Растет объем материалов, включая свидетельства специалистов-практиков, подтверждающих, что применение пыток является не только незаконным, но и неэффективным средством. См., например: The Report of the Constitution Project's Task Force on Detainee Treatment [Отчет рабочей группы по вопросам обращения с задержанными проекта Конституция], Washington, DC, The Constitution Project, 2013; Darius Rejali, *Torture and Democracy* [Пытки и демократия], Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009; Yuval Ginbar, *Why Not Torture Terrorists? Moral, Practical, and Legal Aspects of the 'Ticking Bomb' Justification for Torture* [Почему нельзя пытать террористов? Моральные, практические и юридические аспекты обоснования пыток – «бомбы замедленного действия»], Oxford, Oxford University Press, 2010.

ограничены в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Для этого требуется наличие следующих условий:

- основания для ограничения должны быть отражены в национальном законодательстве, и эти основания должны быть достаточно четкими, с тем чтобы лица, к которым они относятся, осознавали последствия своих действий;
- ограничение должно преследовать законную цель (такую, например, как защита общественного спокойствия и порядка, защита прав и свобод других лиц или защита национальной безопасности);
- ограничение должно быть необходимым в демократическом обществе (то есть должна присутствовать насущная социальная необходимость для ограничения права) и не должно отменять сути ограничиваемого права;
- ограничение должно быть соразмерно поставленной цели;
- ограничение не должно носить дискриминирующий характер⁴⁷.

Защита прав человека требует наличия средств защиты от злоупотреблений – таких, как механизмы судебного надзора и подотчетности.

В приведенных ниже разделах рассматриваются права, которые особенно актуальны с точки зрения взаимодействия полиции с населением в целях противодействия НЭРВТ. Более подробные рекомендации относительно прав, требующих особого внимания в условиях борьбы с терроризмом, можно найти в издании БДИПЧ «Борьба с терроризмом и защита прав человека». Все права, упомянутые в этом руководстве, защищены международными инструментами в области прав человека, и государства-участники ОБСЕ обязались соблюдать и защищать их⁴⁸.

47 Подробное описание природы прав и условия для законного ограничения прав можно найти в руководстве БДИПЧ ОБСЕ «Борьба с терроризмом и защита прав человека», указ. соч., сноска 7, с. 66-73.

48 Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения: сборник документов в тематическом порядке, том 1, 3-е изд. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011. URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/77677?download=true>.

2.4.2. Свобода выражения мнения⁴⁹

Право на свободу выражения мнения включает в себя право искать, получать и передавать информацию, а также право иметь определенные взгляды. Оно применимо не только к информации или идеям, принимаемым благосклонно и рассматриваемым как безопасные или нейтральные, но и тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят государство или какую-либо группу населения⁵⁰. Хотя условия для ограничения этого права строго лимитированы, оно все же не является абсолютным. Данное право может быть ограничено государством в соответствии с международными стандартами в области прав человека в случае злоупотребления им или же нарушения прав других лиц – например, в случае подстрекательства к применению насилия в отношении других лиц, оправдания такого насилия или разжигания ненависти на расовой или религиозной почве. Тем не менее, любая мера, ограничивающая это право, должна быть строго соразмерна угрозе правам других лиц и должна отвечать описанным выше требованиям. Демократическое государство должно действовать осторожно, чтобы сохранять права и свободы тех, кто мирным путем добивается осуществления политической программы, пусть радикальной или даже экстремистской.

Непрепятствование разжиганию ненависти и подстрекательству к терроризму поощряет терроризм, создавая впечатление молчаливого одобрения и тем самым признавая, а то и оправдывая такие действия. Поэтому совершенно необходимо, чтобы государство и гражданское общество противодействовали разжигающим ненависть высказываниям и подстрекательству к терроризму. Это нелегкая задача, поскольку спорные и нетерпимые взгляды часто выражаются таким образом, чтобы не считаться незаконными в демократическом

49 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990), URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>; ОБСЕ, Будапештский документ 1994 года «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху», Решение VIII «Человеческое измерение» (Будапешт, 5-6 декабря 1994 г.), URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rbudapest.html>; статья 19 Всеобщей декларации прав человека; статьи 19 и 20 МГППП; статья 10 ЕКПЧ; статья 11 Хартии Европейского союза об основных правах (ХЕСОП); статья 4 Американской декларации прав и обязанностей человека (АДПОЧ).

50 ЕСПЧ, *Handyside v. United Kingdom* (дело «Хэндисайд против Соединенного Королевства»), заявление №5493/72, 7 декабря 1976 г. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499#{«itemid»: \[«001-57499»\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499#{«itemid»: [«001-57499»]})

обществе. Эффективными и законными будут те меры в отношении пропаганды ненависти и подстрекательства к терроризму, которые соответствуют принципу свободы выражения мнения и поддерживаются общественностью⁵¹. Поспешные или несоразмерные действия могут привести к отчуждению или виктимизации определенных сообществ, а затем и к ослаблению доверия к правоохранительным органам и их поддержки со стороны общественности.

Эффективными и законными являются те меры в отношении разжигающих ненависть высказываний и подстрекательства к терроризму, которые соответствуют принципу свободы выражения мнения и поддерживаются общественностью.

Еще один вопрос, вызывающий озабоченность, связан с излишними ограничениями со стороны государств, часто основанными на широкой трактовке понятий «терроризм» и «экстремизм». Это может привести к подавлению взглядов, которые, будучи противоречивыми и порой воспринимаемыми как радикальные, не являются незаконными согласно международным стандартам в области прав человека. Национальные законы должны не просто криминализировать преднамеренные призывы или подстрекательства к совершению теракта, но предусматривать наличие причинно-следственной связи между подстрекательством и вероятностью совершения теракта. Выражение радикальных или экстремистских взглядов, не связанное с подстрекательством к преступлениям, не должно быть уголовно наказуемо.

Любые усилия по предупреждению террористической радикализации с помощью Интернета (такие, как регулирование, фильтрация или блокировка Интернет-контента, противоречащего международному праву) должны соответствовать международным принципам в области прав человека, в том числе принципу верховенства права, с тем чтобы не привести к незаконному ограничению свободы выражения мнения и не помешать свободному потоку информации. Меры безопасности должны быть временными по своей природе и узко

51 Совет министров ОБСЕ, Решение № 6 «Толерантность и недискриминация» (Порту, 7 декабря 2002 г.), URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40526>; статьи 5 и 20 МПГПП; статья 17 ЕКПЧ.

направленными на достижение четкой и конкретной цели, предписанной в законе. Эти меры не должны быть направлены против инакомыслия и критических высказываний⁵².

2.4.3. Свобода средств массовой информации

Средства массовой информации играют основную роль в поиске, получении и передаче идей и информации. Об уровне развития демократии можно в значительной мере судить по степени независимости и плюрализма СМИ. При этом у СМИ есть не только права, но и обязанности⁵³. Предполагается, что средства массовой информации не преподносят агрессивные высказывания и материалы, подстрекающие к терроризму, как нечто оправданное или как пример для подражания.

Правовое регулирование СМИ, если таковое имеется, следует ограничивать узко определенными обстоятельствами, с тем чтобы исключить использование СМИ с целью пропаганды ненависти и насилия; при этом необходимо «максимальное саморегулирование и минимальное вмешательство со стороны государства»⁵⁴. Необходимы также четкие законы и политика, полностью соответствующие международным стандартам и обязательствам ОБСЕ в отношении свободы средств массовой информации и свободы выражения мнения. Это позволит обеспечить свободу СМИ и гарантировать осведомленность СМИ об ограничениях, которые могут быть применены к ним в четко определенных, необходимых и соразмерных ситуации целях. Однако такое регулирование не должно включать в себя цензуру и другие неправомочные ограничения.

52 Freedom of Expression on the Internet: A study of legal provisions and practices related to freedom of expression, the free flow of information and media pluralism on the Internet in OSCE participating States [Свобода слова в Интернете: исследование правовых норм и практики, связанных со свободой выражения мнения, свободным потоком информации и плюрализмом СМИ в Интернете в государствах-участниках ОБСЕ]. Vienna, OSCE Representative on Freedom of the Media, 2010. URL: <http://www.osce.org/fom/80723>.

53 ЕСПЧ, *Jersild v. Denmark* (дело «Джерсилд против Дании»), заявление №15890/89, 23 сентября 1994 г., URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57891>.

54 Доклад Специального докладчика по вопросам поощрения и защиты права на свободу убеждений и их свободное выражение г-на Абида Хуссейна на 54-й сессии Комиссии по правам человека «Вопрос о правах человека всех лиц, подвергаемых задержанию или тюремному заключению в какой бы то ни было форме», Doc. E/CN.4/1998/40, 1998 г., п. 17. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/103/14/PDF/G9810314.pdf?OpenElement>.

Освещение событий в СМИ чрезвычайно важно для общества во время кризиса – например, в случае терактов, – поскольку это позволяет предоставить населению точную, своевременную и полноценную информацию. В такой момент государства обязаны гарантировать и защищать свободу средств массовой информации. Диалог и сотрудничество между правительством, журналистами и гражданским обществом помогает обеспечить свободу выражения мнения и свободу СМИ и информации во время кризиса⁵⁵.

2.4.4. Свобода мысли, совести и религии или убеждений⁵⁶

Свобода мысли, совести, религии или убеждений включает в себя право исповедовать и принимать религию или убеждения по собственному выбору, а также проявлять свою религию или убеждения. Это право влечет за собой право выбирать, менять, исповедовать или не исповедовать религию по собственному выбору, и никакое ограничение этого права недопустимо⁵⁷. Однако государства могут ограничивать проявление религиозных или других убеждений. Эти ограничения должны преследовать законную цель – например, цель защиты

55 Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Protecting Freedom of Expression and Information in Times of Crisis [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по защите права на свободу выражения мнения и защите свободы информации во время кризисов], CoE, 26 September 2007. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188493>.

56 Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе – Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе, 1 (а) «Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях» – принцип VII (Хельсинки, 1975), URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>; Итоговый документ Мадридской встречи представителей государств-участников СБСЕ 1980 г. – Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: принципы (Мадрид, 1983), URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40875>; Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе – Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: принципы (Вена, 1989), URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rvienna86.html>; Копенгагенский документ ОБСЕ, указ. соч., сноска 43; Будапештский документ ОБСЕ 1994 года, указ. соч., сноска 43, Решение VIII «Человеческое измерение»; Решение № 4/03 Совета министров ОБСЕ «Толерантность и недискриминация», Маастрихт, 2 декабря 2003 г., URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40538>; статья 18 МПГПП; статья 9 ЕКПЧ; статья 10 Хартии Европейского союза об основных правах (ХЕСОП); статья 4 Американской декларации прав и обязанностей человека (АДПОЧ).

57 UN Human Rights Committee, General Comment No. 22: The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18) [Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 22 «Право на свободу мысли, совести и религии» (статья 18)], 30 July 1993, paras. 3 and 5. URL: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/9a30112c27d1167cc12563ed004d8f15>

общественного спокойствия, порядка, здоровья или нравственности, или же прав и свобод других лиц⁵⁸. Ограничения не должны быть направлены против определенной религии. Международные стандарты в области прав человека не допускают ограничения права на выражение собственной религии или убеждений на основании соображений «государственной безопасности».

Для оправдания своих действий террористы могут ссылаться на целый ряд политических, философских, идеологических, расовых, этнических, религиозных и других причин. Государства-участники ОБСЕ решительно отвергают отождествление терроризма с какой-либо расой, национальностью или религией⁵⁹. Неверная политика или действия, направленные против определенных религиозных сообществ и групп верующих, могут привести к усилению НЭРВТ – совокупному результату неправоудия, а также стигматизации и отчуждения, возникших, например, вследствие очень упрощенных представлений о связи между определенным видом одежды или проявлениями культуры и терроризмом.

Право исповедовать или принимать религию или убеждения по собственному выбору является абсолютным правом. Государства-участники ОБСЕ решительно отвергают отождествление терроризма с какой-либо религией.

58 МПГПП и ЕКПЧ определяют в качестве возможных оснований для ограничения проявления вероисповедания или убеждений защиту общественной безопасности, порядка, здоровья или нравственности, либо прав и свобод других лиц (МПГПП, статья 18.3; ЕКПЧ, статья 9.2). Эти основания также указаны в прецедентном праве Межамериканского суда по правам человека.

59 ОБСЕ, Хартия о предупреждении терроризма и борьбе с ним, указ. соч., сноска 9, п. 2.

2.4.5. неприкосновенность частной и семейной жизни⁶⁰

Право на неприкосновенность частной жизни гарантирует уважение неприкосновенности частной и семейной жизни, жилища и переписки. Это право выходит за рамки частной жизни и включает в себя определенную деятельность, осуществляемую публично. Оно также касается установления и поддержания отношений с другими людьми. Право на неприкосновенность частной жизни также касается средств идентификации личности, включая данные, раскрывающие расовое и этническое происхождение или иную конфиденциальную информацию, а также обыска лиц, их одежды и личных вещей. Государство может получать и фиксировать информацию о лицах, полученную либо из открытых источников, либо при помощи специальных методов расследования – таких, как наблюдение, перехват сообщений, пересылаемых по каналам связи, или операции под прикрытием. Любые подобные действия должны предприниматься с соблюдением национального законодательства, сформулированного в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Помимо этого, они должны быть обоснованными, необходимыми, соразмерными и недискриминирующими. Закон также должен предусматривать достаточные процессуальные средства защиты от злоупотреблений. Действия со стороны государства, нарушающие право на неприкосновенность частной жизни, могут вызвать подозрительность и разрушить долгосрочные позитивные отношения, а также подорвать доверие общественности в целом или конкретных групп к государственным органам.

2.4.6. Право на свободу мирных собраний и свободу объединений⁶¹

Право на свободу мирных собраний и право на свободу объединений являются фундаментальными признаками демократии и представляют собой механизмы для использования других прав – например, права на свободу мысли, совести, религии или убеждений и права на свободу выражения мнения. Неправомерные ограничения права на свободу мирных собраний и свободу объединений лишают общество

60 Статья 17 МПГПП; статья 8 ЕКПЧ; ст. 7 ХЕСОП; статьи 5, 9 и 10 АДПОЧ; статья 16 Конвенции ООН о правах ребенка.

61 Статьи 21 и 22 МПГПП; статья 11 ЕКПЧ; статья 12 ХЕСОП; статьи 21 и 22 АДПОЧ.

преимуществ, которые несет в себе плюрализм взглядов и мнений, и могут загнать организации в подполье, тем самым создав условия, способствующие возникновению НЭРВТ, но препятствующие выявлению и предупреждению этого явления. Право на свободу мирных собраний и право на свободу объединений не следует ограничивать методами, уничтожающими саму суть эти прав, поскольку это несовместимо с природой демократического общества⁶².

Неправомерные ограничения прав на свободу мирных собраний и свободу объединений могут загнать организации в подполье, тем самым создав условия, способствующие возникновению НЭРВТ, но препятствующие выявлению и предупреждению этого явления.

Право на свободу собраний защищает исключительно мирные собрания. От желающих собираться мирно не требуется получать на это разрешение. В пользу этой свободы должна действовать презумпция мирного намерения. Любая реакция правоохранительных органов на беспорядки должна быть направлена против тех, кто участвует в беспорядках, а не против всего собрания в целом. Запрет собрания является чрезвычайной мерой, которую следует использовать в качестве последнего средства, если действия менее ограничивающего характера не помогли властям достичь поставленной цели. Ограничение свободы собраний до их проведения может быть оправдано только законными основаниями, указанными в международных и региональных инструментах в области прав человека. В частности, ограничения, основанные на необходимости поддержания общественного порядка, не следует применять при наличии только гипотетического или незначительного риска беспорядков или просто при присутствии враждебно настроенной публики⁶³.

Государствам следует не просто воздерживаться от ненужных ограничений, но и предпринимать шаги для защиты этих свобод от вмешательства

62 UN Human Rights Committee, Communication No. 1274/2004, Viktor Korneenko et al. v. Belarus [Комитет ООН по правам человека, Сообщение № 1274/2004, Корниенко и другие против Беларуси], ССРП/С/88/Д/1274/2004. URL: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2fdbcde4a15b6codc1257234004ee25d?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2fdbcde4a15b6codc1257234004ee25d?Opendocument).

63 Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 2-е издание. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2010. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>.

третьих сторон. Например, государства должны предпринимать надлежащие оперативные меры для защиты участников собрания от насилия со стороны противостоящих им групп, в то же время содействуя проведению мирных собраний и контрдемонстраций в пределах видимости и слышимости друг друга или их планируемых аудиторий⁶⁴.

Свобода собраний распространяется на создание, вступление и активное участие в политических партиях, профессиональных союзах и во всех формах гражданского общества, включая культурные и религиозные организации. Для запрета политических партий или иных организаций недостаточно одного только заявления о том, что цели организации противоречат мнению большинства о том, как должно быть организовано общество; необходимо наличие конкретных доказательств намерения или попыток подорвать ценности демократии и прав человека. Помимо этого, меры, чрезмерно ограничивающие или запрещающие свободу объединений (такие, как отказ в регистрации или запрет на сбор средств) должны приниматься только на основании конкретных фактов.

2.4.7. Равенство и недискриминация⁶⁵

Государства имеют как негативные, так и позитивные обязательства по защите лиц от дискриминации. Они обязаны не просто не подвергать людей дискриминации, но и предпринимать действия для защиты от дискриминации, в том числе, в некоторых случаях, от дискриминации со стороны частных лиц. Дискриминацию можно определить как дифференцирующее отношение, которое подразумевает различие, исключение, ограничение или предпочтение на основании таких признаков, как

64 Report: Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2011 - June 2012) [Мониторинг свободы мирных собраний в выбранных государствах-членах ОБСЕ: доклад (май 2011 г. – июнь 2012 г.)]. Warsaw, OSCE/ODIHR, 9 November 2012. URL: <http://www.osce.org/odihr/97055>.

65 Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе – Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе, 1 (а) «Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях» – принцип VII, указ. соч., сноска 56; Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе – «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: принципы», указ. соч., сноска 56; Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, указ. соч., сноска 49; статья 26 МПГПП; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статья 14 ЕКПЧ; статья 21 ХЕСОП; статья 2 АДПОЧ.

раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или другие взгляды, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, обстоятельства рождения, принадлежность к меньшинству или другого признака и ставит целью или приводит к отмене или ограничению признания, обладания и реализации всеми лицами всех прав и свобод, определенных в национальном или международном праве⁶⁶. Дискриминация также может включать в себя обращение, которое без объективного и разумного обоснования не учитывает значительных различий между людьми⁶⁷.

Государства-участники ОБСЕ признали, что недискриминация особенно важна в условиях предупреждения терроризма и борьбы с ним⁶⁸. Дискриминирующее обращение со стороны государственной власти может стать одним из факторов, способствующих насильственной радикализации и терроризму. Лица, подвергающиеся дискриминации, чувствуют себя изгоями, и поэтому скорее поверят в то, что общество и/или государство не обращается с ними так же, как с другими гражданами, по причине, например, этнического, религиозного или языкового различия. Особой проблемой в работе полиции является дискриминирующее этническое профилирование, то есть применение сил полиции против конкретных лиц на основании стереотипных, поверхностных и неквалифицированных предположений, связанных с национальностью, этнической принадлежностью или вероисповеданием этих людей. Следует использовать альтернативные, законные методы профилирования, основанные на конкретных доказательствах и оперативных данных.

Дискриминирующее профилирование может применяться полицией при задержании и обыске на улице, при слежении за людьми или при проведении контртеррористических операций. Такой подход является незаконным и может привести к негативным последствиям, в том

66 UN Human Rights Committee, General Comment No. 18: Non-discrimination [Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 18 «Недискриминация», 1989. URL: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/o/3888b0541f8501c9c12563edo04b8d0e>.

67 ЕСПЧ, *Thlimmenos v. Greece* (дело «Тлимменос против Греции»), заявление №34369/97, 6 апреля 2000 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58561>.

68 Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке (Маастрихт, 2003 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40538>.

числе к стигматизации и отчуждению⁶⁹. Доказано также, что дискриминирующее профилирование неэффективно, поскольку террористические группы легко могут обойти эти методы. Вербовка террористов, не соответствующих заранее составленному описанию, помогает террористическим группам уменьшить вероятность обнаружения. Излишняя уверенность в составленной характеристике может ввести в заблуждение сотрудников полиции и других государственных служб, оказав влияние на их индивидуальные суждения и следственные навыки.

Пример 1. Сбор данных (Германия)

В 1970-х гг. Федеративную Республику Германия захлестнула волна террористических актов, организованных террористической группой левого толка. В ходе расследования полиция установила, что члены группы снимали квартиры на чужое имя и платили арендную плату, оплачивали счета за электричество и телефон наличными. Полиция разработала программу для автоматической фильтрации данных, полученных из государственных и частных документов, на основании данного поведенческого профиля, в результате чего для более подробной проверки было отобрано 18 000 имен. Затем полиция выявила двоих подозреваемых, один из которых оказался террористом, а другой – наркодилером.

После террористических актов в США 11 сентября 2001 г. немецкая полиция решила использовать ту же самую программу для тщательной проверки лиц по демографическим и социально-экономическим критериям, включенным в профиль террористов, совершивших теракт 11 сентября. Профиль включал следующие характеристики: мужчина, мусульманин, возраст от 18 до 40 лет, студент или бывший студент, житель или гражданин конкретной страны с преимущественно мусульманским населением. В результате были профильтрованы данные более чем на 300 000 человек, и для более подробной проверки было отобрано 32 000 человек («скрытых террористов»). Однако ни один из них не был обвинен в уголовном преступлении.

69 Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина на 4-й сессии Совета ООН по правам человека, A/HRC/4/26, 2007 г. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/105/09/PDF/G0710509.pdf?OpenElement>.

Высший суд Германии выразил обеспокоенность тем, что такая превентивная фильтрация информации вызвала стигматизацию проверяемых и повысила риск их дискриминации в повседневной жизни. Суд также постановил, что эта превентивная проверка данных являлась незаконной и нарушила право на неприкосновенность частной жизни, поскольку она не основывалась на фактах наличия конкретной и неизбежной угрозы в отношении Германии.

Источник: Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом⁷⁰; Федеральный конституционный суд Германии⁷¹.

Пример 2. Полномочия для задержания и обыска на улице (Испания)

Полицейские службы нередко имеют полномочия на задержание и обыск людей на улице – в том числе и тех лиц, которые не подозреваются в совершении преступления. Эти полномочия противоречивы и подвергаются критике, в частности, в связи с тем, что они могут несоразмерно использоваться против представителей меньшинств. Использование полномочий на задержание и обыск на основании дискриминирующего этнического профилирования может крайне отрицательно повлиять на доверие населения к полиции, а это может, в свою очередь, усугубить или закрепить за полицией образ ведомства, стигматизирующего и преследующего членов определенных национальных, этнических или религиозных групп.

70 Там же.

71 Федеральный конституционный суд Германии, BVerfG, 1 BvR 518/02.

Один из методов повышения прозрачности работы полиции – подробная статистика фактов использования таких полномочий. Другой метод – это инструктаж и обучение сотрудников полиции, призванные гарантировать, что решения остановить и обыскать человека на улице будут приниматься на основании объективных критериев, а не подозрений, возникших на базе дискриминирующих стереотипов, которые связаны, например, с возрастом или принадлежностью к группе меньшинства. Наряду с этим должна существовать система внешнего и внутреннего контроля. Более того, при наличии у полиции полномочий на задержание и обыск на улице людям должна быть предоставлена достаточная информация об их правах в таких обстоятельствах⁷².

Например, в 2007 г. в Испании полиция города Фуэнлабрада в сотрудничестве с Институтом «Открытое общество» осуществила пилотный проект по мониторингу использования полномочий на задержание и обыск на улице. Полицейские должны были заполнить анкету, указав этническую принадлежность и/или гражданство остановленного на улице лица, фамилию ответственного сотрудника полиции, время, дату и место задержания, законные основания для задержания, основания для подозрения, результат обыска, а также дополнительную графу, где следовало описать условия задержания для целей сбора оперативной информации. Копию анкеты следовало передать задержанному на улице. В анкете также приводилась информация о правах человека и о том, как подать жалобу в случае, если человек недоволен обращением полиции.

72 Совет Европы, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Общеполитическая рекомендация № 11 «Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов», CRI (2007) 39, 4 октября 2007 г., URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/compilations_en/compilation%20recommandation%201-11%20russe%20cri07-38.pdf; Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices [Сокращение практики этнического профилирования в Европейском союзе: руководство по хорошей практике], New York, Open Society Foundations, 2012; Towards More Effective Policing: Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide [В направлении более эффективной полицейской деятельности: понимание и предупреждение дискриминирующего этнического профилирования: руководство], Luxembourg, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010; Basic Human Rights Reference Guide: The Stopping and Searching of Persons [Справочник по основным правам человека: задержание и обыск], United Nations Counter Terrorism Implementation Taskforce, Working Group on Protecting Human Rights while Countering Terrorism, New York, United Nations, 2010.

Такая практика привела к тому, что сотрудники полиции стали уделять больше внимания обращению с задержанными на улице. Анкеты также проверяли вышестоящие начальники, с тем чтобы оценить степень этнического профилирования. По наблюдениям Института «Открытое общество», через полгода доля останавливаемых полицией иммигрантов сократилась. Более того, общее количество таких задержаний на улице сократилось больше чем наполовину, а процент задержаний, давших результат, увеличился почти в три раза. Улучшив использование данных, полиция Фуэнлабрада стала работать более эффективно: полицейские останавливали меньше людей, но такие задержания стали более результативными.

Источник: Институт «Открытое общество»⁷³.

Основные положения раздела 2.4:

- Государства обязаны защищать всех людей в пределах своей юрисдикции от терроризма, который представляет собой угрозу правам человека, демократии и верховенству права.
- Государства обязаны постоянно соблюдать права человека в условиях предупреждения терроризма и борьбы с ним – как в целях соблюдения международных обязательств, так для повышения эффективности собственной деятельности.
- Нарушения прав человека создают условия, способствующие терроризму и подпитывающие НЭРВТ.
- Попытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения или наказания полностью запрещены и не могут быть оправданы.
- Допустимые ограничения прав человека в условиях борьбы с терроризмом должны быть четко предусмотрены законодательством; они должны быть необходимыми, обоснованными, соразмерными и недискриминационными.

73 Reducing Ethnic Profiling in the European Union, там же, с. 83.

3. Подходы к борьбе с терроризмом, основанные на взаимодействии с местными сообществами: основные понятия

Террористическая деятельность всегда имеет в том числе локальное значение: она всегда происходит в каком-либо конкретном месте – будь то место, где скрываются террористы, где они находят поддержку и действуют, где совершается теракт, или же место, где личность или группа присоединяются к террористической деятельности. Поэтому необходим локальный подход к предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Государства стремятся определить места для сосредоточения своих усилий, с тем чтобы лучше распределить ресурсы и повысить эффективность контртеррористических мер. Растет роль местных сообществ как центра внимания при формулировании и реализации контртеррористической политики.

3.1. МОДЕЛЬ БЕЗОПАСНОСТИ СООБЩЕСТВА

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Какое определение можно дать понятию «сообщество»?
 - Какова роль этого понятия в выявлении и решении вопросов безопасности?
-

3.1.1. Что такое сообщество?

Сообщество можно в целом представить состоящим из отдельных лиц, групп и институтов, находящихся на одной территории и/или

имеющих общие интересы⁷⁴. Это понятие можно истолковать следующим образом: сообщество – это группа сторон, интересующихся конкретными вопросами, мерами или политикой. Лица или группы могут принадлежать к нескольким сообществам. Лица могут быть членами большого количества сообществ, в том числе трансграничных, а их членство в определенных группах может меняться со временем. Помимо этого, разнятся и потребности членов сообщества (в зависимости от того, являются ли они женщинами, мужчинами, девушками или юношами).

Сообщество состоит из лиц, групп и институтов, находящихся на одной территории и/или имеющих общие интересы.

Однако термин «сообщество» – это сложный и широко обсуждаемый термин, который имеет различные варианты толкования, охватывающие целый ряд понятий, более или менее совпадающих друг с другом. «Сообщества по интересам» объединяют лиц, группы и институты, которые имеют один или несколько общих интересов (например, общую географическую территорию, общий интерес к защите определенной культуры, предпочтение определенного вида спорта или вида отдыха). «Географические сообщества» состоят из лиц, групп и институтов, находящихся на конкретной территории (район, город, регион); это может быть местное население или все население страны. Могут существовать сообщества по интересам, имеющие глобальный или транснациональный аспект, то есть сообщества, не имеющие границ и выходящие за пределы определенной местности или территории государства. За последнее время в результате развития новых информационных технологий географически рассеянные лица, группы и институты могут поддерживать связь и взаимодействовать в вопросах, представляющих общий интерес.

Сообщества не стоит путать с меньшинствами. Меньшинства можно понимать как группы, чья идентичность находится вне доминирующих, преобладающих культурных, социальных и политических норм с точки зрения расы, национальности, пола, возраста, физических

74 ОБСЕ, Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом, указ. соч., сноска 6.

и умственных способностей, класса, религии и убеждений, языка или культуры. В международном праве под меньшинствами обычно понимают также национальные или этнические, религиозные или языковые группы.

Однако в международном праве нет единого принятого определения меньшинства. Тем не менее, для определения таких групп используют совокупность объективных и субъективных критериев. Меньшинство – это группа с языковыми, этническими и культурными характеристиками, отличными от большинства; она часто стремится не только сохранить свою идентичность, но и добиться большего выражения этой идентичности⁷⁵. Однако в некоторых государствах для определения таких групп вместо термина «меньшинство» используется термин «сообщество».

3.1.2. Что такое «сплоченность сообщества» и «устойчивость сообщества»?

Сплоченность можно понимать как степень объединения людей вокруг общих интересов и целей, стремления узнать друг друга, а также чувства коллективной идентичности и сопричастности, что приводит к возникновению взаимопонимания и доверия. Сплоченность прямо пропорциональна количеству, разнообразию и/или интенсивности общих интересов и взаимодействия, являющихся основой солидарности, мобилизации и совместных действий. Напротив, недоверие, отсутствие взаимопонимания или незнание друг друга подрывают сплоченность и легко могут быть использованы теми, кто стремится вызвать разногласия и конфронтацию. Важно понимать, что разногласия могут возникать и внутри сообществ, и между сообществами.

75 High Commissioner on National Minorities: Factsheet [Верховный комиссар по делам национальных меньшинств: справка], OSCE, 2008. URL: <http://www.osce.org/hcnm/33317>. Статья 27 МПГПП гласит: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

Сплоченность – это степень объединения людей вокруг общих интересов и целей, стремления узнать друг друга, а также чувства коллективной идентичности и сопричастности, что приводит к возникновению взаимопонимания и доверия.

Сплоченность ведет к различным формам коллективной мобилизации в условиях, когда люди готовы объединяться и действовать во имя решения общих проблем на благо общества. Высокая степень сплоченности сообщества ассоциируется со значительно более низкими показателями преступности, в частности, грабежей, нападений, уличных преступлений и других источников виктимизации людей с применением насилия⁷⁶.

Государство играет важную роль в создании, поощрении и поддержке сплоченности всех сообществ в обществе. Для выполнения этой роли государство должно поддерживать стабильное и стойкое чувство идентичности сообществ, а также должно проявлять достаточную гибкость, с тем чтобы охватить широкий круг различных сообществ, обеспечивая равное и полное соблюдение прав человека и основополагающих свобод всех лиц, находящихся на территории этого государства.

В тесной связи с понятием сплоченности находится понятие устойчивости общества и сообщества. Оно означает способность сообщества противостоять различным опасным и негативным явлениям, реагировать на них и восстанавливаться после них. К таким явлениям относятся, например, преступления или экологические катастрофы, а также конфликты и напряженность в отношениях между различными группами внутри сообщества или между сообществами.

Устойчивость сообщества – это способность сообщества противостоять различным опасным и негативным явлениям, реагировать на них и восстанавливаться после них.

76 См., например: Robert J. Sampson and W. Byron Groves. Community Structure and Crime: Testing Social- Disorganization Theory [Структура сообщества и преступность: проверка теории социальной дезорганизации]. – In: American Journal of Sociology, Vol. 94, No. 4, January 1989, pp. 774-802.

Пример 3. Содействие сплоченности и подтверждение приверженности демократическим ценностям: официальные заявления премьер-министра Норвегии после терактов, совершенных 22 июля 2011 г. (Норвегия)

Цель террористов – породить страх в обществе в целом или в отдельных группах общества, с тем чтобы привлечь внимание к самим себе, к своим претензиям и целям, а также навязать свои требования обществу и государству. При помощи терактов и пропаганды террористы стремятся преподнести обществу собственное, особое толкование реальности и необходимых действий. Теракты и те послы, которые они несут в себе, могут вызвать разногласия в обществе. Когда личности преступников неизвестны, легко распространяются слухи и обвинения, основанные на стереотипах и предрассудках. Общество и власти, находящиеся в шоке, могут пойти на непропорциональные меры, и именно этого иногда и добиваются террористы.

Важным аспектом устойчивости к терроризму, особенно сразу же после совершения терактов, является призыв со стороны государственных лиц и политических лидеров к сплоченности и солидарности общества перед лицом терроризма, к подтверждению приверженности демократии и верховенству права, к отказу от насилия и от несущих раскол идей и стереотипов. В кризисный период сообщение информации играет незаменимую роль, но является непростой задачей; вся информация, которая сообщается населению, должна быть тщательно продумана, поскольку общественность ждет сведений, заявлений и других действий со стороны должностных лиц и политических лидеров.

22 июля 2011 г. вблизи правительственных зданий в Осло взорвалась заложенная в автомобиль бомба. Два часа спустя неизвестный расстрелял участников молодежного летнего лагеря на острове Утойя. Погибло 77 человек, еще 300 были ранены. Эти теракты стали трагедией, которая застала всех врасплох и потрясла Норвегию. Сразу же после терактов, когда личность преступника еще не была известна, отмечался рост агрессивных высказываний и оскорблений в адрес неэтнических норвежцев и норвежских мусульман.

На следующее утро после терактов премьер-министр Норвегии Йенс Столтенберг провел пресс-конференцию. Он заверил общественность в том, что преступники будут найдены и отданы в руки правосудия, и заявил следующее: «Никто не запугает нас до такой степени, чтобы мы забыли, что мы – Норвегия. Им не уничтожить нашу демократию и наши идеалы, направленные на улучшение мира». На поминальной службе, состоявшейся на следующий день, Столтенберг повторил, что ответом на насилие станет еще большая демократия, большая открытость и большая человечность, и что норвежский народ никогда не откажется от своих ценностей. Он выразил гордость тем, как держится страна во время кризиса, и отметил достоинство, сострадание и решимость, проявленную людьми; он также призвал народ сплотиться и поддержать жертв и их семьи. Состоялся ряд других церемоний в память о погибших, в том числе марш по улицам Осло, прошедший 25 июля, – в нем приняли участие 200 000 человек.

Преступником оказался молодой человек европейского происхождения, задержанный полицией на месте преступления в Утойе. Он объяснил, что совершил теракт, чтобы предотвратить колонизацию страны мусульманами. Преступник был признан виновным и 24 августа 2012 г. был осужден за терроризм и преднамеренное убийство и приговорен к максимальному сроку заключения по норвежскому законодательству.

Источники: Доклад комиссии по расследованию событий 22 июля⁷⁷, публикации в СМИ⁷⁸.

-
- 77 Report of the 22 July Commission, submitted to the Norwegian Prime Minister on 13 August 2013 by the fact-finding commission established on instruction of the Parliament of Norway [Доклад комиссии по расследованию событий 22 июля, представленный премьер-министру Норвегии 13 августа 2013 года Комиссией по выяснению событий, созданной парламентом Норвегии] (NOU 2012: 14, Rapport fra 22. juli-kommisjonen), p. 22.
- 78 Norway PM: 'No one will Bomb Us to Silence' [Премьер-министр Норвегии: Ничьи бомбы не заставят нас замолчать], BBC, 22 July 2011, URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-14257910>; Norway after Terrorism: Flowers for Freedom [Норвегия после теракта: цветы во имя свободы], The Economist, 30 July 2011, URL: <http://www.economist.com/node/21524852>; Norway Mass Killer gets the Maximum: 21 years [Норвежский террорист получил максимальное наказание – 21 год], The New York

3.1.3. Что такое безопасность сообщества?

Безопасность сообщества, как она понимается в данном руководстве, выходит за рамки физической безопасности и борьбы с преступностью и включает в себя широкий круг вопросов, влияющих на качество жизни мужчин и женщин в рамках сообщества (например, вопросы антисоциального поведения и общественных беспорядков). Понятие сообщества используется при определении приоритетов местными органами власти и национальными правительствами, правоохранительными органами и самими сообществами. Оно помогает определить, как можно сделать сообщества более безопасными при помощи мер по профилактике и сокращению преступности, а также при помощи физических и социальных изменений на территории (территориях), где действует или расположено сообщество.

Понятие безопасности сообщества затрагивает более широкий круг вопросов, чем просто профилактика преступности, – например, вопросы качества жизни.

Подход, основанный на работе полиции с населением, исходит из представления о том, что безопасность местных сообществ тесно связана с уровнем их сплоченности и устойчивости, и поэтому национальная контртеррористическая политика часто нацелена на создание устойчивых сообществ, отвергающих насильственно-экстремистские, террористические идеологии и пропаганду, а также на мобилизацию граждан, жителей и групп в обществе в поддержку контртеррористических целей. Контртеррористическая политика традиционно сосредоточена на развитии технической устойчивости – например, на защите важнейших объектов инфраструктуры и повышении эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации, – но при этом все больше признается недостаточность усилий по укреплению устойчивости на уровне идей в целях снижения привлекательности насильственного экстремизма и терроризма⁷⁹.

Times, 24 August 2012, URL: <http://www.nytimes.com/2012/08/25/world/europe/anders-behring-breivik-murder-trial.html>.

79 См.: Bill Durodié. Terrorism and Community Resilience – A UK perspective [Терроризм и устойчивость сообщества – ситуация в Соединенном Королевстве]. Chatham

Основные положения раздела 3.1:

- Понятию «сообщество» можно дать следующее определение: это личности, группы и институты, расположенные на одной территории и/или имеющие общие интересы. Сообщества следует отличать от меньшинств.
 - Сплоченность сообществ – это степень объединения людей вокруг общих интересов и целей, стремления узнать друг друга, а также чувства коллективной идентичности и сопричастности, что приводит к возникновению взаимопонимания и доверия. Сплоченность ведет к различным формам коллективной мобилизации в условиях, когда люди готовы объединяться и действовать во имя решения общих проблем на благо общества.
 - Устойчивость сообществ – это способность сообществ противостоять различным опасным и негативным явлениям, реагировать на них и восстанавливаться после них, будь то природные явления или явления, созданные отдельными лицами или группами.
 - Безопасность сообщества затрагивает ряд вопросов, выходящих за рамки физической безопасности жителей и профилактики преступности, – например, вопросы качества жизни. Понятие безопасности сообщества используют органы власти, полицейские службы и сами сообщества при определении приоритетов деятельности по улучшению благосостояния граждан.
 - Подход, основанный на взаимодействии полиции с населением, исходит из представления о том, что безопасность сообществ тесно связана с уровнем их сплоченности и устойчивости.
-

3.2. СООБЩЕСТВА И БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Какое влияние оказывают на население терроризм и контртеррористическая деятельность?
 - Играет ли население и местные сообщества важную роль в борьбе с терроризмом? Если да, то как они могут участвовать в этом процессе? Какие сложности могут при этом возникнуть?
-

Терроризм – это угроза обществу в целом, а тем самым и каждому сообществу. Террористические акты влияют не только на население и его представителей – сами террористы тоже нуждаются в поддержке, ищут сочувствующих и вербуют помощников среди населения, с тем чтобы реализовывать свои планы. Поэтому ряд государств-участников ОБСЕ и партнеров ОБСЕ по сотрудничеству стремятся рассматривать местные сообщества как центр контртеррористической политики и мер и занимаются разработкой основанных на этом подходов, уделяющих особое внимание превентивным мерам и сотрудничеству с общественностью.

Ответственность за предупреждение терроризма, борьбу с терроризмом и ликвидацию последствий терактов, а также за поощрение и защиту прав человека несет в первую очередь государство. Однако для успешной борьбы с терроризмом государство нуждается в поддержке гражданского общества, СМИ, частного сектора и деловых кругов⁸⁰. Таким образом, противодействие терроризму является общей обязанностью и требует совместных действий и сотрудничества полиции, других государственных органов и общественности.

При этом вовлечение населения в борьбу с терроризмом может оказаться нелегкой задачей. Могут возникнуть недопонимание и напряженность между полицией/разведывательными службами и населением в целом или определенными сообществами в частности, особенно после неоднократных случаев неправомерных действий со стороны полиции. Более того, стремясь к сотрудничеству с общественностью,

80 Совет министров ОБСЕ, Решение № 5/07 «Частно-государственное партнерство в противодействии терроризму» (Мадрид, 30 ноября 2007 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/mc/29572>

государственные власти должны помнить о том, что некоторые лица и группы могут руководствоваться собственными планами, которые необязательно совпадают с интересами местного сообщества.

3.2.1. Нацеленные на сообщество и ориентированные на сообщество подходы к борьбе с терроризмом

Традиционно контртеррористическая политика и практика являются «нацеленными на сообщество» как на место сбора оперативной информации и осуществления правоохранительных мер с учетом приоритетов безопасности конкретного государства. Такой подход уделяет большое внимание тактике – например, использованию полномочий полиции на задержание и обыск, секретным операциям и методам сбора оперативной информации с целью выявления террористов и пресечения их деятельности, прежде всего конкретных планов совершения терактов.

- Такие методы являются неотъемлемой частью любой эффективной стратегии борьбы с терроризмом, однако их всегда следует использовать в соответствии с требованиями, основанными на верховенстве права и соблюдении прав человека.
- Эти методы не подразумевают или в очень незначительной степени подразумевают консультации или взаимодействие с представителями общественности и общественными группами. Их целью не является получение доверия и поддержки со стороны женщин и мужчин, проживающих в местных сообществах, и они редко учитывают различные их потребности или различное воздействие, которое оказывает на мужчин и женщин терроризм и меры по борьбе с ним⁸¹. Таким образом, эти методы несут в себе риск маргинализации и даже стигматизации некоторых сообществ и лиц.

Контртеррористическая практика в некоторых государствах-участниках ОБСЕ включает также разработку «ориентированных на сообщество» подходов, в рамках которых выполнение контртеррористических задач и осуществление соответствующей политики и мер достигается при помощи местных партнерских инициатив,

81 Basia Spalek (ed.). Counter-Terrorism: Community-Based Approaches to Preventing Terrorism Crime [Противодействие терроризму: подходы к предупреждению террористических преступлений, связанные с местными сообществами]. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

учитывающих конкретные местные условия в целях повышения эффективности. Эта тенденция свидетельствует о растущем признании того факта, что население и местные сообщества являются заинтересованными сторонами и партнерами в противостоянии терроризму, а не просто пассивными объектами правоохранительной деятельности. Ориентированные на сообщество подходы к борьбе с терроризмом направлены на то, чтобы вовлечь в сотрудничество мужчин и женщин из местных сообществ и заручиться более надежной поддержкой в процессе разработки и реализации политики, учитывающей различия между ними и сложности с точки зрения, например, этнической принадлежности, вероисповедания, политики, эмоций, жалоб, местной специфики и истории. Эти подходы также способствуют большей подотчетности лиц, принимающих решения, перед лицом общественности. В основе ориентированных на сообщество подходов лежит установление партнерских отношений между разработчиками политики, практиками сферы безопасности, а также женщинами и мужчинами, представляющими местные сообщества. Для успешности таких подходов важно установить и поддерживать доверие. Ориентированный на сообщество подход к борьбе с терроризмом отличают следующие признаки:

- основанное на доверии партнерство между населением и государственными органами⁸²;
- поддержка со стороны населения и его участие в формулировании, реализации и оценке стратегий, политики и мер;
- разработка и осуществление контртеррористических мер с учетом прежде всего безопасности местного населения, а не государственной безопасности.

При этом методы, традиционно ассоциируемые с нацеленными на сообщество подходами, могут быть и ориентированы на сообщество – при условии соответствующей поддержки со стороны населения. Например, такие действия полиции, как более широкое использование права на задержание и обыск на улице и использование охранных телевизионных систем и даже методов тайного слежения, могут стать ориентированными на сообщество в случае проведения необходимых консультаций с мужчинами и женщинами из местного сообщества. Это требует прочных партнерских отношений между сотрудниками служб

82 Basia Spalek, Salwa El-Awa, and Laura Zahra McDonald. *Police-Muslim Engagement and Partnerships for the Purposes of counter-terrorism: an Examination* [Взаимодействие полиции и мусульман и партнерство в целях противодействия терроризму: оценка]. Birmingham, University of Birmingham, 2008.

безопасности и представителями населения и высокой степени взаимного доверия, основанного на предоставлении достоверной информации о целях и объеме использования указанных полицейских методов, а также об их соответствии правам членов сообщества и принципу верховенства права. Напротив, использование полицией контактов среди членов сообщества необязательно означает подход, ориентированный на сообщество, поскольку вовлечение членов сообщества в сотрудничество с полицией может происходить прежде всего в целях выполнения задач государственной безопасности, а не для защиты и обеспечения безопасности сообщества.

Таблица 3. Меры, принимаемые в рамках нацеленного на сообщество и ориентированного на сообщество подходов

Меры	Нацеленный на сообщество подход	Ориентированный на сообщество подход
Полиция усиливает патрулирование, ужесточает практику задержаний и обысков; прибегает к видеонаблюдению.	Решение об использовании этих мер принимают государственные органы без консультации с общественностью.	Решение о применении этих мер принимается после широких консультаций с местной общественностью и согласования подхода между государственными органами и общественностью.
Полиция стремится наладить отношения с членами сообщества и создать сеть контактных лиц.	Цель – готовить информаторов, создать профиль сообщества и собирать оперативную информацию.	Цель – вовлечь сообщество в выявление и анализ проблем, а также в формулирование, реализацию и оценку ответных мер.

3.2.2. Полиция и местные сообщества как часть подхода к борьбе с терроризмом на основе участия различных заинтересованных сторон

Подход к борьбе с терроризмом, основанный на участии различных заинтересованных сторон, подразумевает участие не только сотрудников служб безопасности, но и множества других заинтересованных сторон – в частности, различных представителей государственного и частного секторов. При этом каждая сторона, в рамках своей компетенции или опыта и в соответствии с законодательством, вносит свой вклад в предупреждение террористической деятельности, борьбу с ней

и реагирование на нее. Фактическая степень участия сторон и характер такого подхода меняются в зависимости от конкретной ситуации.

Со стороны государственных органов контртеррористические меры все чаще осуществляются в рамках межведомственного сотрудничества и координации, с участием представителей традиционных служб безопасности и системы уголовного судопроизводства – в частности, полиции. Однако растущая актуальность предупреждения терроризма требует многопланового подхода, и к этой работе подключаются различные дополнительные государственные организации – такие, как социальные и медицинские службы. В этой связи важно понимать и учитывать обязанности различных органов и ведомств.

Все больше широкое признание получает тот факт, что эффективная борьба с такой многогранной и многомерной угрозой, как терроризм, требует также участия неправительственных организаций. Это часто называют партнерством государственного и частного секторов в противодействии терроризму⁸³, и государства-участники ОБСЕ признают полезность такого партнерства и призывают друг друга содействовать сотрудничеству со СМИ, деловыми кругами, отраслевыми специалистами и гражданским обществом⁸⁴. Взаимодействие полиции с населением или партнерские отношения между полицией и общественностью в целях борьбы с терроризмом и противодействия НЭРВТ являются формой государственно-частного партнерства, направленного на борьбу с терроризмом⁸⁵.

83 Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, *указ. соч.*, сноска 8; см. также: Стратегия партнерства государств и бизнеса в противодействии терроризму. Принята на Глобальном форуме по партнерству государств и бизнеса в противодействии терроризму (Москва, 30 ноября 2006 года). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/partnerships_strategy.shtml

84 Решение № 5/07 Совета министров ОБСЕ, *указ. соч.*, сноска 80; Решение № 10/08 Совета министров ОБСЕ, *указ. соч.*, сноска 30; БДИПЧ ОБСЕ, Роль гражданского общества в предотвращении терроризма – неформальное рабочее совещание: отчет (Барселона, 14-16 марта 2007 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/25143>

85 В понятии «государственно-частное партнерство» под словом «государственный» подразумеваются государственные органы, а под словом частный – неправительственные организации, гражданское общество, деловые круги, СМИ и др. В понятии «партнерство между полицией и обществом» слово «общество» означает совокупность людей в пределах юрисдикции, относящейся к данному органу полиции.

Установление и поддержание эффективного государственно-частного партнерства может оказаться нелегкой задачей, требующей сотрудничества между сторонами, чье понимание проблем, а также ценности, заботы и ожидания могут оказаться различными, порой противоречащими друг другу. Это влияет на их готовность участвовать в таком партнерстве и содействовать ему. Ситуация может усугубляться дисбалансом власти среди заинтересованных сторон. Обладающие большей властью должны делать все возможное, чтобы в равной мере оценить вклад всех участвующих партнеров⁸⁶.

Основные факторы, определяющие успех партнерства между государственным и частным секторами⁸⁷:

- изначальное признание всеми сторонами своих различий с точки зрения их роли, статуса и ресурсов;
- приверженность всех сторон диалогу, прозрачности и открытости в целях достижения общего понимания проблем, интересов и ожиданий всех сторон;
- искренняя приверженность всех сторон налаживанию партнерских отношений, основанных на равенстве, взаимном доверии и уважении к независимости каждой из сторон;
- готовность всех сторон определить общие цели и интересы, найти альтернативные пути и компромиссы для достижения консенсуса и согласования действий, выгодных всем сторонам.

Контртеррористические стратегии и меры, ориентированные на сообщество, признают и подчеркивают роль общества в целом, а также отдельных людей, сообществ и их членов, местных организаций и иных гражданских и частных организаций, которые таким образом превращаются в активных участников противодействия терроризму. Эти заинтересованные стороны следует поощрять и способствовать их

86 Spalek, El-Awa and McDonald, указ. соч., сноска 82.

87 См. например: Summary by the Representative of the OSCE Chairman-in-Office, OSCE Political Public-Private Partnership Conference: "Partnership of State Authorities, Civil Society and the Business Community in Combating Terrorism" [Краткий итоговый доклад представителя Действующего председателя ОБСЕ на политической конференции ОБСЕ по частно-государственному партнерству «Партнерство государственных органов власти, гражданского общества и делового мира в борьбе с терроризмом»], Vienna, 31 May-1 June 2007, URL: <http://www.osce.org/atu/26543>; Handbook to Assist the Establishment of Public-Private Partnerships to Protect Vulnerable Targets [Руководство в помощь созданию частно-государственных партнерств с целью защиты уязвимых целей], UN Interregional Crime and Justice Research Institute, 2010.

вкладу в противодействие терроризму – в частности, с точки зрения предупреждения террористических актов, готовности к ним, оперативного реагирования и восстановления после них.

Предоставление полномочий сообществам подразумевает поощрение людей и предоставление им возможности совместными усилиями принимать меры и при помощи демократических процессов влиять на решение вопросов, касающихся их общих интересов.

Необходимо укреплять роль и возможности местных сообществ в борьбе с терроризмом, в частности, в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ. Необходимо выявлять, поддерживать или иным образом развивать ресурсы и инициативы на уровне сообществ. При этом государственным органам следует проявлять осторожность, с тем чтобы не стигматизировать отдельные сообщества, подчеркивая их исключительную роль и возможности в противодействии терроризму. Государственные органы могут уменьшить этот риск и действовать более эффективно, вовлекая большое количество людей в решение различных вопросов – особенно вопросов, касающихся самих сообществ.

Цель ориентированных на сообщество подходов к борьбе с терроризмом состоит в укреплении доверия со стороны общества и усилении общественной поддержки в отношении контртеррористической политики и мер (в том числе действий полиции), что поможет повысить легитимность этих мер в глазах общественности в целом и конкретных сообществ в частности. Такие подходы подчеркивают полную подотчетность государственных органов в сфере контртеррористической деятельности обществу в целом и особенно тем людям и сообществам, которых непосредственно касаются контртеррористическая политика и меры. В частности, эти подходы направлены на создание возможностей и механизмов для повышения прозрачности и открытости, а также для развития консультаций с общественностью в процессе принятия решений, их реализации и последующей оценки.

Пример 4. Форум для диалога об исламе, исламское сообщество Австрии и Федеральное министерство внутренних дел Австрии (Австрия)

В январе 2012 г. Федеральное министерство внутренних дел Австрии в партнерстве с исламским сообществом Австрии начало процесс диалога с целью обсуждения ряда тем, связанных с исламом и мусульманами. Эта инициатива основывалась на предложении независимой экспертной комиссии, созданной министерством в июле 2010 г. для руководства выполнением национального плана действий в целях интеграции. Комиссия рекомендовала содействовать процессу обмена мнениями и идеями между мусульманами и государством.

В рамках диалога было создано семь тематических рабочих групп, и в течение 2012 г. было проведено 50 встреч, в которых приняли участие более 100 человек, среди которых были эксперты, женщины и мужчины из исламской общины Австрии, а также представители других организаций гражданского общества, научных кругов и государственных ведомств, в том числе правоохранительных органов. Рабочие группы занимались, в соответствии со своей тематикой, такими вопросами, как образование и обучение имамов, идентичность и интеграция, социальные ценности и задачи, исламызм и исламофобия, гендерные роли, государство и ислам, а также ислам и СМИ.

Рабочая группа по вопросу исламызма и исламофобии содействовала дискуссии между всеми заинтересованными сторонами о характеристиках и проявлениях двух этих явлений, о последствиях экстремистского исламызма для интеграционной политики, особенно в отношении потенциальной радикализации молодежи; о влиянии исламофобии, а также о возможных мерах и стратегиях для противодействия обоим явлениям. Предварительные результаты форума были опубликованы в форме отчета, в котором было представлено содержание дискуссий, выводы и рекомендации каждой рабочей группы.

Источник: Федеральное министерство внутренних дел Австрии⁸⁸.

88 Federal Ministry of the Interior of Austria, Dialogforum Islam: Bericht [Федеральное министерство внутренних дел Австрии. Диалоги об исламе: доклад], Vienna, 2013.

Основные положения раздела 3.2:

- Необходим локальный подход к предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ; местные сообщества становятся главным объектом внимания при формулировании и реализации контртеррористической политики.
 - Ориентированные на сообщество подходы направлены на участие мужчин и женщин из местных сообществ, на получение их поддержки и укрепление доверия с их стороны в процессе формулирования, реализации и последующей оценки контртеррористических мер в целях повышения эффективности этих действий. Данные подходы основаны на представлении о том, что терроризм и НЭРВТ представляют собой угрозу безопасности сообществ, а не только государственной безопасности, и что сообщества являются заинтересованной стороной и партнером в противодействии терроризму, а не просто пассивным объектом тактики правоохранительных органов.
 - Борьба с терроризмом – в частности, противодействие НЭРВТ – требует межведомственного подхода и, в связи с этим, координации усилий широкого круга государственных ведомств в рамках их компетенции, а не только служб безопасности и органов уголовного правосудия.
 - Поддержка со стороны общества в целом имеет чрезвычайно важное значение для успешной борьбы с терроризмом. Государство должно стремиться получить поддержку неправительственного сектора и наладить с ним партнерские отношения. Ориентированные на сообщество меры по противодействию терроризму являются примером партнерства государственного и частного секторов.
 - Необходимо укреплять роль и возможности населения в противодействии терроризму и, в частности, НЭРВТ. Государство может снизить риск стигматизации конкретных сообществ, вовлекая в сотрудничество более широкий круг людей и/или развивая сотрудничество с ними по самым различным вопросам, не ограниченным темой расширения роли местных сообществ в противодействии терроризму.
-

4. Подход, основанный на взаимодействии полиции с населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ

4.1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ХАРАКТЕРИСТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С НАСЕЛЕНИЕМ⁸⁹

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Что такое взаимодействие полиции с населением?
- Каковы основные принципы взаимодействия полиции с населением? Какие существуют стратегии для их осуществления на практике?
- Каких организационных и административных изменений в самой полиции и не только в ней требует внедрение подхода, основанного на взаимодействии с населением?
- В чем преимущества взаимодействия полиции с населением по месту жительства?

Практика взаимодействия полиции с населением возникла в регионе ОБСЕ в качестве важного стратегического дополнения к традиционной практике работы полиции. Она направлена на создание партнерских отношений между полицией и обществом, в рамках которых все полицейские структуры, все государственные ведомства и местные сообщества активно сотрудничают в процессе решения проблем. Такой подход меняет практику достижения целей, но не сами цели полицейской деятельности. Этими целями по-прежнему являются следующие:

- поддержание правопорядка, общественного мира и безопасности;

⁸⁹ ОБСЕ, Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом, указ. соч., сноска 6.

- защита основных прав и свобод личности, прежде всего права на жизнь;
- предупреждение и раскрытие преступлений;
- оказание содействия и услуг обществу, направленных на сокращение страха перед преступностью и на предупреждение угрозы общественных беспорядков и ухудшения добрососедских взаимоотношений.

Взаимодействие полиции с населением, или партнерство между полицией и общественностью, можно определить как философию и организационную стратегию, которая развивает основанные на партнерстве совместные усилия полиции и общества, направленные на более эффективное и действенное выявление, предупреждение и противодействие преступности, на сокращение страха перед преступлениями и решение вопросов, связанных с обеспечением физической безопасности и спокойствия местного населения, а также с предупреждением беспорядков и распада добрососедских отношений с целью улучшения качества жизни каждого.

Основной предпосылкой взаимодействия полиции с населением является идея о необходимости больше задействовать местное население в укреплении безопасности и общественного порядка, а также в решении проблем преступности в местах проживания, поскольку полиция не может выполнять эту задачу сама по себе. Чтобы добиться такого партнерства, полиция должна быть больше интегрирована в общество и должна укреплять свою легитимность путем согласованных с населением действий, а также работы по улучшению качества услуг, оказываемых населению.

В соответствии с основными принципами взаимодействие полиции с населением, сотрудники полиции должны:

- **быть легко узнаваемыми** и доступными для местного населения;
- **знать местных жителей** и быть известными им;
- **вовлекать в сотрудничество** местные сообщества, мобилизовать их и строить партнерские отношения с ними;
- **выслушивать** проблемы населения;
- **реагировать** на нужды населения;
- **соблюдать** и защищать права всех представителей местного населения;
- **отчитываться** о своих действиях и достигнутых результатах.

Основными стратегиями для осуществления этих принципов на практике являются следующие:

- формирование различных полицейских групп с учетом опыта сотрудников и гендерного баланса и отражающих демографический состав сообщества, с которым они работают;
- постоянное назначение сотрудников полиции в конкретные сообщества, особенно в сложившиеся территориальные поселения;
- обеспечение заметности и доступности услуг сотрудников полиции и полицейских участков;
- переориентация патрульной деятельности на постоянный, а не экстренный режим работы;
- вовлечение сообществ в сотрудничество при помощи более широкой работы с населением и создания прозрачных партнерских отношений с общественностью;
- внедрение упреждающего подхода к решению проблем;
- привлечение всех государственных ведомств и служб;
- привлечение всех подразделений полиции.

Организационные изменения, необходимые для реализации идеи и стратегий взаимодействия с населением, касаются вопросов управления и внутренней структуры полицейской службы, а также структуры сообществ и государственных ведомств. Основные изменения в структуре и стиле управления в полиции ориентированы на следующее:

- делегирование функций и децентрализация процесса принятия решений и управления ресурсами (от руководителей среднего звена к оперативным сотрудникам);
- изменение обязанностей всех сотрудников полиции: подчиненные становятся более самостоятельными, а начальники и старшие руководители получают координирующую, инструктирующую и вспомогательную роль для оказания поддержки оперативным сотрудникам;
- изменение в принципах коммуникации внутри самой полиции – от преобладающей коммуникации «сверху вниз» к большему использованию принципа «снизу вверх»;
- разработка оперативных правил и процедур, отражающих международные стандарты в области прав человека и предусматривающих механизмы подотчетности;
- обучение и инструктаж для сотрудников, выходящие за рамки традиционных технических навыков и базовых требований к демократической охране правопорядка и включающие такие навыки,

как коммуникация, формирование доверия, посредничество в конфликтных ситуациях, разработка творческих подходов к решению проблем местного сообщества, осведомленность о правах человека и гендерном равенстве, противодействие стереотипам, организация решения проблем и сбора информации, реализация общих полномочий в форме необходимых действий, а также информирование полицейского руководства и других сторон о проблемах, беспокоящих местное население;

- преподавание этих навыков в рамках базового курса обучения новобранцев, а также как часть практического обучения сотрудников, проходящих испытательный срок, и часть непрерывного обучения по месту работы рядовых сотрудников, инспекторов и руководителей;
- оценка качества работы и поощрение за работу на основании способности сотрудника полиции эффективно решать местные проблемы и вовлекать местные сообщества в решение этих проблем.

Основные изменения в структуре и стиле управления вне полиции должны быть ориентированы на следующее:

- расширение роли и возможностей сообществ, в том числе содействие со стороны полиции проведению встреч и форумов представителей сообществ и информирование жителей о том, как они могут участвовать в процессе решения проблем;
- просвещение других государственных ведомств относительно их роли в решении проблем и создание формальной структуры для эффективного сотрудничества, с тем чтобы избежать дублирования деятельности, а также для распределения обязанностей, оказания помощи друг другу и получения синергии от использования государственных ресурсов.

Преимущества взаимодействия полиции с населением для самого населения, полиции и других органов включают следующее:

- возможность для сообществ донести свои проблемы и мнения о них до полиции и стать партнерами в поиске конкретных решений своих проблем; это, в свою очередь, улучшает профилактику преступности, укрепляет безопасность и улучшает восприятие безопасности;
- усиление социальных связей и сплоченности внутри сообществ, что повышает возможность решения местных проблем и сложных социальных вопросов, которые в будущем могли бы привести к совершению преступлений или беспорядкам;

- улучшение отношений между полицией и населением и повышение общественного доверия, что особенно важно для взаимодействия между полицией и теми сообществами, в отношении с которыми в прошлом возникали конфликты;
- рост доверия к полиции и укрепление ее легитимности в глазах общества благодаря большей прозрачности и подотчетности действий полицейских;
- обеспечение синергии с другими государственными органами в целях решения существующих проблем – это помогает сэкономить ресурсы при решении социальных вопросов;
- получение полицией более подробной, разнообразной и качественной информации, добровольно предоставляемой местным населением в поддержку действий правоохранительных органов;
- рост эффективности и оперативности при решении проблем благодаря использованию технологий и превентивных мер;
- большая удовлетворенность сотрудников полиции своей работой благодаря более позитивному отношению со стороны населения; повышение безопасности полицейских и их уверенности в себе благодаря лучшему знанию потенциальных «горячих точек» и реальных угроз; улучшение рабочей атмосферы в органах полиции в целом благодаря распределению обязанностей и улучшению коммуникации и сотрудничества между подразделениями, а также между рядовыми сотрудниками и их начальством; увеличение возможностей для карьерного роста благодаря более разнообразным задачам и более широким функциям.

Положительные результаты работы полиции с населением нелегко оценить за короткий период – они становятся более осязаемыми в долгосрочной перспективе, по мере того как растет и крепнет доверие и сотрудничество между полицией и населением⁹⁰. Поэтому для достижения возможных положительных результатов необходимо упорно вкладывать усилия и ресурсы в работу полиции с населением по месту жительства.

90 См. вопрос об оценке результатов в разделе 5.7 настоящего руководства.

Основные положения раздела 4.1:

- Взаимодействие полиции с населением – это философия и организационная стратегия более эффективного достижения целей демократической полицейской деятельности.
 - Взаимодействие полиции с населением опирается на упреждающие и основанные на партнерских отношениях совместные подходы к решению проблем с целью более эффективного и коллегиального выявления, предупреждения и разрешения вопросов защиты населения и его безопасности.
 - Для достижения возможных положительных преимуществ от взаимодействия с населением для самой полиции и различных сообществ необходимы постоянные целенаправленные усилия в среднесрочной и долгосрочной перспективе.
-

4.2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С НАСЕЛЕНИЕМ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ТЕРРОРИЗМА: СТРАТЕГИЯ И ПОЛИТИКА

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Каким образом и в какой степени взаимодействие полиции с населением может способствовать предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ?
 - Как связаны между собой взаимодействие полиции с населением и полицейская деятельность, основанная на оперативной информации?
 - Каковы потенциальные риски применения подхода, основанного на взаимодействии полиции с населением, в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ?
-

Взаимодействие полиции с населением может стать эффективной стратегией снижения преступности и повышения общественной безопасности. Если эта работа является самостоятельным и полноценным направлением деятельности и ведется с надлежащим планированием и подготовкой, она может внести осязаемый и устойчивый вклад в более широкую стратегическую деятельность по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Однако разработчики политики и полицейское руководство должны реально оценивать

результаты, которые может принести работа с населением при решении порой уникальных, очень сложных и многоаспектных проблем. Они также должны понимать риски, связанные с сотрудничеством полиции с местным населением.

4.2.1. Взаимодействие полиции с населением как часть комплексного решения

Следует признать, что вклад взаимодействия с населением в предупреждение терроризма и противодействие НЭРВТ имеет определенные пределы. Несмотря на то, что полиция играет главную роль в реагировании системы уголовного правосудия на НЭРВТ, ее роль в упреждающих превентивных действиях ограничена, поскольку эти действия требуют решения различных социальных, экономических, политических и других вопросов, не входящих в компетенцию правоохранительных органов.

Полиция играет главную роль в реагировании системы уголовного правосудия на НЭРВТ, однако ее роль в упреждающих превентивных действиях ограничена.

Террористическая деятельность по своей природе часто подразумевает скрытность, дезинформацию и секретность, в результате чего участвующие в ней лица часто изолируют себя от общества. Это неизбежно ограничивает возможности сотрудников полиции и населения на местах по выявлению возникающих террористических угроз и их предотвращению.

Взаимодействие полиции с населением – не панацея в противодействии НЭРВТ. Эта работа в первую очередь должна ставить собственные задачи, независимо от контртеррористических целей. А затем эти задачи должны вписываться в комплексную и хорошо выстроенную стратегию борьбы с терроризмом во всех его формах и проявлениях, а также стратегию ликвидации условий, позволяющих террористам вербовать сторонников и получать поддержку.

Лица, занимающиеся разработкой политики и стратегическим планированием, должны включить взаимодействие с населением в комплекс полицейских мер, в совокупности дающих полезный результат. Полиция, сотрудничающая с местным населением, – это не автономный механизм, и такая работа не будет эффективной, если она ведется обособленно.

Неправильно воспринимаемая и плохо исполняемая контртеррористическая политика в целом и недостатки во взаимодействии полиции с населением в целях противодействия НЭРВТ, в частности представляют большую угрозу для взаимоотношений между полицией и обществом, чем полное отсутствие какой-либо политики. В связи с этим в основе разработки надлежащей политики реагирования должно лежать комплексное, основанное на фактах и объективное стратегическое мышление.

Пример 5. Полицейская реформа и взаимодействие полиции с населением в Северной Ирландии (Соединенное Королевство)

Северная Ирландия пережила конфликт, для которого были характерны напряженность между двумя основными сообществами, протестантами и католиками, а также упорное использование и поддержка террористической тактики некоторыми лицами и группами. Конфликту способствовал и дефицит доверия к полиции и другим государственным институтам. Важной частью мирного процесса и перехода к более мирному обществу стала полицейская реформа. Пример Северной Ирландии демонстрирует, как внедрение методов взаимодействия полиции с населением может стать частью комплексной стратегии противодействия НЭРВТ и повысить доверие общественности в рамках системы, основанной на соблюдении прав человека и принципа верховенства права.

В докладе Независимой комиссии по вопросам охраны правопорядка в Северной Ирландии 1999 г. рекомендовалось создать новую полицейскую службу Северной Ирландии, ориентируя ее на работу с местным населением⁹¹. Это называлось работой «с сообществами и партнерами с целью обеспечить безопасность, доверие и мир в Северной Ирландии» путем совместного выявления и решения проблем. В законодательстве закреплено требование о том, что Полицейская служба должна «выполнять свои функции в взаимодействии с населением с целью заручиться его поддержкой»⁹². Для выполнения этого требования использовались различные методы, в том числе следующие:

- внедрение временной программы резервирования 50% новых мест в полицейской службе для лиц католического вероисповедания, с тем чтобы увеличить их долю в полиции до 30%⁹³ (цель этой меры – повысить доверие к полиции со стороны католического населения);
- более длительный срок службы на одном месте полицейских, работающих непосредственно с населением, с целью сохранения опыта и налаженных отношений;
- требование осуществлять всю полицейскую работу таким образом, чтобы заручиться общественной поддержкой и подчеркнуть, что в конечном итоге все полицейские обязаны защищать и протестантов, и католиков;
- создание системы, в которой должности, требующие непосредственного контакта с общественностью, являются выгодными для карьерного роста сотрудников полиции;
- проведение регулярных встреч с жителями для того, чтобы услышать об их проблемах и предоставить им необходимую информацию;
- выделение вопросов, вызывающих особую обеспокоенность населения (например, пресечение преступлений сексуального характера, поддержание общественного порядка).

91 A New Beginning: Policing in Northern Ireland [Новое начало: полицейская деятельность в Северной Ирландии]. Independent Commission on Policing for Northern Ireland, September 1999. URL: <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>.

92 Раздел 32(5) Акта о полиции Северной Ирландии 2000 г.

93 Эта временная мера была отменена в апреле 2011 г. после того, как доля офицеров-католиков, до реформы составлявшая 8%, увеличилась до 30%.

Эти меры помогают бороться со стереотипами, представляющими полицейских как лиц, служащих исключительно целям усиления государственной власти. Общественные лидеры, которые в прошлом отказывались сотрудничать с полицией, могут наладить отношения с отдельными офицерами в процессе совместной профилактической работы над решением местных проблем, которые в противном случае могли бы вылиться в общественное недовольство. Таким образом повышается вероятность того, что лидеры будут сообщать о возникающих проблемах и помогать в реализации необходимых мер. Кроме того, работая в сотрудничестве с представителями общественности и непосредственно в округах в Северной Ирландии, полиция может легче выявлять лиц, подверженных риску участия в НЭРВТ, и оказывать им необходимую помощь.

Источник: доклад Независимой комиссии по вопросам охраны правопорядка в Северной Ирландии, ежегодный доклад по правам человека Управления полиции Северной Ирландии за 2012 год⁹⁴.

4.2.2. Взаимосвязь между взаимодействием полиции с населением и полицейской деятельностью, основанной на оперативной информации⁹⁵

Эффективное использование оперативной информации является важной предпосылкой эффективной полицейской деятельности. Ряд государств внедрило основанные на оперативной информации подходы к полицейской деятельности с целью более успешного предупреждения и пресечения преступлений. В рамках таких подходов анализ данных и криминологическая оперативная информация являются основой для объективного принятия решений – как на тактическом уровне в конкретных случаях (например, в целях выявления и преследования

94 Independent Commission on Policing for Northern Ireland, указ. соч., сноска 91; Human Rights Annual Report 2012 [Ежегодный доклад о правах человека за 2012 год], Northern Ireland Policing Board, 2013, URL: http://www.nipolicingboard.org.uk/human_rights_annual_report_online_version.pdf; см. также: John R. Topping. Diversifying from within Community Policing and the Governance of Security in Northern Ireland [Диверсификация деятельности на базе общинной полиции и управления безопасностью в Северной Ирландии]. – In: British Journal of Criminology, Vol.48, Issue 6, 2008, pp. 798-797. URL: <http://bjc.oxfordjournals.org/content/48/6/778.short>.

95 См., например: S. Virta. Community Policing Meets New Challenges [Общинная полиция сталкивается с новыми вызовами: предупреждение радикализации и вербовки]. – In: S. Virta (ed.). Policing Meets New Challenges: Preventing Radicalization and Recruitment. Tampere: University of Tampere, 2008.

подозреваемых на основе улики), так и в рамках более широкого определения стратегических приоритетов полицейской деятельности и распределения ресурсов (например, для определения приоритетов полицейской работы с целью пресечения конкретного вида преступлений).

Оперативная информация о преступлениях является результатом сбора, оценки и анализа исходных данных, полученных из множества источников. Эти источники предоставляют информацию о характере преступления, методах действий и организации преступников, времени и месте совершения преступлений, характеристиках и личности жертв. Большой объем информации можно получить из открытых источников, в то время как другие сведения могут быть конфиденциальными или полученными в результате секретных операций (например, с использованием специальных методов расследования). Для того чтобы обеспечить законность информации, ее следует собирать, хранить, обрабатывать, распространять и использовать с соблюдением национального законодательства и международных стандартов в области прав человека⁹⁶.

Термин «оперативная информация» может вызывать негативные ассоциации в обществе или в определенных группах. Это чаще происходит в тех случаях, когда, по мнению населения, полиция в прошлом действовала ненадлежащим образом. Важно понимать, что большая часть сведений добывается не секретными способами, а из открытых источников. Предоставление общественности объяснений, а также публикация информации о методах получения и использования оперативных данных полицией и разведслужбами может помочь развеять слухи и ошибочные представления.

Взаимодействие между полицией и общественностью может стать важным источником оперативной информации, используемой для планирования действий полиции на местном и национальном уровнях. Следует призывать представителей общественности сообщать полиции информацию о вопросах, связанных с личной и общественной безопасностью; делиться мнением о конкретных преступлениях и предупреждать о любой подозрительной деятельности. Необходимо создать конфиденциальные механизмы, обеспечивающие анонимность информантов,

96 ОБСЕ, Права человека в антитеррористических расследованиях, указ. соч., сноска 40.

– например, анонимные телефонные линии. При этом, предпринимая усилия в данном направлении, не следует преувеличивать риски или ассоциировать их с определенными группами, поскольку это может оказаться контрпродуктивным и привести к избыточному предоставлению сведений о личностях, принадлежащих к определенным группам, а это может породить недоверие между сообществами.

Полицейская деятельность, основанная на оперативной информации, и взаимодействие полиции с населением – это два дополняющих и поддерживающих друг друга, но при этом различающихся подходы.

- Взаимодействие полиции с населением может облегчить населению процесс предоставления сведений полиции в результате формирования доверия к полиции и расширения возможностей для взаимодействия между общественностью и правоохранительными органами.
- Оперативная деятельность помогает полиции выявлять, определять приоритетность и более эффективно решать проблемы, беспокоящие население в целом и определенные сообщества в частности.
- Сотрудники полиции, работающие с населением, часто получают информацию о преступлениях из национальных или региональных источников, и могут в ответ передать соответствующим службам важные сведения о вопросах в области преступности и безопасности, влияющих на обслуживаемые ими районы.

Привлечение и подготовка информаторов из числа местного населения не являются основной задачей взаимодействия полиции с населением. Сбор соответствующих сведений – это только сопутствующий результат такой работы. Сотрудникам полиции, работающим с населением на уровне (местных) сообществ, не следует поручать сбор информации, связанной с терроризмом, – это должно оставаться функцией сотрудников контртеррористических подразделений и других специализированных ведомств.

Оперативная информация может быть сопутствующим результатом взаимодействия полиции с населением в случае, если у жителей появится доверие к полиции. Работа полиции с местным населением не преследует и не должна преследовать цель сбора информации для борьбы с терроризмом.

Несмотря на все предпринимаемые усилия по эффективному и законному сбору оперативных сведений, полиции часто приходится принимать решения на основе вырванной из контекста, неполной и потенциально неточной информации. В частности, бывают случаи, когда перед полицейскими стоит выбор: действовать, рискуя настроить против себя население, которому они служат, или не предпринимать никаких действий, что может привести к серьезному инциденту, который может закончиться чьей-то гибелью и/или нанесением ущерба имуществу. Четкие процедуры оценки риска и принятия решений помогают полиции принимать пропорциональные и обоснованные решения. Полиция также должна стараться открыто, но не раскрывая оперативных источников, говорить с населением о трудностях, связанных с использованием оперативной информации как основы для действий полиции.

Права человека являются основой для принятия решений, а также обоснования этих решений населению. Например, принимая решение действовать на основе информации о том, что в помещении вблизи школы изготавливаются химические вещества для взрывчатых устройств, полиция должна гарантировать, что наблюдение будет вестись с соблюдением права людей, находящихся на этой территории и вблизи нее, на неприкосновенность частной жизни, а целью наблюдения будет защита права на жизнь.

4.2.3. Положительные результаты взаимодействия полиции с населением с точки зрения предупреждения терроризма

Существуя как самостоятельное направление полицейской работы и являясь выражением демократических принципов полицейской деятельности, взаимодействие полиции с населением может различными способами способствовать предупреждению терроризма.

Осуществление полицейской деятельности с соблюдением прав человека и принципа верховенства права. Взаимодействие полиции с населением помогает сократить потенциальные нарушения прав человека и посягательства на принцип верховенства права со стороны полицейской службы или отдельных сотрудников полиции, которые могут привести к жалобам и отчуждению определенных групп населения. Взаимодействие с населением как подход к полицейской деятельности, основанный на правах человека, требует составления оперативных правил и процедур, соответствующих международным

стандартам в области прав человека. Помимо этого, для такой работы необходимо снабдить сотрудников полиции необходимыми знаниями, установками и навыками для защиты прав человека. Права человека должны быть неотъемлемой частью любой подготовки сотрудников правоохранительных органов. Сотрудники полиции, занимающиеся борьбой с терроризмом, должны проходить специальный тренинг по соблюдению прав человека в контексте контртеррористической деятельности.

Улучшение представлений населения о полиции и взаимодействия жителей с полицией. Степень общественной поддержки контртеррористических мер полиции зависит от того, как население воспринимает полицию и насколько оно взаимодействует с ней. Общественное доверие является не только желательным результатом работы полиции с населением, но и предпосылкой успеха такой работы. Чтобы согласиться участвовать в действиях полиции, все члены сообщества (и мужчины, и женщины) должны верить в то, что полиция действительно предпринимает все усилия для решения проблем безопасности всех и каждого, а также в возможность диалога с полицией и в соблюдение прав жителей.

Улучшение коммуникации с общественностью по вопросам борьбы с терроризмом. Люди должны понимать характер угрозы, порядок действий в чрезвычайной ситуации, свои права, каналы для сообщения информации и действия полиции для защиты населения. Для этого может потребоваться распространение информации на разных языках, а также в формате, доступном слабослышащим и незрячим.

Повышение бдительности и стойкости. Точная и сбалансированная оценка террористической угрозы важна для успешной мобилизации общества и повышения бдительности населения. Жизненно важно не преувеличивать, но и не преуменьшать характер и степень угрозы. Общество должно быть уверено в точности предоставляемой ему информации о террористической угрозе. Полиция и правительство должны быть осторожны в своих действиях, учитывая, с одной стороны, необходимость привлечь внимание населения к данным вопросам и, с другой стороны, риск напугать жителей, посеять панику и вызвать дестабилизацию положения. Повышая осведомленность населения, предоставляя информацию и рекомендации, а также поощряя соответствующие гражданские инициативы, полиция может укрепить способность населения внутренне противостоять терроризму.

Расширение знаний полиции о местных сообществах как основа для лучшего взаимодействия и сотрудничества с населением.

Полицейское руководство должно гарантировать, что сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, будут назначаться на одно место на достаточно длительный срок, с тем чтобы они могли хорошо понять местное население и наладить с ним доверительные отношения. Это, в свою очередь, будет способствовать привлечению населения и сотрудничеству с полицией. Следует ценить и поощрять работу с местными сообществами как перспективный выбор для карьерного роста как мужчин, так и женщин-полицейских, и организовывать специальные курсы обучения для развития у сотрудников полиции навыков и знаний, необходимых для лучшего взаимодействия с конкретными группами общества и оказания содействия этим группам. Сотрудники полиции должны быть представителями местного населения во всем его социальном и культурном многообразии: это позволит им общаться с конкретными группами и выстраивать с ними партнерские отношения.

Помощь в выявлении и решении проблем общественной безопасности.

Причина радикализации, приводящей к использованию насилия, часто кроется в действительном или воспринимаемом недовольстве, в том числе в недовольстве нарушениями прав и дискриминацией, а также в противоречивой политике. Взаимодействие с населением и совместное решение проблем предоставляют полиции возможность выявить и устранить причины недовольства, которое может привести к НЭРВТ (особенно если это недовольство действиями полиции), в сотрудничестве с представителями населения (женщинами и мужчинами) и сотрудниками других государственных органов. Если конкретный вопрос находится вне компетенции полиции, сотрудники полиции могут сообщить жителям о возможных дальнейших действиях и тем самым способствовать большей сплоченности сообщества; они могут помочь, если это необходимо, мобилизовать членов сообщества, организации гражданского общества и соответствующие государственные службы.

Содействие своевременному выявлению критических ситуаций и реагированию на них.

В результате постоянного общения с населением сотрудники полиции, пользующиеся доверием тех сообществ, с которыми они работают, имеют больше возможностей для выявления возникающих критических ситуаций и реагирования на них, исходя из реальных обстоятельств, содержащих риск возможного применения

насилия. Речь может идти и о лицах, подверженных риску вербовки для участия в экстремистской или террористической деятельности, и о столкновениях враждующих групп внутри сообщества, и о растущей напряженности между двумя различными сообществами на одной и той же территории. Подобные проблемы нередко могут быть решены людьми или группами, пользующимися доверием и уважением всего сообщества. Хотя сотрудникам полиции, работающим непосредственно с населением, не следует перекладывать ответственность на других, они должны признавать важность вклада, который могут внести другие лица в устранение возникающих угроз или в решение проблем сообщества.

Улучшение отношений между полицией и жителями или группами жителей, трудно идущими на контакт или еще не сотрудничающими с полицией. Более полная информация о населении и возможность полагаться на партнеров внутри сообщества расширяют возможности полиции с точки зрения работы с конкретными лицами и группами, которые в противном случае избегают контактов с полицией. Это особенно справедливо в том случае, если эти лица или группы недоверчивы или маргинализированы или же если они избегают контактов с обществом в целом. Как и любой представитель населения, эти лица могут стать свидетелями преступления, потенциальными объектами НЭРВТ или потенциальными жертвами насильственного экстремизма.

Взаимодействие полиции с населением может способствовать предотвращению терроризма только в том случае, если эта работа будет вестись как самостоятельное направление, являющееся выражением демократических принципов полицейской деятельности.

Пример 6. Права человека и Полицейская служба Северной Ирландии (Соединенное Королевство)

Основной принцип, лежавший в основе создания Полицейской службы Северной Ирландии, заключался в том, что полиция должна ставить права человека в центр своей деятельности. Четкие надзорные механизмы, как внутренние, так и внешние, предоставляют обществу и сотрудникам полиции конкретные указания относительно того, каким стандартам должна соответствовать работа полиции⁹⁷. Это чрезвычайно важно для повышения доверия населения к правоохранительным органам, поскольку население знает, что полицейские, действующие незаконно, будут наказаны. В то же время, сотрудники полиции будут защищены от необоснованных обвинений.

Следует по возможности избегать формального применения полномочий полиции, с тем чтобы не вовлекать людей без необходимости в систему уголовного правосудия. В отношении многих мелких правонарушений можно использовать меры выведения из системы уголовного правосудия (включая исправительные работы). Эти меры не только гарантируют соблюдение международных стандартов (например, в области правосудия по делам несовершеннолетних), но и помогают установить доверительные отношения между населением и полицией.

97 К надзорным механизмам относятся институт полицейского омбудсмена (www.policeombudsman.org) и Совет по делам полиции, состоящий из политиков и представителей гражданского общества.

В Полицейской службе Северной Ирландии есть специальный юридический консультант по правам человека⁹⁸. Он предоставляет действенные практические рекомендации всем сотрудникам полиции на всех уровнях Полицейской службы. Политика и процедуры полиции проходят проверку на соответствие нормам международного права и стандартам в области прав человека; также предоставляются консультации по вопросам конкретной деятельности – например, по поддержанию общественного порядка или по ситуациям, связанным с проведением контртеррористических расследований.

Источник: Полицейская служба Северной Ирландии⁹⁹.

4.2.4. Преимущества взаимодействия с полицией для населения

Преимущества сотрудничества и тесного взаимодействия с полицией не всегда сразу очевидны населению. В районах, где в прошлом существовали плохие или напряженные отношения с полицией, поначалу будут присутствовать недоверие и подозрительность. В таких обстоятельствах от полиции потребуются значительные усилия для того, чтобы выстроить доверие и показать реальные преимущества таких отношений с полицией для местного населения (необязательно именно в связи с предупреждением терроризма).

В любом случае, содействие взаимодействию полиции с населением как форме выражения демократических принципов полицейской деятельности отвечает интересам населения. В отношении предупреждения терроризма это предоставляет местным сообществам следующие возможности:

- получить информацию о том, как защитить себя и свое сообщество от угрозы терроризма и НЭРВТ, и понять, каким образом действовать в критических ситуациях;

⁹⁸ Independent Commission on Policing for Northern Ireland, указ. соч., сноска 91.

⁹⁹ Draft Operational Guidance on when and how to obtain a non-court diversion decision by telephone from the public prosecution service [Проект оперативного руководства: когда и как служба государственного прокурора может по телефону добиться несудебного решения о переквалификации дела (изъятие из ведения уголовного правосудия и передача службам общины)], Police Service of Northern Ireland, URL: http://www.psn.i.police.uk/draft_guidance_on_non_court_telephone_diversion_decisions.pdf

- помочь полиции оценить угрозы терроризма для сообщества и факторы, способствующие этим угрозам, а также повлиять на принимаемые полицией решения по поводу осуществления необходимых мер;
- улучшить понимание населения со стороны полиции с целью добиться более уважительного подхода, учитывающего местные нужды;
- объяснить полиции возможности и потребности населения в контексте возможного партнерства в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ;
- содействовать диалогу внутри сообществ об угрозе терроризма и НЭРВТ с целью заручиться пониманием и доверием со стороны членов сообществ для совместных действий;
- добиться лучшего понимания членами сообществ роли и функций полиции, в частности, в борьбе с терроризмом;
- работать в целях сплочения сообществ и мобилизации их членов для коллективного сотрудничества и построения партнерских отношений с полицией;
- повысить осведомленность членов сообществ о собственных правах и механизме подотчетности в случае неправомерных действий полиции;
- высказывать мнение об эффективности или недостатках действий полиции;
- решать другие вопросы, представляющие интерес для жителей и сообществ, совместно с полицией или при ее посредничестве (это особенно важно для женщин, чьи проблемы отличаются от проблем мужчин, и не всегда рассматриваются полицией как первоочередные, – например, проблема бытового насилия, от которого преимущественно страдают женщины);
- продемонстрировать другим сообществам и обществу в целом, что данное сообщество обеспокоено проблемой терроризма и поддерживает усилия по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ, тем самым разрушив возможное предвзятое мнение о том, что сообщество втайне поддерживает террористов.

4.2.5. Сокращение рисков, связанных с использованием взаимодействия полиции с населением в целях предупреждения терроризма

Хотя использование ресурсов взаимодействия полиции с населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ может принести осязаемые результаты, с этим направлением связаны определенные риски, которые полиция должна осознавать и стараться сокращать посредством тщательной оценки и планирования¹⁰⁰.

Риск излишней веры в взаимодействие полиции, работающей непосредственно с населением. Сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, не всегда обладают и не обязаны обладать знаниями и навыками, которыми обладают сотрудники контртеррористических подразделений. Поэтому они не всегда способны выявить и распознать действия, поведение или информацию как актуальные или значимые с точки зрения предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ. По этой причине следует налаживать продуманные и действенные взаимоотношения между группами полиции, работающими непосредственно с населением, и офицерами контртеррористических подразделений. Однако не следует размывать их роли, и обе стороны должны признавать знания и навыки, которые приносит другая сторона в коллективные действия по обеспечению общественной безопасности.

Риск стигматизации конкретных сообществ в результате выборочного взаимодействия. Существует значительный риск, связанный с деятельностью по привлечению населения к сотрудничеству и затрагивающий отдельные сообщества. Эта деятельность может создать или усилить впечатление, что данные проблемные сообщества более уязвимы для терроризма, чем другие. Для снижения такого риска полиция должна составить точный, последовательный и свободный от дискриминации план привлечения населения, включающий в себя все сообщества и группы местного населения. Стигматизация конкретных сообществ и групп может привести к отчуждению и, в конечном итоге, к отрицательному результату, а не к мобилизации всех групп общества и созданию партнерских отношений с ними с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ.

¹⁰⁰ Практические рекомендации по снижению этих рисков приведены в разделе 5 настоящего руководства.

Риск сведения взаимодействия полиции с местным населением только к вопросам безопасности. Активные отношения полиции с конкретным сообществом в целях предупреждения терроризма несут в себе риск того, что взаимодействие между государственными органами и сообществом, на деле или только на уровне восприятия, сведется исключительно к противодействию терроризму. Это может привести к тому, что члены сообщества будут прекращать взаимодействие с полицией или избегать его. Задачу предупреждения терроризма нельзя возлагать только на полицию: ее необходимо решать совместно с другими ведомствами. Аналогичным образом, взаимодействие с государством, в том числе с полицией, не должно сводиться к противодействию терроризму. Оно должно решать целый ряд вопросов и нужд, важных для различных сообществ.

Риск использования работы с сообществами для слежки за населением. Взаимодействие полиции с населением не должно быть направлено против конкретных групп. Существует риск того, что программы взаимодействия с населением могут быть использованы или могут восприниматься как прикрытие для проведения спецопераций с целью сбора оперативной информации, контроля и слежения за определенными группами населения. Такое положение не только является нарушением прав человека и основных свобод, но и может вызвать значительную обратную реакцию со стороны населения, привести к отказу общественности поддерживать контртеррористические меры и породить глубокое недоверие к полиции в целом и к ее работе в сообществах – в частности.

Риск для лиц, сотрудничающих с полицией. Члены сообщества могут придерживаться различных мнений относительно того, следует ли сотрудничать с полицией. Некоторые могут считать это идущим вразрез с интересами сообщества и даже предательством. Сообщество может негативно воспринимать тех, кто взаимодействует с полицией, даже если эти люди сами не стремятся к такому контакту. Это может привести к неодобрению и запугиванию, угрозам и даже к нанесению физического вреда лицам, сотрудничающим с полицией. Сотрудникам полиции следует учитывать этот риск и понимать, каким образом лучше контактировать с тем или иным человеком, какие рекомендации ему можно дать и какие меры предосторожности могут потребоваться, в том числе и со стороны полиции, чтобы обеспечить личную безопасность этого человека.

Риск непреднамеренной демонстрации поддержки конкретных лиц или групп со стороны полиции. Члены сообщества могут очень отличаться друг от друга, быть разобщены и даже поделены на группы. Может бытовать мнение, что конкретные лица или группы являются представителями определенных интересов или идей. Существует риск того, что взаимодействие с такими лицами или группами создаст впечатление, что полиция выделяет или поддерживает именно их, а это может вызвать отчуждение со стороны других членов сообщества или других групп. К этому вопросу нужно подходить с осторожностью, опираясь на знание населения и понимание происходящих в нем процессов, а также на открытый и инклюзивный диалог с различными членами сообществ и на разъяснение жителям целей полиции. Следует проявлять особую осторожность при планировании контакта с конкретным лицом или группой, если полиция не хочет своим взаимодействием с этими лицами предоставить им трибуну или признать их легитимность.

Существуют определенные риски, связанные с работой полиции с местным населением, о которых полиция должна быть осведомлена и которые она должна постараться сократить. В частности, это риск стигматизации отдельных сообществ, закрытости отношений с сообществами и использования взаимодействия с населением для слежки за жителями.

Полиция может эффективно оценить риск и запланировать меры по снижению риска посредством анализа сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT-анализа), в котором сильные и слабые стороны являются внутренними факторами, а возможности и угрозы – внешними. Этот анализ может стать полезным инструментом, который поможет полиции оценить ситуацию и продумать варианты действий и их возможные последствия, в том числе и непреднамеренные, прежде чем будет принято решение о цели/целях и методах действий.

Таблица 4. Использование взаимодействия сотрудничества с местным населением в рамках усилий по предупреждению терроризма (пример SWOT-анализа)

	ХОРОШО для достижения цели	ПЛОХО для достижения цели
ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ для полиции	<p>Примеры СИЛЬНЫХ СТОРОН</p> <ul style="list-style-type: none"> Полиция привержена демократическим принципам полицейской работы и проводит регулярные курсы обучения по правам человека и гендерным вопросам для всех сотрудников; Полиция расценивает терроризм скорее как угрозу для местного населения, а не как угрозу государственной безопасности; Полиция хорошо понимает состав и динамику местных сообществ, с которыми работает. 	<p>Примеры СЛАБЫХ СТОРОН</p> <ul style="list-style-type: none"> Культура и опыт работы с населением в полиции ограничены; Полиция принимает решение о работе с конкретным сообществом, поскольку считает его опасной с точки зрения терроризма; Рядовые сотрудники полагают, что от них требуется сбор оперативной информации для борьбы с терроризмом.
ВНЕШНИЕ ФАКТОРЫ для полиции	<p>Примеры ВОЗМОЖНОСТЕЙ</p> <ul style="list-style-type: none"> Некоторые лидеры сообществ выразили полиции свою обеспокоенность НЭРВТ и желание бороться с этим явлением; Государственные должностные лица привержены идее и комплексной стратегии предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ; Другие государственные органы признают свою ответственность и необходимость работать вместе с полицией в целях предупреждения терроризма. 	<p>Примеры УГРОЗ</p> <ul style="list-style-type: none"> Члены сообщества в прошлом не доверяли полиции и недостаточно понимали ее действия и инициативы; Членов сообщества, ранее сотрудничавших с полицией, запугивали и угрожали им физической расправой; Некоторые группы и лица в разобщенном сообществе стремятся сотрудничать с полицией, для того чтобы повысить собственный статус и легитимность.

Основные положения раздела 4.2:

- Если взаимодействие полиции с населением строится как истинное выражение/применение демократических принципов полицейской деятельности, оно может внести ощутимый и устойчивый вклад в предупреждение терроризма и противодействие НЭРВТ. Большинство положительных результатов такого взаимодействия с населением с точки зрения борьбы с терроризмом являются одним из последствий осуществления работы с населением как самостоятельного направления деятельности.
 - Подход, основанный на сотрудничестве полиции с населением, не может быть единственным средством предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ. Он должен стать частью комплексной и продуманной стратегии по борьбе с терроризмом во всех его формах и проявлениях и по ликвидации способствующих ему условий.
 - Целенаправленное использование механизмов взаимодействия полиции с населением в целях предотвращения терроризма и противодействия НЭРВТ следует тщательно планировать и подготавливать, с тем чтобы не были подорваны сами принципы взаимодействия, а также общественное доверие и поддержка, которыми стремятся заручиться сотрудники полиции, работающие в непосредственно с населением.
 - Полицейская деятельность, основанная на использовании оперативной информации, и взаимодействие с населением – это взаимодополняющие, но различные подходы. Оперативная информация может стать дополнительным результатом эффективного взаимодействия с местным сообществом, в котором возникает доверие к полиции. Взаимодействие с населением не является и не должно являться методом сбора оперативной информации для борьбы с терроризмом.
 - Существуют определенные внутренние риски, которые должна осознавать и стараться снизить полиция при взаимодействии с населением, – в частности, риск стигматизации отдельных сообществ, сведение отношений с населением только к вопросам безопасности и использование взаимодействия с населением для слежки за жителями.
 - Может потребоваться значительное время и усилия со стороны полиции для того, чтобы заслужить или вновь заручиться доверием населения, объяснить преимущества взаимодействия с полицией, а также доказать реальные выгоды для населения от такого взаимодействия (необязательно с точки зрения предупреждения терроризма).
-

5. Применение подхода, основанного на взаимодействии полиции с населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ

Взаимодействие полиции с населением – это понятие, которое по-разному интерпретируется и используется в странах региона ОБСЕ и за его пределами. Такая ситуация является следствием разных исторических, культурных и правовых традиций, а также различий в политической сфере. Эти особенности наложили свой отпечаток на формирование и эволюцию органов правопорядка в конкретных странах. При использовании подходов к предупреждению терроризма, основанных на взаимодействии полиции с населением, их следует адаптировать к политическим, социальным и географическим условиям той страны, где эти подходы используются. Однако есть и общие аспекты, касающиеся подотчетности и взаимодействия с населением, цель которых – обеспечить эффективность и соответствие принципам, лежащим в основе демократической полицейской деятельности.

Поддержка населения не приходит сама – ее нужно заслужить.

Это особенно справедливо в отношении предупреждения терроризма и борьбы с ним, поскольку данный вопрос может казаться жителям неактуальным, очень далеким от них или чересчур болезненным, а в некоторых сообществах может вызвать подозрения, а то и враждебность в отношении полиции. Иногда для того, чтобы заслужить поддержку сообщества, приходится затратить много времени и труда: ситуация будет зависеть от того, какие отношения в целом существуют между населением и полицией, а также от уровня воплощения демократических принципов полицейской деятельности в данном обществе. Важно, чтобы полиция не жалела энергии и ресурсов для реализации долгосрочной стратегии.

5.1. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Каким образом взаимодействие полиции с населением, как философия и/или организационная стратегия, может быть связано с борьбой с терроризмом?
 - Каким образом можно обеспечить соблюдение прав человека и подотчетность полиции в ходе всех контртеррористических операций полиции?
-

Основные принципы демократической полицейской деятельности, в том числе взаимодействия полиции с населением по месту жительства, включают принцип подотчетности поведения, действий и результатов действий полиции, а также принцип соблюдения и защиты прав жителей. Эти принципы должны относиться к полиции в целом, в том числе и к полицейским, работающим непосредственно с населением, и к контртеррористическим подразделениям.

5.1.1. Взаимодействие полиции с населением и контртеррористические операции

Следует четко разграничивать контртеррористические операции и работу полиции с населением. Цель такого четкого разграничения – избежать того, чтобы под видом работы с населением в интересах сплочения местного сообщества и общественного спокойствия тайно осуществлялась программа защиты безопасности – будь то в реальности или в восприятии жителей. В противном случае доверие населения к полиции и, в частности, к полицейским, работающим непосредственно с населением, – доверие, которое чрезвычайно важно для эффективности их работы, – может быть подорвано.

- Политика и меры, повышающие сплоченность общества, устойчивость к преступности и общественное спокойствие, лучше всего осуществлять общими силами, с участием различных заинтересованных сторон – в том числе сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением; местных общественных организаций, молодежных и женских групп, представителей местных органов власти, школ и социальных служб.

- Конкретные меры и операции по борьбе с терроризмом должны осуществляться специалистами – сотрудниками контртеррористических подразделений и разведывательных служб. Эти агенты не должны осуществлять свою деятельность под видом полицейских, работающих в непосредственно с населением, и должны направлять свои усилия только на тех лиц, которые, согласно конкретным оперативным данным, намерены совершить преступление или принимают участие в действиях по подготовке к совершению преступления.

Следует четко разграничивать контртеррористические операции и взаимодействие полиции с местным населением, с тем чтобы предотвратить ситуацию, когда под видом работы с населением в интересах сплочения населения и общественного спокойствия тайно осуществляется программа защиты безопасности – будь то в реальности или в восприятии жителей.

Пример 7. Неоднозначная разведывательная операция Управления полиции Нью-Йорка подорвала доверие к взаимодействию полиции с населением (США).

В рамках своей контртеррористической деятельности Управление полиции Нью-Йорка (New York Police Department – NYPD) начало тайную операцию по сбору оперативной информации о людях мусульманского вероисповедания и/или выходцах из стран Ближнего Востока или Юго-Восточной Азии. В операции участвовали переодетые в штатское полицейские, принадлежащие к этническому меньшинству и владеющие соответствующими языками, а также информаторы, которые работали в 262 заранее выбранных точках (мечетях, ресторанах и кафе). Полицейские получили задание слушать разговоры, наблюдать за происходящим между членами сообщества и активно общаться с некоторыми из них.

Операция была раскрыта и получила освещение в СМИ, что повлекло за собой активные споры о неоднозначном характере этой инициативы. Поначалу отрицавшее проведение такой операции Управление полиции в конечном итоге признало этот факт, и некоторым офицерам пришлось давать показания перед надзорным комитетом национального законодательного органа – Конгресса США. Официальные документы об операции, полученные и опубликованные СМИ, а также последующие показания сотрудников Управления подтвердили, что работавшие под прикрытием полицейские подслушивали

разговоры членов сообщества в отсутствие каких-либо указаний на противоправные действия. По имеющимся данным, Управление полиции собирало информацию о каждом ресторане, связанном с конкретной этнической группой, и о каждом объединении студентов-мусульман. Утверждается, что, не имея доказательств совершения или планирования преступления, полицейские также завели досье на имама, который сотрудничал с полицией, принимал полицейских в своей мечети и публично высказывался против терроризма.

Эта информация только подкрепила обвинения со стороны общественности, правозащитников и членов Конгресса в адрес Управления полиции Нью-Йорка в том, что оно шпионит за мусульманами и нарушает их права, используя дискриминирующее этническое профилирование и тактику провокаций. Мусульманские лидеры решили бойкотировать мероприятия, организованные городскими властями Нью-Йорка. Некоторые общественные активисты развернули кампанию, призывая членов сообщества больше не сотрудничать с полицией. Члены сообщества провели демонстрации, требуя от Управления полиции отменить операцию. Представители других полицейских органов в США также подвергли жесткой критике эту операцию, как подрывающую многолетние усилия по формированию доверия и партнерских отношений между мусульманами и государственными органами, в том числе и в целях предупреждения терроризма.

Старший начальник Управления полиции, который руководил подразделением, проводившим эту спорную разведывательную операцию, признал в своем заявлении в суде, что, насколько ему известно, в результате операции полиция так и не получила никаких сведений, ведущих к террористам. Хотя по поводу законности этой операции по-прежнему идут споры, она явно подорвала доверие к полиции и потенциал для партнерских отношений между полицией и общественностью. Она также указала на недостаточно эффективный контроль за разведывательными операциями с точки зрения соблюдения прав человека.

Источник: общедоступные материалы, опубликованные в СМИ¹⁰¹.

101 AP's Probe into NYPD Intelligence Operations, Associated Press, multiple articles [Журналистское расследование разведывательных операций Управления полиции Нью-Йорка, проведенное Associated Press, серия статей], URL: <http://www.ap.org/Index/AP-In-The-News/NYPD>; NYPD: Muslim spying led to no leads, terror cases

Необходимо обеспечить достаточный обмен информацией и эффективное сотрудничество между сотрудниками полиции, работающими в непосредственно с населением, и контртеррористическими подразделениями; при этом направления их работы должны быть четко разграничены. Это разграничение должно быть отражено в ясных по смыслу протоколах и процедурах – иначе будет существовать немалый риск того, что эти две службы помешают друг другу в проведении операций.

- Сотрудники полиции, работающие в непосредственно с населением, должны уметь распознавать и передавать соответствующую информацию сотрудникам контртеррористических служб.
- Сотрудники контртеррористических служб должны предоставлять достаточную и своевременную информацию полицейским, работающим непосредственно с населением, в форме оперативных совещаний по общим вопросам. Помимо этого, сотрудники, работающие непосредственно с населением, должны получать информацию о причинах проведения конкретных контртеррористических операций, с тем чтобы они могли подтвердить, что операции проводятся с целью обеспечения общественной безопасности.

Философию, лежащую в основе взаимодействия полиции с местным населением, можно применить и к контртеррористическим операциям¹⁰². Например, сотрудникам контртеррористических подразделений можно порекомендовать, чтобы они, когда это возможно, через специально назначенных пресс-секретарей предоставляли общественности информацию о следующем:

- о роли, оперативных задачах и организационных ценностях и стандартах контртеррористических служб;
- о том, как планируются и проводятся контртеррористические операции, в том числе и о том, что властям нередко приходится действовать, несмотря на то, что они располагают противоречивыми сведениями или неполной оперативной картиной ситуации;
- о важности оперативной информации в борьбе с НЭРВТ и о той роли, которую сами представители общественности могут сыграть, предоставив данные, которые могут способствовать подготовке точной оперативной информации;

[Управление полиции Нью-Йорка: Слежка за мусульманами не привела к уликам по делам о терроризме], Associated Press, 21 August 2012, URL: <http://www.ap.org/Content/AP-In-The-News/2012/NYPD-Muslim-spying-led-to-no-leads-terror-cases>.

102 См., например, раздел 5.3.1 настоящего руководства.

- о своей твердой приверженности защите прав человека, борьбе против дискриминации в отношении мужчин и женщин, представляющих меньшинства или другие сообщества, а также использованию механизмов строгой отчетности, внутреннего и внешнего надзора и подотчетности.

Такие меры также помогут развеять опасные слухи о методах сбора оперативной информации, подтвердив, что эти методы соответствуют принципам соблюдения прав человека, в соответствии с которыми осуществляется полицейская деятельность в целом. В этом контексте некоторые сотрудники контртеррористических подразделений могут назначаться представителями по связям с конкретными сообществами. Они должны откровенно говорить о характере своей работы и разъяснять, что они не относятся к группе сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением.

Пример 8. Учения по национальной безопасности с участием членов сообществ – Королевская канадская конная полиция (Канада)

Работа Королевской канадской конной полиции (КККП) основана на идее о том, что успешная полицейская деятельность требует налаживания позитивных взаимоотношений между полицией и сообществами, с которыми полиция работает. Сообщества должны доверять полиции и быть уверены в том, что, обратившись в полицию, они могут рассчитывать на профессиональные, соразмерные, эффективные и ответные действия. Это особенно справедливо в отношении дел, связанных с национальной безопасностью. Большинству людей сложно представить себе действительную сложность уголовного расследования преступлений, связанных с национальной безопасностью; при этом в фильмах и телепередачах часто приводится огромное количество примеров того, как полицейские, преследуя террористов, нарушают все правила ведения расследования.

В попытке восполнить этот пробел в информации, Королевская канадская конная полиция в рамках своей информационно-разъяснительной работы с населением по вопросам национальной безопасности, разработала модель учений, в которых представители населения получают возможность сыграть роль полицейских, расследующих террористических акт.

До проведения учений участники получили ряд консультаций от различных ведомств, ответственных за расследование преступлений, связанных с национальной безопасностью. Представители этих ведомств разъяснили роль своих организаций, обязанность действовать с соблюдением принципа верховенства права, а также кому и как они подотчетны. Такие консультации проводили Канадская служба разведки и безопасности, Канадское агентство пограничной службы, Служба государственного обвинения и сама Королевская канадская конная полиция. Помимо этого, независимый гражданский орган, ответственный за рассмотрение претензий к работе конной полиции (Комиссия по рассмотрению общественных жалоб на работу КККП), объяснял, каким образом осуществляется подотчетность действий КККП.

После консультаций участники делились на небольшие группы и при помощи инструктора проводили расследование. Каждой группе выдавали блокнот сотрудника полиции для ведения записей, сообщали некоторые данные, и «следователи» должны были принимать решения, основываясь на информации, полученной во время консультаций. В ходе расследования инструкторы спрашивали следователей, на основании чего они принимали те или иные решения, и соответствуют ли решения требованиям закона, принятой политике и ожиданиям общества. По результатам двухчасовых учений следователи успешно раскрыли план террористов, но, что еще важнее, стали лучше понимать реальную практику расследования дел, связанных с терроризмом. Такие учения позволяют участникам приобрести опыт непосредственной работы по обеспечению национальной безопасности, основанный на доверии, подотчетности, понимании, прозрачности и принципе верховенства права.

Источник: на основе информации, предоставленной Королевской канадской конной полицией.

5.1.2. Меры по обеспечению прав человека и подотчетности полиции при осуществлении контртеррористических операций

Подход к борьбе с терроризмом, основанный на взаимодействии полиции с населением, должен соответствовать международным стандартам в области прав человека и повышать подотчетность полиции при осуществлении контртеррористических мер. Этого можно достичь при помощи описанных ниже мер.

Повышение прозрачности и доступности информации о разработке и оценке политики. Можно добиться лучшего понимания общественностью принимаемых полицией мер по борьбе с терроризмом, а также повышения доверия к этим мерам, предоставляя общественности прозрачную и открытую информацию о разработке и оценке проводимой политики. В этом направлении полиция может сделать следующее:

- **Разработка документов государственной политики.** Полиция может в письменном виде сформулировать подходы к политике по таким спорным вопросам, как задержание и обыск на улице, обыск домов и других помещений, аресты по подозрению в терроризме и готовность к террористическим угрозам. Эта политика может быть отражена в заявлениях о намерениях достаточно широкого характера, иллюстрирующих приверженность прозрачности со стороны полиции. Стандартные оперативные процедуры (СОП), которыми руководствуется полиция в своих действиях, обычно не оглашаются и не предоставляются на изучение общественности, особенно если они касаются конкретных вопросов тактики и распределения оперативных ресурсов. Однако следует применять презумпцию в пользу опубликования таких процедур; при этом в тайне должна оставаться только секретная тактика и методы.
- **Консультации с общественностью при формулировании и оценке политики и стандартных оперативных процедур (СОП).** Полиции следует, насколько это возможно, подробно консультироваться с общественностью при формулировании политики и СОП и оценке их выполнения. Стандартные оперативные процедуры, касающиеся секретных вопросов, не предназначенных для внимания общественности, можно обсудить с небольшой группой заслуживающих доверие представителей населения (мужчин и женщин), особенно если эти лица прошли проверку и получили разрешение на доступ к конфиденциальным документам. Следует четко обозначить, что привлечение представителей общественности для консультаций не ставит своей целью предоставление выбранным лицам какого-либо особого доступа к полиции. Более того, следует проводить тщательную оценку возможного персонального риска, которому могут подвергнуться эти люди в результате такого сотрудничества с полицией.

Включение стандартов в области прав человека в деятельность полиции по борьбе с терроризмом предполагает следующее:

- **Учебный курс по правам человека и гендерным вопросам.** Все сотрудники полиции должны пройти базовый учебный курс по правам человека и гендерному равенству, международным стандартам и соответствующему национальному законодательству. Права человека и гендерные вопросы должны входить во все курсы обучения сотрудников правоохранительных органов¹⁰³. Сотрудники полиции, занимающиеся контртеррористической деятельностью, должны также проходить специальный курс по правам человека, связанным с их оперативными обязанностями¹⁰⁴. Подобное обучение следует обязательно сосредоточить на практических аспектах, поскольку слишком академический подход может привести к тому, что слушатели курса потеряют интерес к обсуждаемым вопросам. Во время обучения следует подчеркивать тот факт, что работа полиции, выполняемая с соблюдением прав человека, – это эффективная работа, которая дает полицейским аргументы для логичного обоснования своих действий в рамках четкой системы. Учебный курс должен включать в себя процедуры оценки и периодически пересматриваться независимыми внешними экспертами с участием различных заинтересованных сторон, в том числе представителей гражданского общества. В ходе оценки воздействия учебных программ следует также оценивать их устойчивость и долгосрочное воздействие на деятельность и поведение сотрудников полиции с точки зрения прав человека, а в более широком контексте – влияние на соблюдение прав человека на практике¹⁰⁵.
- **Проверка соблюдения прав человека.** Любую политику и стандартные оперативные процедуры следует тщательно проверять на соответствие международным стандартам в обществе прав человека и гендерного равенства и требованиям соответствующего национального законодательства, с тем чтобы гарантировать их

103 См.: Руководящие принципы по образованию в области прав человека для сотрудников правоохранительных органов. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2012. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/98280>. Также см.: Professional training materials for law-enforcement officials produced by the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights [Материалы для профессионального обучения сотрудников правоохранительных органов, разработанные Управлением верховного комиссара ООН по правам человека], URL: <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducationthree.aspx>

104 БДИПЧ ОБСЕ, Борьба с терроризмом, указ. соч., сноска 7.

105 БДИПЧ ОБСЕ, Руководящие принципы по образованию в области прав человека для сотрудников правоохранительных органов, указ. соч., сноска 103.

обоснованность, необходимость, соразмерность, а также отсутствие в них дискриминации¹⁰⁶. Это не только повысит эффективность работы полиции и доверие общества к ней, но и снизит вероятность юридических претензий.

- **Консультант(ы) по правам человека.** При том, что все сотрудники полиции должны быть знакомы со стандартами в области прав человека, юрист, специализирующийся в области прав человека и гендерного равенства, может предоставлять эффективные практические консультации всем сотрудникам на всех уровнях, проводить проверку политики и процедур на соответствие национальным и международным стандартам в области прав человека и давать рекомендации по конкретным операциям.
- **Оценка.** Регулярную внутреннюю и внешнюю оценку воздействия стратегии, СОП и практики работы полиции на права человека и гендерные аспекты должны проводить независимые эксперты. Такая оценка дополняет политику и стандартные оперативные процедуры по оценке соответствия работы полиции существующим требованиям, поскольку касается вопросов в отношении прав человека и гендерного равенства, которые могут возникнуть в результате осуществления определенных мер. Результаты оценки могут быть опубликованы и должны использоваться для периодического пересмотра стратегии и СОП, регулирующих работу полиции, а также для выявления потребности в определенных курсах обучения по правам человека и гендерным вопросам.

Повышение подотчетности полиции перед обществом за действия по борьбе с терроризмом включает в себя следующее:

- **Оценку воздействия на население.** Необходимо проводить оценку воздействия полицейской стратегии, СОП и контртеррористических мер и на общество в целом, и на конкретные сообщества. Такая оценка позволит выявить возможные проблемы и принять соответствующие меры по исправлению ситуации. Полиции следует использовать интерактивный подход и максимально инклюзивные методы для оценки воздействия на население, с тем чтобы воспользоваться преимуществами плюрализма мнений и комментариев лиц и групп населения (и мужчин, и женщин). Полиция должна стараться вовлекать в проведение оценки те сообщества

106 ОБСЕ, Права человека в антитеррористических расследованиях, указ. соч., сноска 40.

и их представителей и членов сообществ (в особенности женщин), которые бывают непропорционально затронуты в результате осуществления контртеррористических мер. Полиции следует открыто объявлять о результатах подобной оценки воздействия на население и о принятых мерах по исправлению недочетов¹⁰⁷.

- **Стандартные оперативные процедуры, предусматривающие ведение подробных записей.** Даже те дела, которые не могут быть открыты для изучения общественностью, поскольку они носят секретный характер или по ним ведется расследование, могут быть представлены для проверки в органы надзора над работой полиции, прокуратору и суд. Национальное законодательство должно предоставлять таким органам полный доступ к полицейской документации. Точные записи обеспечивают целостность ведения следствия и процессов сбора оперативных данных, а также дают надежную информацию для проверки, отражая последовательность событий в ходе операции и все решений, принятые в процессе расследования.
- **Создание надежных механизмов надзора и подотчетности,** внутренних и внешних, с целью предоставить населению и сотрудникам полиции четкие рекомендации по вопросу о том, какие стандарты обязана соблюдать полиция¹⁰⁸. Доверие населения к полиции будет расти, если жители будут знать, что сотрудники полиции могут подвергнуться действенному и пропорциональному дисциплинарному преследованию за неправомерные действия. Помимо этого, важно информировать общественность о результатах внутреннего расследования ненадлежащего поведения сотрудников полиции.

107 См. также раздел 5.7 настоящего руководства.

108 Addendum to the Report of the UN Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions Philip Alston "Study on police oversight mechanisms" [Приложение к докладу Специального докладчика ООН по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Филипа Алстона «Исследование механизмов полицейского надзора»], Fourteenth Session of the Human Rights Council, Doc.A/HRC/14/24/Add.8, 28 May 2010. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add8.pdf>.

Основные положения раздела 5.1:

- Взаимодействие полиции с населением может способствовать предупреждению терроризма, поддерживая устойчивость и сплоченность сообщества, а также содействуя взаимодействию населения с полицией и повышению доверия к полиции со стороны жителей. При этом сотрудникам полиции, работающим непосредственно с населением, не следует поручать осуществление конкретных контртеррористических мер.
 - Конкретные контртеррористические меры и операции следует поручать сотрудникам специальных контртеррористических подразделений и разведывательных служб; эти специалисты не должны действовать под видом полицейских, работающих непосредственно с населением.
 - Необходимо обеспечить необходимый обмен информацией и эффективную координацию между сотрудниками полиции, работающими непосредственно с населением, и контртеррористическими подразделениями, с тем чтобы они не мешали друг другу при выполнении своих различающихся задач.
 - Философия, лежащая в основе взаимодействия полиции с населением, может использоваться и в отношении контртеррористической деятельности в форме конкретных усилий по разъяснению общественности целей контртеррористических мер, соответствующих гарантий, приверженности полиции соблюдению прав человека, а также в форме вовлечения всех членов общества в процесс формулирования и оценки политики и мер полиции с целью повышения подотчетности.
 - Полиция несет ответственность за все свои действия, связанные с борьбой с терроризмом, и должна осуществлять их в строгом соответствии с требованиями национального законодательства и международными стандартами в области прав человека.
-

5.2. ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ И ОБУЧЕНИЕ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ, РАБОТАЮЩИХ НЕПОСРЕДСТВЕННО С НАСЕЛЕНИЕМ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Какие аспекты задач и процедур работы следует уточнить для того, чтобы сформировать основу для участия сотрудников полиции, работающих с населением на уровне местных сообществ, в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ?
 - Какие знания и навыки необходимы отдельным сотрудникам полиции и группам полиции, работающим с населением на уровне местных сообществ, для оказания эффективной помощи в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ?
-

5.2.1. Правила и стандартные оперативные процедуры

Сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, должны руководствоваться четкими правилами и стандартными оперативными процедурами (СОП), поддерживающими соблюдение прав человека и гендерного равенства. В частности, СОП должны создавать и регулировать надлежащую систему для регулярного обмена информацией между полицейскими, работающими непосредственно с населением, другими подразделениями полиции и государственными ведомствами или органами власти. Такая система должна определять каналы коммуникации, правила записи данных и составления отчетности, процедуры проведения информационных совещаний и разбора результатов проведенных операций. Следует приложить усилия к тому, чтобы обеспечить постоянную двустороннюю коммуникацию при помощи официального обмена информацией и организации встреч, а также постоянного предоставления возможностей для менее формального обмена информацией по мере возникновения такой необходимости.

Как и все полицейские, работающие непосредственно с населением сотрудники полиции должны знать следующее:

- каким вопросам им следует уделять особое внимание в своей работе (включая вопрос потенциального влияния их действий на соблюдение прав человека в отношении мужчин и женщин, а также методы работы со свидетелями и удовлетворения насущных пострадавших, одновременно обеспечивая их безопасность и защищая их безопасность и защите их права на неприкосновенность частной жизни);
- как документировать важную информацию или жалобы и подавать доклады;
- какие ситуации требуют неотложных действий, и как следует действовать в таких обстоятельствах;
- имеют ли они право взаимодействовать с представителями общественности по вопросам предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ, и если да, то каким образом¹⁰⁹.

Порядок подчиненности сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, должен быть четким и определять следующее:

- кто отвечает за доклады вне прямой субординации (в зависимости от характера и срочности вопроса и от доступной информации);
- какие вопросы и сведения следует докладывать другим подразделениям полиции, другим ведомствам или органам власти, и какой для этого существует порядок и каналы коммуникации;
- в чем заключаются обязанности отдельных сотрудников полиции с точки зрения документирования точной информации о сотрудничестве с населением в связи с предупреждением терроризма и противодействием НЭРВТ в целях обеспечения эффективного надзора и подотчетности этой работы.

5.2.2. Обучение и подготовка полицейских групп, работающих непосредственно с населением

Необходимую систему правил и процедур следует дополнить эффективной политикой управления кадрами, включая гендерно-сбалансированные подходы к найму сотрудников, их обучению и карьерному росту, гарантирующие, что мужчины и женщины, несущие

109 См. разделы 5.3 и 5.4.1 настоящего руководства.

полицейскую службу в сообществах, будут иметь необходимые навыки и знания для выполнения возложенных на них обязанностей.

Укомплектование и подготовка эффективных полицейских групп, работающих непосредственно с населением, требует времени и тщательного планирования¹¹⁰. Этот процесс может включать ряд нижеследующих мер:

- укомплектование полицейских групп сотрудниками, имеющими надлежащий опыт, с учетом демографического состава сообществ, с которыми они работают, и с соблюдением надлежащего гендерного баланса. Решение о назначении сотрудника полиции для службы в в определенном сообществе нельзя принимать только на основе его или ее пола, национальности или религии – при этом следует учитывать навыки, знания и умение вызывать доверие, необходимые для эффективного налаживания отношений с сообществом;
- предоставление офицерам и сотрудникам с особыми знаниями и опытом мест в составе полицейских групп, работающих непосредственно с населением; к особым навыкам относится знание двух или трех языков, знание или понимание определенной религии или этнического меньшинства;
- развитие навыков медиации и разрешения конфликтов, председательствования на встречах или проведения встреч с представителями сообществ, коммуникационных навыков, включая умение выступать и слушать;
- развитие знаний, связанных с вопросами равенства, многообразия и прав человека;
- поощрение сотрудников, работающих непосредственно с населением, к выработке собственных навыков анализа и оценки своей работы. В то время как основная ответственность за профессиональное развитие сотрудников возложена на непосредственное начальство и руководителей групп, сами сотрудники отвечают за собственное персональное развитие.
- обеспечение соответствующей системы оценки и поощрений, гарантирующей, что навыкам, знаниям и работе по взаимодействию с населением будет уделяться должное внимание, и они будут учитываться при найме сотрудников и их продвижении по службе;

110 См.: Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе. Гаага, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 2006., URL: <http://www.osce.org/ru/hcnm/32228>; а также: ОБСЕ, Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом, указ. соч., сноска 6.

- использование знаний и навыков представителей местного населения для более эффективного обучения сотрудников полиции. Привлекая представителей населения к планированию и проведению обучения сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, местное полицейское руководство помогает населению и полиции почувствовать общность стремлений, а также реализовать политику открытости и подотчетности полиции. Совместное пребывание представителей общественности и сотрудников полиции в регулируемой учебной среде позволяет обеим сторонам взглянуть на вопросы, проблемы и задачи местного значения с точки зрения другой стороны. Мужчины и женщины, представляющие местные сообщества, могут лучше других рассказать полицейским о многообразии местного населения, а также указать на возникающие вопросы, противоречия или проблемы с целью предупреждения терроризма. Полиция также может с большей прозрачностью говорить об учебных программах для сотрудников в целях повышения доверия к ней со стороны общественности. В частности, полиция может сообщить информацию о внешних экспертах, приглашенных для проведения обучения, и показать общественности материалы, используемые для изучения культурных особенностей сообщества.

Для того чтобы эффективно помогать предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ полицейская группа, работающая непосредственно с населением, должна иметь дополнительный набор знаний и навыков. Он может включать следующее:

- знание национального законодательства и существующей стратегии предупреждения терроризма;
- понимание явлений терроризма, насильственного экстремизма, радикализации в целях терроризма и понимание условий, способствующих терроризму, а также притягивающих и подталкивающих факторов, которые могут подвергнуть человека риску НЭРВТ;
- специальный учебный курс по правам человека в условиях борьбы с терроризмом;
- определение подозрительного поведения или ситуаций и оценка вариантов действий без использования дискриминирующего профилирования и понимание того, что наличие радикальных или экстремистских взглядов не следует рассматривать как преступление, если эти взгляды не связаны с насилием или иными противоправными действиями, определенными в законе в соответствии с международными стандартами в области прав человека;

- понимание методов, к которым могут прибегать террористы, для того чтобы использовать сообщество в своих целях – для оказания поддержки, укрытия, контрабанды, сбора средств, закупки оружия и/или взрывчатых веществ;
- знание имеющихся в сообществе объектов, которые могут стать целями террористов;
- понимание сложностей и рисков, связанных с привлечением представителей населения к участию в усилиях по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ;
- умение отвечать на вопросы о терроризме, возникающих у населения и местных СМИ.

В приложении к настоящему руководству приводится типичная модель учебного курса, направленного на повышение информированности сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, по вопросам предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ. В модели даны основные темы, однако содержание курса и методы преподнесения информации следует разрабатывать с учетом ситуации в конкретной стране. Необходимо также максимально учитывать местные условия того района, в котором служат сотрудники полиции. Курс должен включать в себя вопросы защиты прав человека, а также различные примеры, демонстрирующие, что терроризм и насильственный экстремизм не могут ассоциироваться с конкретной группой или сообществом¹¹¹. В целях улучшения контакта и диалога с местным сообществом можно привлекать к проведению курса представителей этого сообщества¹¹².

111 Countering Violent Extremism (CVE) Training: Guidance & Best Practices [Учебный курс по вопросам противодействия насильственному экстремизму (ПНЭ): рекомендации и наилучшая практика]. United States, Department of Homeland Security, Office for Civil Rights and Civil Liberties, 2011. URL: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cve-training-guidance.pdf>

112 См. раздел 5.2.2 настоящего руководства.

Пример 9. Проект «Сотрудничество полиции с населением по месту жительства и предупреждение радикализации» (Европейский союз/Бельгия)

Проект COPPRA (Community Policing and the Prevention of Radicalization) финансируется Европейским союзом и направлен на усиление роли оперативных сотрудников полиции с целью раннего выявления радикализации, приводящей к применению насилия. Проект был начат в Бельгии в 2010 г.; сегодня в нем участвуют еще 15 государств-членов ЕС¹¹³.

Во время первой фазы проекта был разработан удобный в использовании карманный справочник для оперативных сотрудников полиции, включающий в себя инструкции по взаимодействию с местным населением; краткую информацию о склонных к насилию группах и их символике; возможные индикаторы, которые следует учитывать в конкретном контексте в сочетании с другими факторами для оценки ситуации. Помимо этого, в рамках проекта было разработано руководство по вопросам проведения учебного курса на основе справочника. Это руководство включает материалы по терминологии, описание процесса радикализации, конкретные примеры из практики, рекомендации по построению отношений с местным населением, законодательные рамки, а также характеристики многих склонных к насилию групп и движений, действующих на территории Европы.

Во время второй фазы проекта планируется выпуск нового издания справочника и руководства, реализация программы подготовки инструкторов и создание модуля для онлайн-обучения на основе материалов проекта COPPRA.

Источник: буклет проекта COPPRA, предоставленный Федеральной полицией Бельгии.

113 European Diversity in Policing, project website [веб-сайт проекта «Многообразие Европы в полицейской деятельности»], URL: http://ed-pol.eu/site/?page_id=980.

5.2.3. Пятикомпонентная модель работы полиции, работающей непосредственно с населением

Сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, могут использовать ряд мер для решения проблем населения. Однако первое и основное требование состоит в том, чтобы точно оценить характер и масштаб проблемы. Это можно сделать в процессе взаимодействия с населением при помощи встреч, дискуссий и других контактов между полицией и населением. Информацию можно получить от оперативных подразделений полиции, других государственных служб, в результате анализа местных СМИ и других источников информации и т. д.

Сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, должны иметь план или стратегию действий для решения тех проблем населения, которые связаны непосредственно с НЭРВТ. Это могут быть проблемы, вызванные противоречиями и сложностями внутри сообществ или между ними. Противоречия могут быть связаны с отдельным конкретным происшествием или событием, имевшим место в недавнем прошлом, или же могут быть результатом целого ряда различных, возможно, не связанных между собой проблем или сложных ситуаций.

Расширение роли и возможностей населения. Меры по расширению роли и возможностей местных сообществ в целях развития взаимодействия с ними и решения проблем, связанных с предупреждением терроризма и противодействием НЭРВТ, приводят к положительным результатам в долгосрочной перспективе, поскольку помогают повысить устойчивость сообщества и тем самым снизить необходимость вмешательства полиции. Сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, могут поощрять мобилизацию жителей и реализацию местных инициатив. Полицейские могут использовать свои знания и опыт для развития навыков заинтересованных представителей населения. Это может включать в себя предоставление информации и/или обучение по следующим вопросам:

- как искать и получать необходимую информацию из государственных и других источников;
- как заручиться поддержкой населения;
- как эффективно участвовать в консультациях с общественностью;
- как продвигать и отстаивать изменения в государственной политике;
- как привлекать и стимулировать интерес со стороны СМИ;
- как правильно формулировать аргументы или возражения, с тем чтобы эффективно повлиять на политику;

- как представлять приемлемые компромиссные варианты политики или альтернативные подходы;
- как подавать заявки на финансирование или получение поддержки от государственных органов.

Просвещение. Иногда проблему можно полностью или частично решить при помощи просвещения населения, и полиция может этому содействовать и внести собственный вклад в данный процесс. Население можно просвещать, проводя информационные кампании в школах, молодежных клубах и общественных местах в попытке противодействовать агрессивному поведению, либо повышая информированность населения о законодательстве и о тяжелых последствиях преступлений для их жертв, преступников и общества в целом.

Правоохранительная деятельность. Преступления, предшествующие или способствующие НЭРВТ, – особенно те, которые носят локальный характер, – можно оперативно пресечь на ранней стадии при помощи целенаправленных правоохранительных действий.

Улучшение инфраструктуры. Некоторые проблемы, противоречия и случаи недовольства среди населения могут быть разрешены посредством изменений в инфраструктуре. Маловероятно, что полиция самостоятельно сможет инициировать подобные изменения, однако совместно с другими заинтересованными сторонами она может лоббировать межведомственные инициативы или способствовать их осуществлению. Это может включать в себя охрану периметра конкретной территории, удаление оскорбительных граффити или создание местного молодежного центра.

Оценка. Во всех случаях, подразумевающих осуществление конкретных действий, изменение политики, инициативы или межведомственных планов, важно проводить оценку успешности, устойчивости или долгосрочной жизнеспособности каждого конкретного действия и извлекать соответствующие уроки¹¹⁴. Результаты такой оценки следует представлять вниманию общественности.

114 См. раздел 5.7 настоящего руководства.

Пример 10. Матрица комплексного решения проблем безопасности – Северная Голландия (Нидерланды)

Матрица комплексного решения проблем безопасности (Matrix Integrale Veiligheidszorg) – это инструмент, используемый местными органами власти и сотрудниками полиции, работающими непосредственно с населением, в провинции Северная Голландия (Нидерланды) с целью выявления проблем, определения приоритетов и решения вопросов общественного спокойствия и безопасности в сотрудничестве с представителями местного населения.

Сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, совместно с органами власти организуют встречу с общественностью с целью выявления наиболее значительных проблем безопасности, стоящих перед населением данного муниципалитета или отдельного района. Полицейские участвуют в обсуждениях, делясь результатами анализа, который они провели на основе собственных знаний о специфике местного сообщества, имеющихся демографических и социально-экономических данных, а также информации из полицейского архива (в частности, данных о преступлениях). Цель встреч для всех партнеров – определить ряд приоритетных вопросов, которые они постараются совместно решить в заданный срок.

По каждому приоритетному вопросу партнеры согласовывают описание самого вопроса, желаемый результат, а также функции и обязанности различных заинтересованных сторон, которые должны активно участвовать в решении вопроса. Согласованный подход к решению проблемы фиксируется в формате матрицы комплексного решения проблем безопасности¹¹⁵. Матрица в виде четкой схемы отражает участие каждого партнера (кто, что, где, когда и как) в комплексном решении проблемы. В течение согласованного периода времени, отведенного на решение проблемы, организуются еще две встречи для обсуждения предпринятых действий, полученных результатов, а также для пересмотра матрицы. Заполнять матрицу очень легко. Такой процесс решения проблемы, подразумевающий вовлечение представителей населения и коллективные дискуссии, является ключом к успеху.

Источник: Министерство внутренних дел и по делам королевства (Нидерланды)¹¹⁶.

115 Матрица представлена по адресу: URL: http://www.integraleveiligheidnhn.nl/bestanden/Matrix_IVZ_versie_II.xls

116 Politie en lokaal integraal Veiligheidsbeleid [Роль полиции в локальной интегрированной безопасности]. – In: Inspectiebericht, Vol. 4, No. 4, 2008.

Основные положения раздела 5.2:

- Постановка задач и координация являются важными аспектами общих усилий полиции по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Важно внести и сохранять ясность в отношении областей оперативной ответственности сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, и других полицейских подразделений или служб, работающих на той же территории.
 - Необходима четкая система правил и командная структура для управления работой полицейских непосредственно с населением, и их участие в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ; необходимо указать инстанции, принимающие решения и распределяющие обязанности.
 - Полицейские, работающие непосредственно с населением, не являются специалистами по проведению контртеррористических расследований и не должны выступать в этом качестве. Необходимы четкие процедуры и специальная подготовка, определяющие роль этих сотрудников полиции в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ, включающие понимание понятия НЭРВТ, а также вопросы, в отношении которых полицейские должны проявлять бдительность; возможные последствия их действий с точки зрения прав человека в отношении мужчин и женщин; потребность в взаимодействии с населением и инструменты этого взаимодействия; необходимые действия в критических ситуациях; ведение записей и отчетность.
-

5.3. КОММУНИКАЦИЯ И ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ С НАСЕЛЕНИЕМ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Зачем необходима коммуникация с общественностью и СМИ по вопросам противодействия терроризму? Что обуславливает эффективность такой коммуникации?
 - Почему так важно обмениваться информацией с населением? Что способствует или препятствует эффективному обмену информацией между полицией и населением?
-

5.3.1. Коммуникация с населением по вопросам борьбы с терроризмом

Эффективная, правильная и своевременная коммуникация является главным фактором успеха основанных на взаимодействии с населением подходов к предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Однако в этом процессе есть неизбежные риски: недостаток коммуникации может вызвать тревожные настроения в обществе; избыток коммуникации и невнимательное обращение с информацией могут подорвать оперативные возможности полиции и/или помешать в последующем судопроизводстве; неправильная или неосторожная коммуникация с женщинами или мужчинами может привести к отчуждению сообществ и навредить отношениям между полицией и общественностью.

Полиции следует активно общаться с населением на регулярной основе, а не только в связи с конкретными контртеррористическими мерами или в ответ на теракт. Люди обычно мало взаимодействуют с полицией до тех пор, пока не возникнет кризисная ситуация – будь то дорожно-транспортное происшествие, проблема общественной безопасности, теракт или иное преступление. Важно, чтобы полицейские выработали проактивный стиль коммуникации с населением. В том, что касается терроризма, сотрудники полиции должны уметь сообщать и объяснять населению следующее:

- характер и масштаб террористической угрозы (не преуменьшая, но и не преувеличивая ее); население должно быть уверено в надежности предоставленной ему информации о террористической угрозе;
- роль полиции и меры, принимаемые для защиты населения;
- каким образом представители населения в целом и конкретного сообщества могут защититься от терроризма;
- необычные или подозрительные ситуации или поведение, которых следует опасаться (например, оставленный без присмотра багаж);
- как сообщить полиции, если вы увидели нечто подозрительное (не следует наказывать людей за неверную информацию, если она была предоставлена из лучших побуждений);
- каким образом планируются и осуществляются контртеррористические операции (необходимо учесть тот факт, что властям часто приходится действовать на основе противоречивых сведений или неполной оперативной картины ситуации);
- важность оперативных данных в борьбе с терроризмом и роль самого населения в предоставлении сведений, способствующих подготовке точной оперативной информации;

- решительная приверженность полиции защите прав человека и исполнению строгих процедур документирования, надзора и подотчетности.

Пример 11. Национальная система готовности к террористическим угрозам La Plan Vigipirate (Франция)

С 1978 г. во Франции существует национальная система контртеррористической готовности под названием La Plan Vigipirate. Она была создана в ответ на волну терактов, организованных левыми террористическими группами, и с тех пор несколько раз успешно пересматривалась и обновлялась. В соответствии с последней редакцией (2006), Франция считается постоянно находящейся под угрозой терроризма. План преследует две основные цели: (1) защита населения, инфраструктуры и институтов; (2) повышение готовности на случай теракта. Система подчиняется непосредственно премьер-министру, который после консультаций с президентом принимает решение о повышении или понижении уровня террористической угрозы. Öffentlichkeit узнает об изменениях в уровне угрозы из СМИ или по другим каналам коммуникации между государственными органами и частным сектором.

Система строится на четырех принципах:

- бдительность, основанная на постоянном анализе террористической угрозы;
- комплексный подход, используемый для отслеживания угрозы во всех секторах общества;
- вовлечение всех сторон, в первую очередь государственных органов и частных компаний, но также и отдельных представителей общественности;
- определение уровней реагирования государства на террористическую угрозу.

Система предусматривает четыре уровня террористической опасности и соответствующие им меры:

- Желтый: меры по повышению бдительности;
- Оранжевый: меры по предотвращению возможного террористического акта;
- Красный: меры по предотвращению известного риска одного или нескольких серьезных террористических актов;
- Пурпурный: меры по предотвращению риска масштабных терактов, одновременных или разрозненных.

План Le Plan Vigipirate хорошо известен населению. Чтобы содействовать культуре профилактики терроризма, государственные власти Франции делают все возможное для уведомления общественности о том, как сообщать о признаках возможной террористической деятельности и подозрительных ситуациях. Ожидается, что граждане будут сообщать такую информацию, даже если не уверены в ней, в ближайший полицейский участок или отряду Национальной жандармерии. Созданы также бесплатная телефонная «горячая линия» и интернет-платформа, которые могут при необходимости использоваться пострадавшими, нуждающимися в помощи, или свидетелями, желающими предоставить информацию.

Источник: правительство Франции¹¹⁷.

В соответствии с национальным законодательством, полиция должна быть готова своевременно предоставить общественности важную информацию о контртеррористических операциях.

- Полиция должна сосредоточить свои усилия на предоставлении точной информации, которая может помочь населению обеспечить свою безопасность или предупредить его о надвигающейся угрозе, исходящей от лиц, вовлеченных в НЭРВТ.
- Полиция должна уметь объяснить общественности причины проведения конкретных контртеррористических операций.
- Полиция должна предоставлять информацию таким образом, чтобы успокоить население и сплотить общество, а также не подкреплять расовые, этнические, религиозные или гендерные стереотипы, не усиливать напряженность и излишне не акцентировать несущественные вопросы.
- Полиция должна обращаться за информацией к любым свидетелям, обеспечивая при этом их безопасность, а также обращаться к населению за помощью в получении доказательств и выявлении подозреваемых.

117 Service d'Information du Gouvernement, République Française, Le Plan Vigipirate [Информационный центр правительства, Французская Республика. Система «Вижипират»] URL: <http://www.risques.gouv.fr/menaces-terroristes/le-plan-vigipirate>; Secrétariat général de la défense nationale, La France face au Terrorisme - Livre Blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme [Совет национальной безопасности, «Франция перед лицом терроризма: национальная стратегия правительства по внутренней безопасности перед лицом терроризма»] Paris, La Documentation française, 2006.

- Полиция должна взаимодействовать с любыми потенциальными свидетелями, будь то мужчины или женщины, а также представители различных культур и религий.
- Полиция должна переадресовывать лиц, пострадавших от терроризма, в надлежащие государственные службы или организации гражданского общества, которые могут оказать им правовую, психологическую, медицинскую или другую помощь.
- Полиция должна быть готова немедленно развенчать ложные слухи, которые могут распространяться в обществе, в том числе и при помощи СМИ.
- Если полиция допускает ошибки или ее неудачи вызывают явную обеспокоенность в обществе, полицейские руководители должны честно признавать эти проблемы и решать их. Попытки скрыть неудачи принесут гораздо больше вреда, надолго подорвав доверие общества, чем признание ошибки, халатности или промаха.

Пример 12. Политика «Без неожиданностей» – Полицейская служба Северной Ирландии (Соединенное Королевство)

В Северной Ирландии часто происходят общественные беспорядки – особенно в сезон ежегодного проведения парадов, во время которого оппозиционные группы устраивают демонстрации и контрдемонстрации. Возникающую в результате напряженность часто используют в своих целях террористы, подстрекающие к насилию или инициирующие агрессивные нападения на сотрудников полиции. Террористы также могут изображать полицейских как притеснителей или лиц, предвзято относящихся к какой-либо одной группе населения.

Полиция обязана защищать жизнь и собственность, и это требует от нее принятия необходимых и соразмерных мер для предупреждения эскалации насилия при одновременном соблюдении права на свободу выражения мнения и свободу мирных собраний. Порой такие меры требуют присутствия большого количества защищенных спецсредствами полицейских и бронетехники, что может быть воспринято как средство устрашения и нарушение обычного жизненного уклада сообщества.

Поэтому Полицейская служба Северной Ирландии приняла политику готовности к происшествиям под названием «Без неожиданностей». Эта политика подразумевает обоснование причин размещения сил полиции (особенно вокруг мест запланированного проведения мероприятий, в частности, демонстраций) и их тактики. Конфиденциальная информация, которая может поставить под угрозу граждан или полицейских, не разглашается. Такая политика – в сочетании с постоянным контактом с общественными лидерами – помогает рассеять слухи и сплетни, которые могут распространять отдельные лица или группы с целью подорвать принцип верховенства права.

Источник: Совместный комитет по правам человека Палаты лордов и Палаты представителей Соединенного Королевства¹¹⁸.

Полиция должна быть готова эффективно взаимодействовать со СМИ – не только с основными средствами массовой информации, но и с так называемыми «гражданскими журналистами»¹¹⁹. Отношения между полицией и СМИ могут быть весьма напряженными и трудными для полицейского руководства, особенно в период кризиса (например, после совершения или при угрозе совершения террористического акта или действий, связанных с насильственным экстремизмом). С этими трудностями можно справиться при помощи следующих мер:

- четко определить, кто именно в полиции уполномочен общаться со СМИ;
- иметь подготовленных, по возможности опытных сотрудников по общению со СМИ, пресс-секретарей и представителей по связям с общественностью;
- быть осведомленным о многообразии и сложной структуре местных и национальных СМИ и быть готовым непредвзято общаться с любыми средствами массовой информации;

118 Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest. UK House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights [Демонстрация уважения к правам? Подход на основе прав человека к охране порядка во время демонстраций протеста. Совместный комитет по правам человека Палаты лордов и Палаты представителей Соединенного Королевства], 2009, Volume 1, para. 163-169. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200809/jtselect/jtrights/47/47i.pdf>.

119 БДИПЧ ОБСЕ, Мониторинг свободы мирных собраний в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, указ. соч., сноска 64.

- быть готовым сообщать факты, сопутствующий контекст и дополнительную информацию; полиция не должна позволять втянуть себя в публичный спор с журналистами или СМИ или излишне отстаивать правомочность своих действий или причины предполагаемых неудач;
- воздерживаться от предоставления СМИ информации о потенциальных жертвах или свидетелях, поскольку это может подвергнуть жизнь этих лиц опасности или нарушить их право на неприкосновенность частной жизни;
- развивать навыки сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, с тем чтобы они могли отвечать за вопросы представителей СМИ или переадресовать их; такие сотрудники полиции должны быть готовы разговаривать со СМИ о своей работе, функциях и обязанностях, об успешных программах и своем эффективном взаимодействии с местными сообществами¹²⁰.

Пример 13. Специальный отдел полиции по связям с общественностью и СМИ, освещающий вопросы борьбы с терроризмом (Финляндия)

Полиция государственной безопасности Финляндии (SUPO) является одним из подразделений национальной полиции в подчинении Министерства внутренних дел Финляндии, и обязанности этой службы определены национальным Актом о полицейском управлении. Основные функции службы включают борьбу с терроризмом и контрразведку, а дела для расследования ей поручает Национальное управление полиции. SUPO является основным правоохранительным органом, отвечающим за предупреждение террористической угрозы и противодействие радикализации, приводящей к насилию, и незаконной экстремистской деятельности в Финляндии.

120 Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций: замечания и рекомендации», Вена, 2007 г. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/25745>.

Основные ценности Полиции государственной безопасности – законность, надежность и качество, и она придает огромное значение хорошей коммуникации со СМИ и общественностью по вопросам своей работы. Группа по связям с общественностью и СМИ была создана в 2008 году и подчиняется напрямую директору SUPO. В настоящее время группа состоит из трех постоянных сотрудников: начальника по коммуникациям, его заместителя и помощника.

Внешние коммуникации планируются, координируются и осуществляются в соответствии с политикой и коммуникационной стратегией, утвержденной директором SUPO. Существуют механизмы обеспечения постоянного внутреннего обмена информацией и сотрудничества, обеспечивающие последовательность политики связей со СМИ в целом, а также высокое качество всех услуг и предоставляемой СМИ информации. Например, для того чтобы включить внутренние и внешние коммуникации в работу SUPO и облегчить координацию, начальник по коммуникациям участвует в совещаниях координационной группы под председательством директора данной службы.

Группа по коммуникациям отвечает за связи с прессой и общественностью, а также предоставляет информацию по запросу другим подразделениям полиции и различным ведомствам. Основная деятельность группы включает в себя следующее:

- координацию и проведение брифингов и предоставление консультаций по различным вопросам безопасности сотрудникам министерств, других государственных органов, местных органов власти, а также частных компаний по их просьбе;
- организацию регулярных совещаний по конкретной тематике с представителями общественности и СМИ; обновление официального веб-сайта Полиции государственной безопасности;
- коммуникацию при помощи Твиттера, включающую публикацию кратких информационных заявлений на официальной странице Полиции в Твиттере, а также участие в тематических обсуждениях при помощи индивидуальных учетных записей сотрудников Отдела по коммуникациям.

Согласно опыту данной службы, успешные методы поддержания связей с общественностью и СМИ включают следующее:

- обеспечение доступа сотрудников по связям со СМИ и общественностью к информации, имеющейся у оперативных подразделений SUPO;
- ознакомление всех сотрудников данной службы с важными сообщениями, опубликованными в СМИ;
- наличие ясной политики, определяющей обязанности подразделений с точки зрения предоставления информации в ходе расследований, связанных с терроризмом и насильственным экстремизмом и проводимых совместно с другими полицейскими подразделениями. При этом SUPO отвечает за предоставление информации о событии в целом, в то время как отдел расследований отвечает за предоставление информации о конкретных аспектах расследования. По каждому делу, расследуемому несколькими ведомствами, разрабатывается совместный план по коммуникациям, определяющий роли каждого ведомства.

SUPO тщательно отбирает кандидатов в группу по коммуникациям, с тем чтобы обеспечить оптимальное сочетание опыта в области коммуникации и опыта работы по определенной тематике, а также профессиональных навыков. Один из сотрудников по коммуникациям имеет богатый опыт связей с общественностью и СМИ, а другой обладает большим опытом борьбы со всеми формами насильственного экстремизма и терроризма. Помимо профессиональных навыков, сотрудникам по коммуникациям необходимо знать историю Полиции безопасности, ее традиции и культуру работы, а также иметь контакты со всеми основными партнерами – как внутренними, так и внешними.

Источник: на основе информации, предоставленной Полицией государственной безопасности Финляндии

5.3.2. Обмен информацией с населением

Полиция должна не только предоставлять общественности информацию о борьбе с терроризмом, но и создавать эффективные механизмы для двустороннего обмена информацией с населением с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ. Однако обмен информацией между населением и полицией может оказаться очень

непростой задачей. Готовность представителей общественности делиться информацией с полицией и полезность такой информации зависят от степени доверия и взаимопонимания между полицейскими и тем населением, с которым они работают. Для того чтобы построить такие отношения, требуется время, но при этом их легко могут разрушить измышления и слухи. Обмен информацией будет легче обеспечить, если обе стороны понимают, для чего полиции требуются эти сведения и какие методы способствуют эффективному обмену информацией.

Получение информации от населения важно для выполнения полицией следующих задач:

- контролирование ситуации и осуществление своевременных действий, основанных на полученной информации, по мере поступления сообщений о проблеме или возможности ее возникновения;
- изучение вопроса о том, как воспринимается роль полиции и ее работа с общественностью с точки зрения предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ;
- изучение вопроса о том, как воспринимается угроза терроризма и НЭРВТ членами сообщества (мужчинами и женщинами);
- выявление беспокоящих население проблем, связанных с предупреждением терроризма, а также выяснение вопроса о том, какие разъяснения, информация и поддержка требуется общественности от полиции или других органов;
- проведение оценки влияния контртеррористических мер полиции на сообщества, оценки восприятия этих мер членами сообщества, а также оценки эффективности и возможных непредвиденных последствий политики, мер или конкретных операций (в ходе оценки и последующего принятия решений следует учитывать мнение общественности);
- развитие понимания и анализа угрозы терроризма и НЭРВТ отдельными сообществами, а также анализа эффективных способов реагирования сообществ на эти явления;
- оценка готовности сообществ более тесно взаимодействовать и, возможно, сотрудничать с полицией в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ;
- выработка методов коммуникации с членами сообщества по вопросам борьбы с терроризмом и внедрения более эффективных подходов к работе по развитию взаимодействия с населением.

Пример 14. Обмен информацией и мониторинг напряженности в сообществах (Соединенное Королевство)

Центр общественных отношений Университета Ковентри (в прошлом Институт сплоченности сообществ) разработал практическое руководство для сотрудников местных органов власти, полицейских служб и партнерских ведомств по анализу и мониторингу напряженности и конфликтов в местных сообществах. Мониторинг напряженности в сообществах меньшинств – не то же самое, что предупреждение терроризма, однако эта деятельность может способствовать борьбе с терроризмом. В процессе мониторинга напряженности в сообществах меньшинств полиция в сотрудничестве с общественностью может выявить беспокоящие население проблемы и наличие недовольства, ликвидировать факторы, угрожающие сплоченности сообщества, и снизить вероятность вовлечения отдельных лиц в насильственный экстремизм и радикализацию, ведущие к терроризму.

Руководство было разработано в 2008 г. в сотрудничестве с Лондонской городской полицией; в 2010 г. вышло дополненное издание. Издание построено на идее о том, что напряженность в обществе, в сущности, не является негативным фактором. Оно также подчеркивает тот факт, что мониторинг напряженности не подразумевает слежку за отдельными лицами и сообществами; основная задача – предотвратить беспорядки, страх перед преступниками, угрозы безопасности и фактическую незаконную и преступную деятельность, которая нередко активизируется при усилении напряженности.

Для того чтобы понять взаимоотношения между различными сообществами, государственные органы должны уметь «читать сигналы» и обладать ресурсами и методикой осуществления посредничества между группами и оказания им помощи в разрешении возникающих конфликтов. В руководстве приведены инструкции и рекомендации по следующим вопросам: (1) как создать систему мониторинга напряженности; (2) инструменты для понимания динамики процессов в местных сообществах; (3) рекомендации, основанные на опыте работы в Соединенном Королевстве.

В качестве первого шага руководство рекомендует создать группу мониторинга напряженности, состоящую из сотрудников полиции и других государственных органов, а также из представителей сообщества, ассоциаций жильцов и квартиросъемщиков, религиозных групп и добровольных

организаций, которые будут поддерживать друг с другом связь и информировать друг друга не только в ходе совещаний группы, но и в период между совещаниями. Такая группа мониторинга напряженности создается со следующими целями:

- понять динамику процессов, происходящих в местном сообществе, и выявить потенциальные или существующие противоречия;
- снизить потенциальные негативные последствия напряженности, предупредить эскалацию и ослабить конфликт;
- рассмотреть и спланировать меры реагирования в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе;
- предоставить информацию и поддержку в ликвидации последствий крупных инцидентов;
- содействовать и способствовать сплоченности сообщества.

В этом контексте задачи группы по мониторингу напряженности включают в себя следующее:

- сбор, обмен и координацию информации о динамике процессов и напряженности в сообществе;
- анализ полученной от населения информации о пережитых, увиденных или потенциальных конфликтах;
- оценку воздействия на сообщество, включая оценку риска;
- разработку необходимых мер;
- составление ежегодного плана;
- составление коммуникационной деятельности и определение стратегии отношений со СМИ.

Как подчеркивается в руководстве, предпосылка к успеху – приверженность и активное участие всех заинтересованных сторон. Необходимо общее понимание того, что такое напряженность в сообществе, почему необходимо проводить мониторинг, каковы его преимущества (в частности, понимание того факта, что мониторинг не есть слежка за отдельными лицами и группами общества). Авторы руководства рекомендуют проводить мониторинг напряженности в рамках четко определенной системы управления, с тем чтобы гарантировать подотчетность и законность, информировать и привлекать к участию все основные стороны и обеспечить открытость процесса для проверки и анализа.

В руководство входит приложение, содержащее рекомендации по вопросу о том, какими способами все без исключения сообщества могут оказывать полиции помощь в борьбе с насильственным экстремизмом и терроризмом. В приложении подчеркивается, что эти угрозы могут возникнуть на любой территории и в любом сообществе.

Источник: Центр социальных отношений Университета Ковентри¹²¹.

К факторам и подходам, способствующим эффективному обмену информацией с населением, относятся следующие:

- **Регулярность.** Полиция должна рассматривать предупреждение терроризма как часть регулярного обмена информацией с населением – как в неформальной, так и в более формальной обстановке. Следует максимально использовать существующие механизмы для обмена информацией между полицией и населением, а не создавать отдельные новые платформы.
- **Взаимность.** Полиция должна делиться информацией с населением в максимально возможном объеме, с тем чтобы доказать свою готовность к диалогу и сотрудничеству с общественностью. Если информация является секретной, полиция может рассмотреть возможность предоставить ее только ограниченному числу заслуживающих доверие представителей населения – особенно тех, кто добровольно прошел проверку безопасности. Впоследствии полиция должна, в допустимых законом пределах и с учетом соображений безопасности, информировать общественность о предпринятых действиях и достигнутом прогрессе с точки зрения решения вопросов и проблем, обозначенных представителями населения.
- **Прозрачность.** Важно, чтобы полиция открыто говорила о том, что целью ее общения с населением является предупреждение терроризма. Аналогичным образом, если сотрудники контртеррористических подразделений сами участвуют в информационно-разъяснительной работе с населением, они должны честно говорить о характере своего задания.

121 Understanding and Monitoring Tension and Conflict in Local Communities: A practical guide for local authorities, police service and partner agencies [Изучение и мониторинг напряженности и конфликтов в местных сообществах: практическое руководство для сотрудников местных органов власти, полицейской службы и других партнерских ведомств], 2nd ed. Coventry, Coventry University's Centre for Social Relations, 2010.

Сотрудникам полиции также следует открыто говорить с населением о том, как будет документироваться, сообщаться и использоваться предоставленная ими информация, и о том, будет ли обеспечена анонимность предоставившего информацию лица, и как именно.

- **Инклюзивность.** Полиции следует привлекать к обмену информацией широкий круг людей, являющихся типичными членами сообщества с точки зрения возраста, пола, национальности и убеждений. Самопровозглашенные лидеры сообществ в действительности не всегда являются столь репрезентативными, как они сами заявляют. Полиция должна быть готова к большому разнообразию мнений, в том числе мнений людей, критично настроенных в отношении действий полиции и/или правительства.

Примеры возможных каналов и механизмов для обмена информацией¹²²:

- прикрепление отрядов полиции, работающих непосредственно с населением, к определенной территории (при этом специальные патрульные регулярно посещают конкретные сообщества);
- организация встреч с общественностью, открытых для всех представителей населения, с целью информирования местных сообществ по вопросам предупреждения терроризма и проведения консультаций с привлечением широкого круга лиц;
- использование других возможностей для встреч и обмена мнениями: визиты сотрудников полиции в школы и организации гражданского общества, приглашение представителей общественных групп посетить полицейские участки;
- обсуждение вопросов предупреждения терроризма на общественных форумах (участники таких форумов представляют собой срез сообщества и регулярно встречаются для обсуждения местных проблем: с ними можно советоваться, а для полиции и других государственных органов они могут послужить источником сведений и информации для лучшего понимания местного сообщества);
- создание общественных консультативных советов для консультирования полицейского руководства по вопросу о том, как наиболее эффективно решать задачу предупреждения терроризма в контексте конкретного сообщества; полиции следует приглашать в такие советы конкретных лиц, которые, по мнению полиции, обладают

122 Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе, указ. соч., сноска 110; ОБСЕ, Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом, указ. соч., сноска 6.

соответствующими знаниями, навыками и опытом и могут предоставить объективные рекомендации (состав таких советов должен отражать многообразие сообщества);

- назначение специальных сотрудников или контактных лиц для взаимодействия по вопросам борьбы с терроризмом с конкретным сообществом;
- использование электронных СМИ для сообщения общественности важной информации и предоставления людям возможности поделиться мнением и информацией с полицией; к таким методам относятся использование веб-сайта полиции, рассылка смс-сообщений и использование полицией социальных сетей (Фейсбук, Твиттер, ВКонтакте, Одноклассники и др.).

Пример 15. Информационно-разъяснительная работа полиции с общественностью с использованием социальных сетей (Эстония, Финляндия и Нидерланды)

«Виртуальное взаимодействие полиции с населением» была начата Департаментом полиции Хельсинки в сентябре 2008 г. с целью обеспечить присутствие полиции, наглядность и взаимодействие с общественностью через Интернет и социальные медиа, в том числе Facebook и Microsoft Messenger. Сегодня в Интернете в качестве работников виртуальной группы по сотрудничеству с населением на постоянной основе открыто действуют трое полицейских (в их учетных записях в социальных сетях указаны их имена и фамилии). Их роль заключается в том, чтобы обеспечить доступ к полиции в онлайн-режиме, проводить профилактическую работу в Сети, гарантировать пользователям Интернета чувство защищенности, а также оперативно реагировать на возможные преступные действия в Интернете (например, детскую порнографию, домогательства, разжигание ненависти). Благодаря их присутствию в сети пользователям Интернета легче обращаться к полиции за информацией или сообщать о беспокоящих их вопросах. Эти сотрудники полиции также активно используют онлайн-дискуссии, предоставляя точную информацию по вопросам, связанным с работой полиции, и связываются по Интернету с отдельными пользователями, с которыми сложнее связаться другим способом.

В июне 2011 г. Управление полиции и пограничной охраны Эстонии также начало в Интернете полицейскую деятельность, направленную на взаимодействие с населением. Был назначен первый веб-констебль. Сегодня в качестве веб-констеблей постоянно работают трое полицейских.

Их основная задача – предоставлять консультации общественности и отвечать на различные вопросы в связи с работой полиции. Это делается в социальных сетях, на Интернет-форумах, а также по электронной почте. Если констебль обнаруживает информацию о действиях, которые могут содержать состав преступления, он передает эту информацию уголовному отделу соответствующей полицейской префектуры, отвечающему за проведение дальнейшего расследования. Веб-констебль – это сотрудник полиции, работающий непосредственно с населением, однако вместо патрулирования улиц он защищает безопасность людей при помощи Интернета.

В Нидерландах сотрудники полиции, работающие с населением в нескольких департаментах полиции, используют Твиттер для общения с жителями. Они пишут сообщения о своей повседневной работе, которые дают людям представление о тех разнообразных задачах, которые приходится выполнять сотрудникам полиции, взаимодействующим непосредственно с населением. В своих сообщениях они предоставляют информацию о профилактике преступлений (включая фото, видео, указание места и ссылки). Через Твиттер сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, могут запросить информацию у населения, обратиться к жителям за помощью в раскрытии преступления или, например, в поиске пропавшего ребенка, а также попросить очевидцев преступлений связаться с полицией. Твиттер предоставляет дополнительный канал для двусторонней коммуникации с жителями в режиме реального времени. Представители населения могут делиться с сотрудниками полиции беспокоящими их вопросами и информацией о происшествиях. Общественность очень одобрительно отнеслась к тому, что сотрудники, работающие с населением, стали использовать Твиттер. Это помогает сделать их присутствие в сообществе более наглядным и повышает признание их роли в полиции. В июне 2013 г. более 1 500 сотрудников полиции Нидерландов, работающих с местным населением, использовали Твиттер в своей работе.

Источник: Управление полиции Хельсинки¹²³, Управление полиции и пограничной охраны Эстонии¹²⁴, а также материалы, предоставленные Национальной полицией Нидерландов.

-
- 123 The Finnish Police, Helsinki Police on Internet and Online Local Police [Финская полиция в интернете и местная полиция онлайн], URL: <http://www.poliisi.fi/nettipoliisi>; Sergeant Marko Forss, Helsinki Police Department, Virtual Community Policing [Полицейская деятельность в Интернете, связанная с общиной], 2012 (презентация), URL: <http://www.poliisi.fi/nettipoliisi>.
- 124 The Estonian Police, Web constables give advice on the Internet [Эстонская полиция, Веб-констебли дают консультации по Интернету]. URL: <http://politsei.ee/en/nouanded/veebikonstaablid/>

Основные положения раздела 5.3:

- В основе успешных подходов к предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ со стороны сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, лежит эффективная коммуникация. Полицией следует активно общаться с населением на регулярной основе, а не только в связи с конкретными контртеррористическими мерами или в ответ на теракт.
 - При проведении контртеррористической операции полиция должна быть готова предоставить своевременную и точную информацию в целях обеспечения безопасности населения, направления пострадавших в соответствующие структуры по оказанию помощи, обращения к населению за помощью в получении улик и выявлении подозреваемых, укрепления сплоченности сообщества, а также для оперативного развенчания слухов и обоснования причин полицейских операций.
 - Полиция должна быть готова поддерживать отношения со средствами массовой информации; это может оказаться нелегкой задачей. Эффективность таких отношений можно повысить при помощи обученных и опытных сотрудников по связям со СМИ. Полицейские, работающие непосредственно с населением, должны уметь отвечать на вопросы, полученные от СМИ, а при необходимости переадресовывать эти вопросы другим ведомствам.
 - Обмен информацией с населением необходим для эффективного поддержания порядка и предупреждения терроризма. Он помогает полиции вовремя понять ситуацию, своевременно действовать на основе полученной информации, выявлять и решать беспокоящие общественность вопросы, связанные с терроризмом и борьбой с ним, а также заложить основу для партнерских отношений с населением с целью укрепления общественного порядка и безопасности.
 - Представители общественности будут делиться информацией только в том случае, если поймут, зачем она нужна, и будут доверять полиции. Такое доверие трудно заслужить, но легко подорвать или потерять.
 - Обмен информацией с населением будет легче обеспечить, если он будет иметь регулярный, взаимный, открытый и инклюзивный характер. Полиция должна использовать различные каналы и механизмы для обмена информацией с населением.
-

5.4. ПРИВЛЕЧЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К РАБОТЕ ПОЛИЦИИ С ЦЕЛЬЮ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕРРОРИЗМА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЭРВТ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- С какой целью, каким образом и с чьим участием должно осуществляться привлечение полицией населения к своей работе?
 - Как повысить эффективность привлечения населения к работе полиции?
 - Как полиция может эффективно привлекать к работе конкретные группы населения с целью предупреждения терроризма?
 - Какие конкретные вопросы связаны с привлечением к работе молодежи, женской части населения, религиозных организаций и лидеров, этнических меньшинств и организаций гражданского общества? Какие подходы могут оказаться полезными для такого сотрудничества?
-

5.4.1. Параметры привлечения населения к работе полиции

Процесс установления сотрудничества является важной частью любой инициативы в рамках работы полиции с местным населением, – особенно инициатив, направленных на предупреждение терроризма и противодействие НЭРВТ. Привлечение к работе состоит не только в организации встреч с представителями местного населения. Эффективное привлечение к работе – это крайне сложный процесс, требующий деликатного подхода и тщательного планирования. Бестактный или небрежный подход привлечению населения к работе полиции может нанести больше вреда, чем отсутствие всякого взаимодействия.

При анализе привлечения населения к работе полиции с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ возникают вопросы о том, с какой целью, каким образом и с чьим участием это должно осуществляться.

Почему привлечение к работе местного населения может принести пользу полиции? Такое взаимодействие предоставляет работникам полиции возможности для того, чтобы сделать следующее:

- повысить свою осведомленность об обстановке на местах, а также понимание восприятия рисков населением и вопросов, вызывающих озабоченность среди жителей; это может послужить основой для более эффективной и основанной на информации деятельности полиции¹²⁵;
- продемонстрировать свое присутствие, которое само по себе может придать уверенность населению, предупредить или пресечь преступления;
- выявить критические ситуации среди населения на ранних стадиях и подключить к их решению соответствующих партнеров;
- распространить информацию и важные идеи среди общественности, в том числе с целью опровержения ошибочных представлений и слухов;
- повысить осведомленность населения о наиболее актуальных проблемах и мобилизовать общественную поддержку для их решения;
- создать основанные на взаимном доверии и уважении отношения, которые станут базой для дальнейшего взаимодействия;
- разработать мероприятия для обеспечения общественного участия и установления взаимодействия с местным населением в решении проблем, в том числе связанных с критическими ситуациями.

125 См. разделы 4.2.2 и 4.2.3 настоящего руководства

Таблица 5. Спектр общественного участия (Международная ассоциация общественности)

Повышение уровня общественного воздействия		
	Информирование	Консультации
Цель общественного участия	Предоставить населению сбалансированную и объективную информацию, необходимую для понимания проблем, альтернатив и/или решений.	Получить отзывы населения по вопросам анализа, альтернатив и/или решений.
Обязательства перед населением	Держать население в курсе дела.	Держать население в курсе дела, выслушивать и учитывать проблемы населения, а также информировать жителей о том, как их участие повлияло на принятое решение.
Примеры инструментов	<ul style="list-style-type: none"> • таблицы данных • веб-сайты • дни открытых дверей 	<ul style="list-style-type: none"> • замечания и предложения жителей • целевые группы • исследования • собрания жителей

ного участия – International Association for Public Participation)¹²⁶



Вовлечение	Сотрудничество	Полномочия
<p>Работать напрямую с населением в течение всего процесса для достижения правильного понимания и оценки проблем и вопросов, беспокоящих жителей.</p>	<p>Сотрудничать с населением по всем аспектам принятия решений, в том числе по вопросам разработки альтернатив и определения предпочтительных решений.</p>	<p>Предоставить населению возможность принятия окончательного решения.</p>
<p>Работать напрямую с населением, с тем чтобы отразить проблемы населения и беспокоящие его вопросы в разработанных альтернативах; информировать жителей о том, как их участие повлияло на принятое решение.</p>	<p>Обращаться непосредственно к населению за советом и инновационными предложениями в процессе формулирования решений, с тем чтобы при принятии решений максимально учитывать советы и рекомендации жителей.</p>	<p>Воплотить в жизнь решения жителей</p>
<ul style="list-style-type: none"> • семинары • консультативный опрос 	<ul style="list-style-type: none"> • гражданские совещательные комитеты • достижение консенсуса • принятие решений с участием общественности 	<ul style="list-style-type: none"> • гражданское жюри • голосование • делегированное принятие решений

Кого из представителей местного населения необходимо привлекать к работе полиции?

- В принципе, взаимодействие полиции с населением должно охватывать все группы, все сообщества и их внутренний состав, включая простых граждан. Полиции не следует привлекать к работе только определенные группы, самопровозглашенных представителей населения или жителей, сочувствующих полиции.
- Полиция должна стремиться к установлению контактов с группами, которые маргинализированы, не идут на контакт или проявляют склонность к рискованному поведению.
- Полиция должна проявлять большую осторожность при привлечении к работе лиц, групп или организаций, чья приверженность отказу от насилия и уважению всеобщих прав человека вызывает сомнения. Необходимо трезво оценить краткосрочные и долгосрочные преимущества и риски такого взаимодействия, с тем чтобы определить, до какой степени и с какой целью полиции следует оказывать поддержку таким лицам, группам и организациям и усиливать их роль. Несмотря на то, что они могут оказаться полезными с точки зрения выявления лиц, подверженных риску участия в НЭРВТ, и предупреждения этого участия, они также могут поддерживать и распространять неоднозначные мнения, идущие вразрез с правами человека и усиливающие социальную разобщенность.
- При некоторых формах привлечения населения к работе (таких, как обмен важной информацией) полиции может потребоваться ограничить взаимодействие с местными жителями кругом заслуживающих доверия лиц из числа населения – например тех, кто прошел проверку безопасности.
- Полиции следует учитывать возможный риск того, что привлечение к работе отдельных лиц может восприниматься остальными так, как если бы полиция приняла их в свои ряды или наделила их особыми правами. Сотрудники полиции должны проявлять осторожность, поскольку им необходимо обеспечить, чтобы лица, оказывающие положительное влияние на население и поддерживающие усилия полиции по предупреждению терроризма, сохранили свою независимость в глазах других членов сообщества и не лишились доверия со стороны остальных жителей. При этом полиции следует действовать осмотрительно, с тем чтобы не легитимировать тех, кто оказывает неясное или даже негативное влияние на население в вопросах противодействия НЭРВТ.

Каким образом полиции следует привлекать население к работе по вопросам предупреждения терроризма или противодействия НЭРВТ?

- Необходимо тщательное планирование действий по оценке уровня уже существующего взаимодействия, а также по выявлению и снижению возможных рисков, препятствующих его дальнейшему развитию. Среди этих рисков следует упомянуть стигматизацию конкретных сообществ вследствие выборочного взаимодействия, излишнее подчеркивание вопросов безопасности в работе с местным населением; наделение лиц, сотрудничающих с полицией, особым статусом в глазах других членов сообщества или же лишение их этого статуса¹²⁷.
- Привлечение к работе должно строиться с учетом потребностей и интересов конкретных лиц, групп или сообществ – тогда оно будет более эффективным. Это может включать правильный выбор времени, места и слов для того, чтобы лучше продемонстрировать тонкое понимание ситуации и правильно сформулировать и обозначить проблему.
- Взаимодействие должно четко демонстрировать, что вопросами предупреждения терроризма и борьбы с НЭРВТ занимается полиция.
- Взаимодействие должно затрагивать широкий круг вопросов безопасности населения, одним из которых является предупреждение терроризма.
- Привлечение населения к работе должно быть обоюдным и направленным на решение проблем, беспокоящих и полицию, и население.
- Привлечение населения к работе полиции должно носить настолько регулярный характер, насколько это возможно, и должно осуществляться как в формальной, так и в неформальной обстановке, что позволит максимально расширить возможности для коммуникации, формирования взаимопонимания и доверия, а также для обмена информацией.
- Если есть такая возможность, сотрудничество должно осуществляться с участием третьих сторон – представителей других ведомств или гражданского общества, у которых могут быть более глубокие знания и больше возможностей для контакта с определенными сообществами или конкретными лицами и которые могут пользоваться большим доверием с стороны этих сообществ или лиц. Сотрудники полиции могут попытаться найти среди населения посредников или помощников и использовать поддержку с их стороны для установления контакта и диалога с теми, кто в противном случае может выразить нежелание контактировать или даже враждебность¹²⁸.

127 См. раздел 4.2.5 настоящего руководства.

128 Community Outreach and Engagement Principles [Принципы работы и сотрудничества с населением. Международная ассоциация начальников полиции, Комитет по терроризму, Рабочая группа по борьбе с насильственным экстремизмом]. International Association of Chiefs of Police, Committee on Terrorism, Countering

Таблица 6. Уровни взаимодействия полиции с населением, определенные Комитетом по терроризму Международной ассоциации начальников полиции¹²⁹

Уровень 1	<ul style="list-style-type: none"> • Отношения между населением и полицией отсутствуют. • Низкий или нулевой уровень знаний населения и полиции друг о друге.
Уровень 2	<ul style="list-style-type: none"> • Выявлены потенциальные контакты среди населения. • Отношения с полицией могут носить конфликтный характер.
Уровень 3	<ul style="list-style-type: none"> • Налажены первые контакты с местными жителями, открывающие полиции возможности для работы и коммуникации с населением. • При этом охват наиболее важных сфер влияния все еще ограничен.
Уровень 4	<ul style="list-style-type: none"> • Развивается взаимопонимание и обмен информацией друг о друге. • Население признает существование проблемы и принимает роль полиции. • Налажен периодический диалог, рассматриваются наиболее важные «сферы влияния».
Уровень 5	<ul style="list-style-type: none"> • Существует развитая сеть для конструктивных взаимоотношений между населением, полицией и партнерами. • Достигнут высокий уровень доверия, ведется открытый и прозрачный диалог, существует глубокое понимание проблем, потребностей, ожиданий и параметров сотрудничества. • Среди населения развивается чувство ответственности за решение проблемы.

Привлечение населения к работе полиции будет более успешным в том случае, если сотрудники полиции делают следующее:

- приобретают необходимые навыки (в случае их отсутствия), среди которых следует прежде всего упомянуть навыки общения, сопереживания, понимания деликатных вопросов, наблюдательности и самоанализа;
- строят привлечение населения к своей работе на базе предварительных наблюдений, анализа и самоанализа (в частности, сотрудникам полиции необходимо знать различные причины отрицательного отношения людей к полиции, которое может проявляться и в их поведении; в таких обстоятельствах полицейские должны

Violent Extremism (CVE) Working Group, August 2012. URL: http://www.theiacp.org/portals/o/pdfs/IACP-COT_CommPolicingPrinciples__FINALAug12.pdf

129 Там же.

действовать с осторожностью, понимая, что для завоевания доверия и установления сотрудничества с населением необходимы дополнительные усилия и особая убедительность);

- прислушиваются к вопросам, вызывающим озабоченность среди местного населения, узнают об отношении населения к проблеме и не пытаются тут же пересмотреть или переформулировать ее в соответствии с повесткой дня полиции;
- четко разъясняют свою роль, свой правовой и организационный мандат, а также возможности и ограничения применительно к действиям конкретных сотрудников полиции;
- фиксируют возникающие проблемы, разъясняют свое понимание этих проблем и в определенные сроки информируют население о принятых мерах;
- воздерживаются от заявлений о том, что проблемы будут обязательно решены (если это не так), и от преувеличения своего влияния или возможности изменить непопулярную политику или процедуры, которые мало зависят от сотрудников полиции;
- предпринимают всё возможное для выполнения своих обязательств перед местным населением и информируют население о трудностях, с которыми они могут при этом сталкиваться; отслеживают воздействие, которое могут оказать любые изменения политики или меры, предпринятые с целью решения определенной проблемы;
- предоставляют населению, насколько это возможно, точные и актуальные данные, с тем чтобы продемонстрировать масштаб проблемы, эффективность своих действий или необходимость в помощи населения для получения более точного представления о данной проблеме;
- в той степени, в какой это позволено законом и соображениями безопасности, предоставляют населению дополнительную информацию о предпринятых действиях и успехах в решении вопросов, поставленных представителями местного населения (это внушит жителям уверенность в том, что власти ценят их усилия, воспринимают их всерьез и в ответ принимают конкретные и пропорциональные меры).

5.4.2. Привлечение к работе конкретных групп в целях предупреждения терроризма

Сотрудники полиции обязаны соблюдать принцип равенства при работе с населением, но в то же время они должны проявлять внимательность к нуждам и проблемам различных сообществ и существующих в них групп. Меры по предотвращению терроризма и противодействию НЭРВТ могут оказывать разное воздействие на различные сообщества и группы, и поэтому для эффективного привлечения населения к своей работе полиции следует планировать свои действия с учетом этого воздействия.

Сотрудники полиции не должны строить предположений об оптимальных способах привлечения к работе конкретной группы. **Привлечение населения к работе предполагает прежде всего достижение полицией свободного от предубеждений и стереотипов понимания любой конкретной группы.** Этому могут помочь следующие вопросы:

- В целом: каковы общие потребности и проблемы, связанные с динамикой процессов в данной группе (например, с уровнем сплоченности, разногласиями, социальным давлением и лидерством)? Какие демографические и социально-экономические данные (например, пол, возраст, национальность, культура и убеждения) важны с этой точки зрения?
- В частности в отношении полиции: какой у группы опыт общения с полицией, как она относится к полиции и воспринимает ее и почему?
- В отношении предупреждения терроризма: в какой степени группа подвергается угрозе терроризма? Как угроза терроризма воспринимается в самой группе? Как контртеррористическая политика и меры воспринимаются и ощущаются внутри группы?

Необходимо предпринять дополнительные усилия для налаживания взаимодействия с лицами и группами, которые испытывают страх или враждебность по отношению к полиции или не желают идти с ней на контакт. Для привлечения к своей работе таких групп сотрудникам полиции, преданным своему долгу и целенаправленно выполняющим свою работу, необходима особая деликатность, целеустремленность и настойчивость, а также владение навыками общения и навыками ведения переговоров. Необходимо рассмотреть нестандартные подходы – при условии, что они не ставят под угрозу соблюдение законов и личную безопасность. Например,

при установлении контакта и налаживании диалога с этими лицами или группами полиция может использовать надежных посредников из гражданского общества.

Привлечение к работе представителей особенно сплоченных сообществ может оказаться для полиции трудной задачей, и ее выполнение потребует дополнительной осторожности. Многим людям сложно ломать социальные барьеры и открыто высказывать свое мнение о конкретной проблеме, которую другие члены группы могут отрицать или скрывать от властей (особенно о такой проблеме, как радикализация, приводящая к применению насилия). В такой ситуации сотрудники полиции должны действовать с особой осторожностью, пытаясь наладить контакт с этими людьми. Главная роль здесь отводится доверию, и полицейские, придерживаясь наивысших стандартов профессиональной этики, должны обращаться с информацией крайне осторожно, сохранять в тайне имена этих лиц и соблюдать полную конфиденциальность.

Используя свое понимание особенностей разных сообществ, сотрудники полиции должны следовать стратегическому подходу к привлечению конкретных групп населения к своей работе и дать ответы на следующие вопросы:

- Как сформулировать и решить проблему предупреждения терроризма в контексте данной группы? Меры по предупреждению терроризма особенно успешны тогда, когда они предпринимаются на фоне открытого и подлинного взаимодействия по вопросам, имеющим первостепенное значение для данной группы;
- Какие средства коммуникации следует использовать для установления контактов с данной группой? Например, контакты с молодежью и местными предпринимателями легче налаживать через социальные сети, электронную почту, смс-сообщения или веб-сайт полиции; более прямой подход может оказаться эффективным для взаимодействия с пожилыми людьми, которых сотрудники полиции могут посещать на дому или приглашать на собрания местных жителей;
- Следует ли использовать посредников для получения доступа к данной группе? Какие существуют возможности для поддержания связи с данной группой и завоевания доверия с ее стороны?

5.4.3. Привлечение к работе молодежи ¹³⁰

Часто бывает так, что полиции легко связаться с молодыми людьми, но трудно привлечь их к своей работе. Недовольство молодежи обществом и государством может привести к негативному восприятию полиции, нежеланию идти на контакт с ней или даже попыткам противостоять ей. Данная ситуация усугубляется годами плохих отношений между полицией и молодежью, особенно молодыми представителями этнических меньшинств или социально неблагополучных групп. Это может быть результатом непрофессионализма отдельных сотрудников полиции, а иногда и систематического предвзятого отношения полиции к конкретным меньшинствам.

Изменение восприятия полиции молодыми людьми (и юношами, и девушками), а также изменение восприятия молодежи полицией является необходимым условием для налаживания эффективного взаимодействия. Этот процесс требует времени. Чрезвычайно важно, чтобы сотрудники полиции, будучи представителями государства, проявляли сочувствие к молодым людям и обращались с ними с таким же уважением, как и с другими членами общества, а защищали их права точно так же, как и права остальных граждан. Почувствовав, что полиция уважает и ценит их, молодые люди будут более открыты для дальнейших контактов.

Деятельность по привлечению молодежи к своей работе составляет основу взаимодействия полиции с населением во многих странах. Полицейские, работающие в непосредственно с населением, могут играть здесь главную роль, действуя самостоятельно или поддерживая существующие программы по работе с молодежью и деятельность социальных работников по вопросам молодежи из государственных органов или неправительственных организаций.

Усилия по вовлечению молодежи в работу по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ могут основываться на приобретенном опыте и наилучших примерах взаимодействия с молодежью в целях профилактики других видов сопряженного с риском

¹³⁰ Вовлечение молодежи в усилия по противодействию насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму: отчет о выводах и рекомендациях. Вена, Секретариат ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ, 2013. URL: <http://www.osce.org/ru/atu/103356>

поведения, а также преступлений (включая насилие в школе, участие в бандах и преступной деятельности, употребление наркотиков, торговлю людьми и сексуальную эксплуатацию).

Пример 16. Превентивные беседы полиции с молодыми людьми, подверженными риску НЭРВТ (Швеция и Норвегия)

Служба безопасности Национального управления полиции Швеции проводит добровольные беседы с лицами, находящимися в «группе риска» с точки зрения возможного их вовлечения в деятельность, представляющую угрозу безопасности. Часто такими лицами являются подростки. Те, кого приглашают для бесед, не подозреваются ни в каких преступлениях. Беседы являются частью превентивной работы полиции и направлены на информирование граждан о действующем законодательстве и возможных рисках, которым данные лица могут подвергнуться в случае продолжения определенного вида деятельности. Иногда беседы могут проводиться с целью опровержения неверной информации. Полиция может организовать беседу и с членами семьи или другими родственниками лиц, подверженных риску участия в опасной деятельности, поскольку родственники могут иметь больше влияния на этих лиц. Данные беседы задуманы и в качестве возможности сделать первый шаг для тех, кто хочет порвать с кругами, поддерживающими насилие.

Практика превентивных бесед используется и в Норвегии. В 2003 г. Служба безопасности полиции Норвегии совместно с обычной полицией ввела практику превентивных бесед, направленных против конкретной организации правого толка, которая, по мнению властей, могла превратиться в сеть организаций, вовлеченных в насильственную деятельность. В течение шести месяцев сотрудники полиции провели около 100 персональных превентивных бесед с молодыми членами организации, с тем чтобы проинформировать их о последствиях их участия в данной группе и убедить их покинуть ее. Некоторые беседы проходили в присутствии родителей молодых людей. Кампания увенчалась успехом: более половины охваченных этой инициативой молодых людей порвали все связи с организацией, а некоторые отделились от нее и стали рассматривать возможность выхода из нее. По мнению полиции Норвегии, существует несколько факторов, объясняющих этот результат.

Среди них – плодотворное сотрудничество между Службой безопасности и остальной полицией, тесное взаимодействие с родителями активных членов организации, дополнительные беседы и предложения помощи в создании новых социальных сетей и/или в продолжении обучения в школе либо трудоустройстве.

Источники: Служба безопасности Швеции¹³¹, Министерство юстиции и полиции Норвегии¹³².

Пример 17. Программа информационно-разъяснительной работы с молодежью по вопросам национальной безопасности – Королевская канадская конная полиция (Канада)

Программа работы с молодежью по вопросам национальной безопасности Королевской канадской конной полиции (КККП) была начата в ответ на растущую озабоченность в связи с таким международным явлением, как политически-мотивированное насилие среди молодежи. Являясь частью Программы работы с населением по вопросам национальной безопасности и Стратегии непредвзятой полицейской деятельности КККП, программа работы с молодежью способствует достижению целей программы КККП «Безопасные дома и безопасные сообщества» (Safe Homes and Safe Communities) и Канадского плана действий по борьбе с расизмом. Согласно данной программе, к категории молодежи относятся подростки и молодые люди в возрасте от 14 до 30 лет. Основная цель этой программы КККП состоит в налаживании сотрудничества с молодежью по вопросам национальной безопасности.

131 Violence-promoting Islamist extremism in Sweden [Насильственный исламистский экстремизм в Швеции]. Stockholm, Security Service of Sweden, 2010, p. 20.

132 Collective security – a shared responsibility: action plan to prevent radicalization and violent extremism [Коллективная безопасность – общая ответственность: план действий по предупреждению радикализации и насильственного экстремизма (Министерство юстиции и полиции Норвегии)]. Oslo, Norwegian Ministry of Justice and the Police, 2011, pp. 16-17.

Цель программы состоит в следующем:

- предоставить молодежи информацию и обучение по вопросам национальной безопасности в Канаде (уделяя особое внимание роли КККП в обеспечении национальной безопасности);
- обсуждать с молодыми людьми вопросы национальной безопасности и сотрудничать с ними в данной сфере (обсуждать их взгляды и проблемы, а также получать сведения о влиянии вопросов национальной безопасности на молодежь);
- выявлять исследования и программы, имеющие отношение к проблемам радикализации, приводящей к применению насилия; вопросам вербовки, предупреждению экстремизма и т. д., и участвовать в них;
- привлекать молодежь и местные сообщества к охране национальной безопасности Канады.

На настоящий момент осуществлены несколько инициатив, в том числе следующие:

- презентации для студентов университетов;
- семинары и дискуссии в целевых группах с участием старшекласников на всей территории Канады;
- презентации на конференциях;
- информационно-разъяснительная работа с группами населения по месту жительства.

Источник: Королевская канадская конная полиция¹³³.

В отличие от старшего поколения, молодые люди используют различные средства коммуникации и получают информацию из разных источников. Многие молодые люди общаются и поддерживают дружеские отношения прежде всего при помощи социальных сетей. Использование этих сетей может быть эффективным средством для того, чтобы войти в контакт с молодежью и донести до нее основные идеи.

133 Более подробно о программе КККП «Работа с молодежью по вопросам национальной безопасности» можно узнать по адресу: URL: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/nsci-ecsn/youth-jeune-outreach-extension-eng.htm>

Для достижения своих целей сотрудники полиции могут делать следующее:

- проводить занятия в области спорта, фитнеса, искусства и других видов деятельности, интересных для молодежи, с целью установления контакта, создания основы для регулярного взаимодействия и поощрения мирных способов самовыражения;
- включить рекомендации по предупреждению терроризма в информационно-разъяснительные кампании, направленные на обучение молодежи правилам безопасности;
- использовать социальные сети для установления взаимодействия с молодежью – в том числе, посредством проактивного обсуждения ситуаций, вызывающих споры в обществе;
- создать или поддержать инициативы наставничества с участием самой молодежи, в рамках которых молодые люди, уже приобретшие некоторые навыки в области, например, тренерской работы, преподавания танцев, организации проектов в сфере искусства с участием местного населения или в других областях, обучают и поддерживают своих сверстников или более молодых членов сообщества;
- приглашать местную молодежь для участия в подготовке сотрудников полиции, особенно в тех сферах деятельности, которые могут оказать непропорциональное воздействие на молодежь (таких, например, как задержание и обыск); такие инициативы дают молодым людям и полиции возможность лучше понять друг друга и поделиться идеями насчет того, какое влияние некоторые полицейские меры могут оказать на молодых людей;
- организовывать мероприятия, во время которых юноши и девушки смогут больше узнать о деятельности полиции и принять в ней участие (это поможет пролить свет на деятельность полиции и на методы ее работы, и молодые люди смогут лучше понять тактику, которую полиция использует в борьбе с преступностью);
- разработать образовательные программы или программы стажировок для молодых людей, которых может заинтересовать работа в полиции;
- использовать организационные навыки тех лиц, которым доверяет молодежь;
- учитывать тот факт, что работающие непосредственно с населением отряды полиции, отражающие состав местного населения, обладающие достаточным опытом и поддерживающие необходимый гендерный баланс, имеют намного больше шансов на успех в установлении конструктивных и позитивных отношений с молодежью.

Пример 18. Инициативы по сотрудничеству с молодежью Департамента полиции города Диярбакыр – Национальная полиция Турции (Турция)

Диярбакыр – второй по величине город на юго-востоке Турции. Департамент полиции Диярбакыра Национальной полиции Турции осуществил ряд инициатив, направленных на установление позитивного взаимодействия с молодежью в целях формирования доверия и достижения согласия в обществе.

Начиная с 2008 г., Департамент полиции Диярбакыра организует недельные летние лагеря, в которых на сегодняшний день побывали более 3 000 молодых людей. Тема лагерей – «Открой свою страну». В их работе участвуют сотрудники полиции, а также представители образовательных и медицинских учреждений и органов по делам молодежи. Для участия в данной инициативе сотрудникам полиции необходимо получить сертификат в области группового обучения, подростковой психологии и навыков общения. Цель организации летних лагерей состоит в выработке чувства сопричастности, гражданской ответственности и гордости за культурное богатство и многообразие турецкого общества. Инициатива предусматривает совместное участие должностных лиц и молодежи в спортивных и культурных мероприятиях, развлечениях и позитивном взаимодействии с целью решения задач, связанных с социальной интеграцией молодежи и обеспечением равенства возможностей, с вопросами сосуществования и соблюдения необходимых правил, командной работой и развитием доверия к людям из разных групп общества, приобретением новых навыков и уверенности в себе. Участие в проекте добровольное. Участникам требуется согласие родителей. Инициатива направлена на учащихся местных школ из неблагополучной социально-экономической среды. С целью ограничения расходов проект действует за счет материальной помощи, оказываемой предпринимателями.

В 2011 г. Департамент полиции Диярбакыра создал Центр поддержки молодежи с целью проведения развлекательно-оздоровительных мероприятий для подростков из трех социально неблагополучных районов, населенных многодетными семьями, испытывающими проблемы с жильем. Полиции известно, что в этих районах ведется террористическая пропаганда и вербовка молодежи. Местная полиция благоустроила территорию площадью 4 км², где располагалось старое заброшенное здание и большой сад, – в прошлом место сбора наркоманов и сквоттеров. Полицейские открыли здесь центр с музыкальной студией, художественной мастерской, классами для самоподготовки, компьютерными классами, конференц-залом, библиотекой, небольшим кинотеатром и столовой, а также помещениями для занятий спортом, включая каток. Центр предлагает помощь преподавателей, различные виды активного отдыха, занятия в художественных студиях (музыкальный кружок, гончарное дело, рисование и театральная студия), курсы английского и турецкого языков, а также курсы для пользователей компьютеров и Интернета. Большинство сотрудников центра, за исключением преподавателей специальных курсов, является сотрудниками полиции. В настоящее время в центре зарегистрировано 10 000 членов в возрастных категориях учеников средних и старших классов.

Источник: материалы, предоставленные Национальной полицией Турции.

Возможно, основной составляющей успеха инициатив в области взаимодействия полиции с местным населением, направленных на привлечение молодежи к работе полиции, является уровень заинтересованности и приверженности этой деятельности, проявленный конкретными сотрудниками полиции, участвующими в этих инициативах. С этой работой может справиться не каждый полицейский. В идеальной ситуации для такой работы нужны полицейские-добровольцы, которые обладали бы врожденным чувством сопереживания или интереса к молодым и наиболее уязвимым членам общества.

Пример 19. Программа «Пицца с полицейским» – Полицейская служба Северной Ирландии (Соединенное Королевство)

Взаимоотношения между полицией и молодыми католиками Северной Ирландии традиционно были плохими. Это привело к распространению НЭРВТ и вовлечению групп молодежи в террористическую деятельность. В последние годы были осуществлены инициативы, направленные на решение этой проблемы. Например, программа «Пицца с полицейским»¹³⁴ Полицейской службы Северной Ирландии поощряет встречи сотрудников полиции с молодежью в неформальной обстановке и обсуждение вопросов, представляющих общий интерес, в целях улучшения взаимопонимания. Программа является результатом личной инициативы сотрудника полиции, и это доказывает важность личного участия и заинтересованности в разработке эффективных методов работы с населением.

Участники встреч подбираются через местные группы молодежи, а также среди людей, вступающих в контакт с полицией (иногда в результате ареста). Программа основана на добровольном участии молодых людей и сотрудников полиции. Это неформальная инициатива, у которой нет запланированного результата или намеченных тем для обсуждения. Встреча может состояться в молодежном клубе или, например, на футбольном поле. Для осуществления программы требуется незначительное финансирование, которое выделяется полицейской службой.

Источник: общедоступные материалы, опубликованные в СМИ¹³⁵.

134 В оригинале – peeler (разговорное название сотрудника полиции в Северной Ирландии).

135 Bringing peace and pizza to the interfaces [Доставка мира и пиццы в интерфейсы], BBC, 12 October 2010, URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-11527796>.

5.4.4. Привлечение к работе женской части населения¹³⁶

Учет гендерных ролей является важным аспектом безопасности. Мужчин и женщин беспокоят разные вопросы безопасности; конфликты, терроризм и борьба с ним оказывают на них разное воздействие. Несмотря на это, контртеррористические стратегии и меры часто не лишены предвзятости с гендерной точки зрения.

- Существует распространенное мнение, что насильственный экстремизм и терроризм имеют отношение исключительно к мужчинам. Несмотря на то, что опасность радикализации женщин и их вовлечения в насильственные экстремистские группы существует давно, ее продолжают недооценивать и игнорировать.
- Особые возможности женщин в противодействии НЭРВТ часто недооцениваются и иногда сводятся к стереотипным ролям¹³⁷. Роль женщин в качестве разработчиков политики, сотрудников правоохранительных органов, преподавателей, членов сообществ и активистов важна для искоренения условий, способствующих терроризму, и для эффективного предупреждения терроризма.

Полноценное участие женщин (в разном качестве и в разных ролях) в частной и общественной сферах имеет очень важное значение для противодействия НЭРВТ.

Устранение барьеров, препятствующих активному участию женщин в борьбе с терроризмом в качестве сотрудников правоохранительных органов, представителей других органов государственной власти и гражданского общества, является необходимым в силу следующих причин:

- женщины являются членами общества и должны иметь возможность активно участвовать в инициативах, направленных на обеспечение общественной безопасности;

136 Женщины и радикализация в террористических целях: заключительный отчет. Вена, ОБСЕ, 2013. URL: <http://www.osce.org/ru/atu/99994>.

137 См.: Jayne Huckerby, Gender and Counter-Radicalization: Women and Emerging Counter-Terror Measures [Гендер и борьба с радикализацией: женщины и новые контртеррористические меры]. – In: Margaret L. Satterthwaite and Jayne Huckerby (eds.). Gender, National Security, and Counter-terrorism: Human rights perspectives [Гендер, национальная безопасность и борьба с терроризмом: ситуация с точки зрения прав человека]. Oxon, Routledge, 2013.

- женщины привносят иной взгляд на выявление и решение конкретных политических, социальных, экономических, культурных или образовательных проблем, которые могут вести к насильственному экстремизму и террористической радикализации, в том числе среди женщин и молодежи;
- женщины часто становятся жертвами как террористических атак, так и контртеррористических мер¹³⁸; они могут объяснить, когда превентивные меры контрпродуктивны и вызывают обратную реакцию в их сообществах, – эта информация может иметь решающее значение, когда речь идет о том, чтобы избежать создания или поддержания условий, способствующих терроризму;
- женщины являются эффективными участниками инициатив и могут формулировать результативные идеи для противодействия насильственному экстремизму и террористической радикализации; они также могут более эффективно взаимодействовать с другими женщинами и молодежью и оказывать влияние на них.

Для того чтобы избежать возможной дискриминации или нейтрализовать ее последствия, в своих действиях по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ полиция должна делать следующее¹³⁹:

- принять на себя соответствующее обязательство и активно стремиться к достижению гендерного равенства и защите прав женщин в полицейской инфраструктуре и деятельности – и не только в той степени, в какой это необходимо для борьбы с терроризмом;
- привлекать женщин к эффективному участию на всех стадиях разработки, осуществления и оценки стратегий, политики и мер по борьбе с терроризмом и радикализацией;
- включить особые гендерные критерии в процесс мониторинга и регулярной оценки эффективности и позитивного и негативного

138 Jayne Huckerby, Women and Preventing Violent Extremism: the USA and UK Experience: briefing paper [Женщины и предупреждение насильственного экстремизма: опыт США и Соединенного Королевства (справочный документ)]. Center for Human Rights and Global Justice, New York University School of Law, 2012.

139 Более подробно о том, как учитывать гендерные аспекты в деятельности полиции, см.: Гендер и реформирование сектора безопасности: справочное пособие. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, ДКВС и МУНИУЖ, 2008, URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/104140>, часть 2 «Гендер и реформирование полицейских сил» (особенно раздел 4.5 «Охрана порядка с привлечением местного населения», раздел 4.7 «Набор персонала» и раздел 4.10 «Продвижение по службе», URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/75283>).

воздействия контртеррористической политики и мер, осуществляемых полицией;

- увеличить число женщин среди сотрудников полиции, на всех уровнях и всех должностях, участвующих в борьбе с терроризмом и развитии сотрудничества с населением в целях предупреждения терроризма, и устранить факторы, препятствующие найму женщин, их удержанию на службе и карьерному росту;
- улучшить сотрудничество с другими органами государственной власти с целью обсуждения или лучшего понимания гендерных аспектов борьбы с терроризмом;
- ввести обязательное обучение гендерным вопросам для всех руководителей подразделений и сотрудников полиции, проводящих проверку безопасности и личный досмотр.

Проводя работу с женщинами в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ, сотрудники полиции – прежде всего те, кто работает непосредственно с населением, – должны делать следующее:

- активно способствовать участию женщин во встречах полиции с населением (место, время и формат встречи могут быть выбраны таким образом, чтобы обеспечить участие женщин);
- как и при работе с мужчинами, не ограничивать сотрудничество с женщинами исключительно сбором оперативной информации;
- развивать подлинное партнерство с женскими организациями на основе идеи активного сотрудничества с целью достижения общих целей (сотрудники полиции не должны скрывать свое стремление к решению вопросов, связанных с предупреждением терроризма, но при этом должны стремиться к решению первостепенных, более широких вопросов, возникающих у женщин в связи с обеспечением безопасности сообществ, членами которых они являются);
- включить информационные мероприятия, посвященные угрозе НЭРВТ и возможным мерам в этой сфере, в инициативы по информированию женщин о мерах, принятых с целью решения других проблем, связанных с безопасностью и борьбой с преступностью (например, проблем домашнего или сексуального насилия), не обозначая при этом подробности работы полиции с женщинами по этим деликатным вопросам;
- выявить главных активисток и организации, оценить их возможности и потребности с тем, чтобы диверсифицировать партнерство, наладив связь и сотрудничество с разными группами в сообществе;
- отдавать приоритет взаимодействию с небольшими женскими организациями на местном уровне, а не с самопровозглашенными

лидерами в местных сообществах или только крупными и известными организациями;

- поощрять и, по мере возможности, поддерживать инициативы по участию женщин в общественно-политической жизни (это важно для того, чтобы женщины могли активно участвовать в решении проблемы террористической радикализации в их сообществах, не подвергаясь при этом опасности);
- поддерживать предоставление женщинам площадок и безопасных помещений для совместного использования ресурсов, передачи опыта и обсуждения вопросов, связанных с радикализацией, ведущей к применению насилия, – в том числе таких, как навыки и методы более эффективного реагирования;
- поддерживать инициативы гражданского общества по обучению женщин вопросам культурной, религиозной и политической истории (признавая возможность разных интерпретаций), с тем чтобы помочь им в формулировании и обсуждении различных нормативных идей, ставящих под сомнение экстремистские теории;
- улучшить доступ женщин к гендерно-сбалансированным программам, с тем чтобы отвлечь их от деятельности, связанной с НЭРВТ, и гарантировать им достаточную защиту и поддержку.

Взаимодействие с женщинами из стигматизированных групп меньшинств может оказаться особенно трудной задачей для полиции. Особенно проблематичным может стать налаживание контакта между полицией и женщинами, принадлежащими к группе, которая стала жертвой непропорциональных и/или дискриминационных контртеррористических мер или политики. В подобных обстоятельствах возрастает риск того, что взаимодействие будет контрпродуктивным. Полиция должна позаботиться о том, чтобы ее стратегия установления контакта была основана на тонком понимании культуры, религии и гендерных ролей в конкретном сообществе и чтобы эта стратегия была свободна от стереотипных представлений и не имела негативных последствий для женщин, привлеченных полицией к своей работе.

Пример 20. Сеть Shanaz для привлечения женщин к участию в стратегии по предупреждению радикализации (Соединенное Королевство)

Проект Shanaz (Шаназ) был разработан в 2011 г. в Соединенном Королевстве Ассоциацией начальников полиции, с тем чтобы оценить восприятие женщинами мер по осуществлению национальной стратегии по борьбе с террористической радикализацией (стратегия Prevent) и изучить опыт тех местных органов полиции, которые преодолели трудности, возникшие при привлечении женской части населения к своей работе. Проектом руководила женщина-инспектор уголовной полиции¹⁴⁰.

В результате осуществления проекта была основана сеть Shanaz, цель которой состояла в том, чтобы устранить препятствия и поддержать активное участие женщин в национальной стратегии. Сегодня сеть является независимой организацией, в которую входят 50 женщин – лидеров сообществ. Благодаря сети они могут на равных участвовать в принятии решений по вопросам разработки политики и стратегии в области деятельности полиции, оказывающей непосредственное влияние на них самих. Работа сети Shanaz направлена на противодействие тем идеологиям, которые террористы используют для привлечения людей к осуществлению своих планов, а также на оказание поддержки тем, кто может подвергнуться радикализации, и на укрепление институтов, которые могут сыграть важную роль в стратегии Prevent. Сеть Shanaz также способствует включению мероприятий по взаимодействию с населением (в рамках стратегии) в повседневную работу полиции.

В рамках этого проекта Ассоциация начальников полиции также опубликовала руководство для сотрудников полиции и специалистов, занимающихся развитием взаимодействия с женщинами в рамках национальной стратегии, под названием «Женщины и стратегия по предупреждению радикализации» (Women and Prevent). Это руководство содержит краткий обзор успешных мероприятий, осуществленных в рамках стратегии,

140 См.: Инспектор уголовной полиции Хизра Дхиндса. Лететь одним крылом: выступление основного докладчика на совместном круглом столе экспертов, организованном Секретариатом ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ на тему «Роль женщин

которые были использованы полицией и партнерскими организациями по всему Соединенному Королевству и помогли преодолеть препятствия на пути к взаимодействию между полицией и женской частью населения. Описанные в руководстве мероприятия могут быть изменены с целью адаптации к местным условиям и использованы другими организациями, которые также сталкиваются с препятствиями на пути к взаимодействию с населением.

Источник: Ассоциация начальников полиции Соединенного Королевства¹⁴¹

5.4.5. Привлечение к работе религиозных организаций и религиозных лидеров

Чрезвычайно важно, чтобы контртеррористические меры не приводили к дискриминации или непреднамеренной стигматизации определенных религий или убеждений. Террористы могут использовать множество аргументов для оправдания своих действий, и в том числе религиозные соображения, однако религии не ответственны за терроризм и НЭРВТ. Государства-участники ОБСЕ решительно отвергают отождествление терроризма с какой-либо религией¹⁴².

Тем не менее, полиции необходимо привлекать к своей работе религиозных лидеров и религиозные организации по следующим причинам:

- религиозные организации и их лидеры, также как и сообщества, к которым они принадлежат, могут быть потенциальными целями террористических атак;
- они могут быть источником важной информации о влиянии контртеррористических мер на сообщества и о том, как эти меры воспринимаются;

и расширение прав и возможностей женщин в противодействии насильственному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму» (Вена, 12-13 марта 2013). URL: <http://www.osce.org/ru/atu/89302>.

141 Подробнее об этой программе см. на веб-сайте Ассоциации начальников полиции (Association of Chief Police Officers) по адресу: URL: <http://www.acpo.police.uk/ACPOBusinessAreas/PREVENT/EngagingWomeninPrevent.aspx>

142 ОБСЕ, Хартия о предупреждении терроризма и борьбе с ним, указ. соч., сноска 9.

- они могут помочь полиции лучше понять интересы населения и разработать информационно-разъяснительные программы в соответствии с их потребностями;
- религиозные лидеры и организации могут иметь информацию о присутствии в их сообществах лиц или распространении материалов, поддерживающих теории, которые оправдывают терроризм;
- их знание существа вопроса может помочь полиции понять, получают ли оправдывающие терроризм теории поддержку среди конкретных лиц;
- их положение в сообществе может давать им больше возможностей для того, чтобы проактивно и действенно оспорить различные аспекты теорий, используемых террористами для оправдания терроризма.

Привлечение к своей работе религиозных лидеров и организаций может представлять определенную проблему для полиции. Например, необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- возможно существование напряженности и недоверия между государством и религиозными сообществами, с обоснованными и/или необоснованными претензиями в отношении дискриминации и нарушения свободы вероисповедания – в том числе и в результате применения полицией дискриминирующего профилирования;
- многие религиозные сообщества обладают сложными динамическими характеристиками и имеют разногласия, основанные на этнических, культурных, лингвистических или доктринальных различиях; может также иметь место соперничество между лидерами, внутренними группами и организациями;
- некоторые религиозные лидеры являются самопровозглашенными и не всегда пользуются серьезной поддержкой в своем сообществе или не всегда точно отражают взгляды своих последователей по важным вопросам;
- религиозные лидеры и организации могут отвергать мысль о том, что они способны оказать помощь в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ;
- некоторые религиозные лидеры и организации могут предпочесть отрицать, замалчивать или преуменьшать случаи радикализации, приводящей к применению насилия, так как они рассматривают эти случаи как потенциально вредные для имиджа их сообществ и/или считать их результатом собственных ошибок.

Для успешного привлечения религиозных лидеров и организаций к своей работе, сотрудники полиции должны делать следующее:

- налаживать взаимодействие на основе четкого понимания местной демографии, динамики и особенностей религиозных сообществ;
- использовать рефлексивный подход к выявлению и опровержению возможных стереотипов и предрассудков, которые сотрудники полиции могут иметь в отношении религиозных убеждений лиц, с которыми они стремятся наладить взаимодействие;
- демонстрировать знание и, насколько это возможно, тонкое восприятие религиозных убеждений (хотя было бы излишним и нецелесообразным ожидать, что сотрудники полиции будут разделять религиозные взгляды сообщества, которое они стремятся привлечь к своей работе);
- дать понять с самого начала, что они не считают религию ответственной за терроризм или НЭРВТ, и активно противостоять отождествлению терроризма с религией, взаимодействуя с другими сообществами и общественностью в целом;
- объяснить, что своевременное подключение религиозных лидеров и организаций к мероприятиям по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ отвечает интересам безопасности их сообществ;
- приложить все усилия к тому, чтобы не возникло ощущения, что полиция отдает предпочтение одной группе верующих перед другой, и воздерживаться от взаимодействия только с одной организацией;
- установить взаимодействие с лидерами и организациями, представляющими все религиозные конфессии, и поощрять их к совместным действиям, направленным на осуждение террористического насилия и выражение солидарности со всеми жертвами терроризма.

Пример 21. Проект Schnittmengen – Исламский центр и окружная полиция Гютерсло (Германия)

В 2011 г. Федеральное министерство внутренних дел Германии организовало программу «Партнерство с гражданами-мусульманами по вопросам безопасности». Инициатива была направлена на информирование общества об угрозе НЭРВТ, выявление успешных примеров взаимодействия между мусульманскими сообществами и службами безопасности, а также на поощрение и финансовую поддержку деятельности по разработке других инициатив сообществ. В рамках инициативы был организован конкурс на двухлетнее финансирование лучшего из существующих проектов и лучшей идеи нового проекта в целях развития сотрудничества между мусульманами и правоохранительными органами. Проект Schnittmengen («Точки пересечения») одержал победу в первой категории.

Schnittmengen – это молодежная программа, организованная и осуществляемая в качестве совместной инициативы Исламского центра города Гютерсло, окружной полиции и регионального отделения Академии против насилия Villigst (Anti-Violence Villigst Academy). В проекте участвуют в основном молодые мусульмане в возрасте от 15 до 25 лет. Проект направлен на то, чтобы повысить их осведомленность о проблемах насилия, подчеркнуть, что у них те же потребности и устремления, что и у остальной части общества; выработать толерантное отношение к другим и чувство сопричастности, а также улучшить их восприятие полиции и других органов государственной власти посредством позитивного взаимодействия.

Участники проекта встречаются раз в неделю группами по 15-20 человек для участия в спортивных мероприятиях, и раз в месяц – для практических занятий по вопросам снижения уровня насилия. Во время таких занятий они получают знания и развивают социальные и коммуникативные навыки, которые могут помочь им справиться с трудными ситуациями и отказаться от насилия. Проект активно поддерживают некоторые члены мусульманского сообщества Гютерсло.

Источник: Федеральное ведомство Германии по вопросам миграции и беженцев¹⁴³.

143 German Federal Office for Migration and Refugees [Федеральное ведомство Германии по вопросам миграции и беженцев], инициатива “Sicherheitspartnerschaft: Gemeinsamen mit Muslimen für Sicherheit”, URL: <http://www.initiative-sicherheitspartnerschaft.de>.

5.4.6. Привлечение к работе этнических меньшинств

Возможности конструктивного привлечения этнических меньшинств к работе полиции в деле предупреждения терроризма в значительной степени зависят от более широкого контекста взаимоотношений полиции с этими меньшинствами и интеграции представителей меньшинств (и мужчин, и женщин) в общество.

- Полиция может использовать существующие программы для применения наилучшей практики полицейской деятельности в многонациональных сообществах, а также может использовать другие инициативы для вовлечения представителей этнических меньшинств (и мужчин, и женщин) в общественную жизнь¹⁴⁴.
- И напротив – возможности для эффективного сотрудничества между полицией и этническими меньшинствами в деле предупреждения терроризма будут ограничены или сведены к нулю в случае длительного отсутствия взаимодействия и доверия между этническими меньшинствами и полицией в результате дискриминационных действий полиции в отношении этих меньшинств. Что касается иммигрантов, то они часто приезжают из своих стран с уже сложившимся негативным отношением к полиции.

Чрезвычайно важно, чтобы контртеррористические меры полиции не были дискриминационными, не приводили к непреднамеренной стигматизации конкретной этнической группы и не превращали ее членов в подозреваемых. Терроризм не может и не должен отождествляться с какой-либо конкретной национальностью, народом или этнической группой¹⁴⁵. Дискриминация и стигматизация национальных меньшинств не только противозаконны и должны приводить к искам против виновных, но и могут быть контрпродуктивны, вызывая недовольство, отчужденность и враждебность в отношении полиции. Это, в свою очередь, может значительно снизить готовность этнических

144 Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе, указ. соч., сноска 110; ОБСЕ, Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом, указ. соч., сноска 6; также см.: Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры хорошей практики (Серия публикаций ОСВПД, том 9). Вена, 2010, URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/74952>

145 Совет министров ОБСЕ, Хартия о предупреждении терроризма и борьбе с ним, указ. соч., сноска 9; Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом, указ. соч., сноска 2; Генеральная ассамблея ООН, Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, док. A/RES/60/288, 2006, указ. соч., сноска 8.

меньшинств к взаимодействию с полицией и оказанию ей поддержки в деле предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ¹⁴⁶.

Полиция должна полностью исключить дискриминирующее профилирование по национальному признаку, особенно в контексте своих дискреционных полномочий по задержанию и обыску.

- Сотрудники полиции должны получить четкие инструкции и пройти подготовку по вопросам допустимого профилирования – например, изучить вопрос о том, какие параметры можно использовать для составления профилей на основе собранных улик. Полицейские должны проводить задержания и обыски в соответствии с высшими стандартами профессиональной этики и международными стандартами в области прав человека¹⁴⁷, что подразумевает использование ненасильственных методов и применение силы только в качестве крайней меры в исключительных случаях, когда это абсолютно необходимо для защиты жизни или когда обычные меры недостаточны¹⁴⁸. Если при задержании и обыске приходится применить силу, она должна быть минимальной и пропорциональной существующей угрозе, а также должна причинять минимум телесных повреждений и наносить минимальный вред имуществу.
- Механизмы обжалования должны быть общеизвестны и общедоступны, а в случаях дискриминации со стороны полиции должны применяться эффективные дисциплинарные меры. Представители этнического меньшинства, пострадавшие от дискриминации, должны быть проинформированы об этих мерах. Участие представителей этнических меньшинств в механизмах обжалования является еще одним способом повышения их доверия к полиции и улучшения их представления о ее деятельности.
- Участие представителей этнических меньшинств в практических занятиях сотрудников полиции по задержанию и обыску также может помочь обеим сторонам лучше понять основания для

146 См. пример 7.

147 См. пример 2

148 Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 1990 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/firearms.shtml

задержания и обыска того или иного лица, а также того, как общество реагирует на подобные случаи.

Для успешного привлечения представителей этнических меньшинств к своей работе в деле предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ, полиция должна делать следующее:

- исключить поведение, практику и процедуры, которые равносильны дискриминации или могут вести к ней;
- эффективно применять уголовное законодательство в отношении расизма и дискриминации и уметь распознавать проявления расизма, нетерпимости и ксенофобии;
- по возможности владеть языками этнических меньшинств и распространять информацию о борьбе с терроризмом на этих языках или работать с переводчиками, когда это необходимо;
- гарантировать этническим меньшинствам доступ к существующим механизмам связи населения с полицией и другими государственными органами для обращения по вопросам, связанным с терроризмом;
- разъяснять, что полиция не отождествляет терроризм и НЭРВТ с конкретными этническими группами и активно противостоит такому отождествлению в процессе взаимодействия со всеми слоями общества, в том числе воздерживаясь от публикации статистических данных о НЭРВТ в предвзятой манере, которая может вызвать предубеждение и стереотипы в отношении конкретных этнических меньшинств;
- способствовать тому, чтобы состав полицейских сил, занятых в мероприятиях по предупреждению терроризма и борьбе с ним, отражал многонациональный состав населения, – это необходимо для формирования общественного доверия и повышения эффективности работы полиции (в условиях борьбы с терроризмом важно поддерживать в глазах общества образ полиции как органа, отражающего демографический состав населения);
- создавать отряды полиции, отражающие демографический состав населения, – это особенно важно для развития взаимодействия с населением; при этом решение о прикреплении сотрудника полиции к определенному сообществу не должно приниматься только на основании его/ее пола, национальности или вероисповедания (такое решение должно приниматься с учетом навыков, знаний и способности внушать доверие, которые необходимы для успешного установления взаимоотношений с населением);

- предоставить сотрудникам полиции необходимые знания посредством обучения, с тем чтобы их взаимодействие с населением было основано на четком понимании демографических особенностей, динамики и сложностей каждого этнического меньшинства;
- организовать мероприятия – например, семинары и консультации, – во время которых сотрудники полиции смогут больше узнать об этнических меньшинствах, с которыми им предстоит сотрудничать, а также использовать рефлексивный подход для выявления и опровержения стереотипов и предрассудков в отношении полиции, которые могут быть у представителей этих меньшинств (участие представителей этнических меньшинств в подобных мероприятиях может оказаться полезным).

Взаимодействие с этническими меньшинствами с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ окажется более эффективным, если будет сделано следующее:

- к участию к этой работе будут привлекаться сотрудники полиции, которые уже взаимодействуют с представителями этнических меньшинств (и мужчинами, и женщинами) в качестве координаторов или контактных лиц;
- сотрудники полиции четко разъяснят, что они не рассматривают этническое меньшинство как проблему или группу подозреваемых;
- полиция установит связь с представителями и организациями каждого из этнических меньшинств, а также большинства населения, и также приложит все усилия для того, чтобы ее деятельность не выглядела как предпочтение одной группы другой;
- полиция будет способствовать тому, чтобы представители всех слоев общества, в том числе этнических меньшинств, имели доступ ко всем формальным и неформальным форумам для взаимодействия с населением;
- полиция будет, насколько это возможно, предоставлять информацию этническим меньшинствам на их языках;
- сотрудники полиции будут знать язык, традиции, историю и религиозные верования этнического меньшинства, с которым они планируют взаимодействовать, а также будут применять эти знания в своей работе;
- сотрудники полиции будут осознавать последствия плохих отношений с этническим меньшинством, с которым они планируют работать, и будут демонстрировать искреннее стремление к изменению этих отношений;

- полиция наладит взаимодействие с различными группами этнического меньшинства, привлекаемого к работе, – с мужчинами и женщинами, молодежью и пожилыми людьми, – и в дальнейшем попытается адаптировать свою информационно-разъяснительную работу соответствующим образом;
- полиция не будет ограничивать взаимодействие исключительно вопросами борьбы с терроризмом, а будет активно участвовать в решении более широкого круга проблем, вызывающих озабоченность этнических меньшинств;
- сотрудники полиции будут проявлять интерес и уделять внимание проблемам этнических меньшинств, связанным с противодействием терроризму, а также будут стремиться к решению этих проблем;
- сотрудники полиции будут разъяснять, почему активное участие этнических меньшинств в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ отвечает интересам безопасности сообществ, к которым они принадлежат.

Посредством привлечения этнических меньшинств к своей работе, полиция должна поощрять их мобилизацию и объединение (в том числе с представителями и организациями большинства населения) с целью осуждения террористического насилия и выражения солидарности с жертвами терроризма.

Пример 22. Информационно-разъяснительная программа по вопросам многообразия и взаимодействия правоохранительных органов с населением – Американско-арабский антидискриминационный комитет (США)

Американско-арабский антидискриминационный комитет (АААК) – это общенациональная общественная организация рядовых граждан, осуществляющая правозащитную и образовательную деятельность с целью защиты прав людей арабского происхождения и сохранения их культурного наследия в Соединенных Штатах. Одна из целей организации состоит в борьбе со стереотипами и дискриминацией в отношении арабо-американского сообщества в Соединенных Штатах. Образовательные инициативы АААК включают в себя разъяснительную работу с сотрудниками полиции в связи с негативным отношением к арабо-американскому и мусульманскому сообществам, которое возникло после терактов 11 сентября 2001 г.

В конце 2001 г. АААК запустил свою информационно-разъяснительную программу по вопросам многообразия и взаимодействия правоохранительных органов с населением, с тем чтобы сотрудники правоохранительных органов могли сделать следующее:

- получить более глубокие знания о навыках межкультурного взаимодействия с целью повышения эффективности их усилий и достижения доверия при работе с арабо-американским и мусульманским сообществами;
- достичь лучшего понимания культурных различий и установок;
- получить представление о том, как правильно привлекать местные сообщества к работе полиции и нанимать сотрудников из числа их представителей;
- получить знания о том, что следует считать подозрительным, а что нет.

В рамках программы, проходившей в формате интерактивных очных семинаров, было подготовлено более 20 000 специалистов, в том числе сотрудников Федерального бюро расследований (ФБР), Министерства национальной безопасности и Министерства юстиции США, а также сотрудников государственных и местных правоохранительных органов, университетов и корпораций. Помимо этого, директор программы принял участие в создании двух образовательных видеороликов федерального правительства об арабах и мусульманах. Программа удостоилась нескольких наград федеральных, государственных и местных властей за формирование лидерства в сообществах.

Директор программы АААК также стал членом-учредителем Консультативного совета по делам арабов, мусульман и сикхов при офисе ФБР в Вашингтоне. Консультативный совет был создан в 2003 г. с целью обеспечения гласности и улучшения взаимодействия между этими сообществами и офисом ФБР. Консультативный совет и офис ФБР в Вашингтоне проводят ежеквартальные встречи для обмена опытом и знаниями в области культуры, языка и контекстуальных вопросов, а также для работы с целью предупреждения преступлений на почве ненависти посредством налаживания отношений с населением, готовым к сотрудничеству с правоохранительными органами.

Источники: Американско-арабский антидискриминационный комитет¹⁴⁹, ФБР¹⁵⁰.

5.4.7. Привлечение к работе организаций гражданского общества

Государства-участники ОБСЕ считают жизненно важным сотрудничество с организациями гражданского общества в борьбе с терроризмом и обязуются развивать и углублять это сотрудничество¹⁵¹. Поскольку организации гражданского общества играют важную роль в общественной жизни и в работе сетей обмена информацией, полиции следует попытаться наладить с ними взаимодействие и привлечь их к созданию партнерств, даже если в прошлом между ними и полицией существовали разногласия и напряженность¹⁵². Правозащитные организа-

149 American-Arab Anti-Discrimination Committee, ADC LEOP Continues to Lead Fight Against Ignorance and Intolerance [Американско-арабский антидискриминационный комитет. Информационно-разъяснительная программа по вопросам многообразия и взаимодействия правоохранительных органов с населением продолжает борьбу против невежества и нетерпимости], URL: <http://www.adc.org>; также см.: Diversity Education and Law Enforcement Outreach Program, American Arab Anti-Discrimination Committee [Программа просвещения в области многообразия общества и взаимодействия правоохранительных органов с населением], 5 October 2009, URL: <http://www.osce.org/odihr/39324>.

150 United States Department of Justice, the Federal Bureau of Investigation, 2009 Director's Community Leadership Awards [Департамент юстиции США. Премия директора ФБР, вручаемая общественным лидерам], 2009, URL: http://www.fbi.gov/about-us/partnerships_and_outreach/community_outreach/dcla/2009/wfo.

151 Решение Совета министров ОБСЕ №5/07, указ. соч., сноска 80.

152 ОБСЕ, Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом, указ. соч., сноска 6, п. 8.

ции, в том числе женские организации, ассоциации жертв терроризма и, в особенности, местные сообщества, могут играть важнейшую роль в работе общества с полицией с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ.

Полиция может повысить осведомленность организаций гражданского общества о разнообразных действиях, при помощи которых они могут внести вклад в предупреждение терроризма. Эти действия, например, могут включать следующее:

- повышение информированности общества о природе террористической угрозы, соответствующем законодательстве и осуществляемым мерам по предупреждению терроризма и борьбой с ним, а также о том, что сообщества и их члены могут предпринять, чтобы защитить себя от терроризма;
- повышение информированности общества о стандартах прав человека, которые полиция должна соблюдать при осуществлении мер по предупреждению терроризма и борьбе с ним;
- изучение условий, ведущих к терроризму, в целях лучшего понимания НЭРВТ;
- осуществление специальных мер по искоренению условий, ведущих к терроризму – например, инициатив по поощрению прав человека и верховенства права, – в целях поддержания демократической подотчетности и борьбы с дискриминацией и нарушениями прав человека, а также достижения сплоченности и интеграции в рамках общества и устранения негативных социально-экономических факторов;
- содействие предупреждению и ослаблению напряженности внутри сообществ и между ними путем создания безопасного пространства для обсуждения вопросов и проблем, разрешения разногласий и снятия претензий при помощи демократического процесса, а также для обмена мнениями и взглядами между представителями населения;
- поощрение солидарности с жертвами терроризма, предоставление им поддержки и придание широкой огласке их историй с целью борьбы с дегуманизацией жертв в теориях терроризма и насильственного экстремизма;
- активное противодействие насильственным и экстремистским идеологиям, лидерам и группам с целью их делегитимизации;

- установление контактов с лицами, вовлеченными в деятельность, связанную с НЭРВТ, с тем чтобы помочь им отказаться от радикализации и связанного с ней насилия¹⁵³.

Организации гражданского общества могут играть важную роль в деятельности полиции в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ, и поэтому полиции следует стремиться к установлению конструктивных отношений с этими организациями по данным вопросам. Гражданское общество может поддержать усилия полиции и повысить их эффективность, если оно будет делать следующее:

- усиливать сплоченность и мобилизацию представителей населения (и мужчин, и женщин) с целью поддержки инициатив, направленных на решение проблем, в том числе путем рассмотрения жалоб со стороны населения, и устранения условий, способствующих терроризму, – таких, как дискриминация;
- выступать в качестве посредника между полицией и различными сообществами, группами и лицами – особенно теми, которые неохотно идут на взаимодействие с полицией или настроены враждебно по отношению к ней;
- помогать населению лучше понять роль и функции полиции в борьбе с терроризмом; донести до полиции некоторые взгляды и опасения населения относительно терроризма и борьбы с ним;
- усиливать подотчетность полиции обществу, поддерживая постоянный и прямой диалог по вызывающим озабоченность вопросам, оценивая влияние действий полиции на население и права отдельных лиц, давая рекомендации по специальным полицейским мерам в сфере предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ и предлагая возможные альтернативы;
- признавать позитивные шаги или меры, предпринятые полицией для предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ, и таким образом укреплять доверие к полиции со стороны общества;
- взаимодействовать с лицами и группами, вовлеченными в НЭРВТ или находящимися в «группе риска», с тем чтобы лучше понять их

153 БДИПЧ ОБСЕ, Роль гражданского общества в предупреждении терроризма, указ. соч., сноска 84; см. также: David Cortright (ed.). *Friend not Foe: Opening Spaces for Civil Society Engagement to Prevent Violent Extremism* [Друг, а не враг: возможности для вовлечения гражданского общества в усилия по предупреждению насильственного экстремизма]. Fourth Freedom Forum and the Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame, 2nd ed., May 2011.

и/или помочь им отказаться от радикализации (при этом необходимо объяснить полиции, что такое взаимодействие не означает легитимацию или поддержку этих лиц или групп).

Пример 23. Общество «Демократическая культура» (Германия)

Общество «Демократическая культура» (Gesellschaft Demokratische Kultur) – это организация гражданского общества и сеть НПО в Германии, цель которой состоит в противопоставлении демократических ценностей и прав человека насилию и экстремизму. Общество было основано в 2003 г. для распространения на территории Германии деятельности Центра демократической культуры (Zentrum Demokratische Kultur – ZDK), основанного в 1997 г. в Берлине. Эта организация не имеет политической или религиозной направленности и осуществляет как научную, так и практическую деятельность, которая распространяется на все виды экстремизма. Она проводит исследования и анализ и предоставляет научно обоснованные рекомендации и консультации по вопросам экстремизма и насилия муниципальным и другим органам власти, организациям гражданского общества и частным компаниям. Общество также является независимым наблюдательным органом по вопросам экстремизма и преступности, подготавливая доклады, анализ конкретных примеров и другие публикации для поддержания и поощрения публичного обсуждения этих вопросов в Германии.

В 1999-2003 гг. ZDK разработал трехступенчатую модель образовательной работы с населением с целью развития потенциала для борьбы с терроризмом на уровне муниципалитетов или районов города посредством поощрения демократических ценностей¹⁵⁴. Эта методология основана на следующем:

- (1) оценке местной ситуации и потребностей, в том числе оценке вреда, нанесенного населению экстремизмом и насилием;
- (2) поддержке развития системы связей внутри сообщества с участием местных заинтересованных сторон ;

154 Dierk Borstel. Das Konzept Community Coaching. – In: Schriftenreihe des Zentrum Demokratische Kultur, No. 4, 2003, pp. 6-15.

(3) предоставлении рекомендаций по формулированию и осуществлению мер и стратегий по борьбе с экстремизмом внутри сообществ. Данная модель образовательной работы с населением была адаптирована и реализована в более чем 20 муниципалитетах по всей Германии. Несколько проектов продолжают по сей день – в том числе крупнейший проект, осуществляемый с 2010 г. в районе Нойкельн в Берлине.

Наряду с ZDK, общество «Демократическая культура» тоже осуществляет инициативу «EXIT-Германия», организованную бывшим полицейским следователем и бывшим неонацистским лидером в 2000 г. с целью предоставления индивидуальной поддержки лицам, желающим отойти от правого экстремизма. EXIT помогает им, посредством личного диалога и обучения, критически переосмыслить свое экстремистское мировоззрение и свое прошлое поведение, выработать новые взгляды и начать новую жизнь. Проект предоставляет бывшим радикалам практическую помощь и облегчает контакты с другими заинтересованными лицами, но не обеспечивает финансовую или социальную помощь, а также защиту от преследования. Помимо этого, EXIT предоставляет специализированные консультации семьям, учителям, сотрудникам полиции и всем, кому нужен совет о том, как вести себя в ситуациях, связанных с правым экстремизмом.

В конце 2011 г. EXIT-Германия заказала 300 футболок с изображением правоэкстремистской символики и лозунгов и бесплатно распространила их во время одного из самых многочисленных неонацистских рок-концертов в Европе. После стирки неонацистские символы полиняли, и под ними проявился другой рисунок и надпись: «Ты можешь поступить так же, как твоя футболка! Мы поможем тебе освободиться от правого экстремизма. EXIT-Германия».

Одновременно с этой инициативой была организована соответствующая кампания в СМИ, в рамках которой был создан и показан видеоролик, привлечший всеобщее внимание. С момента начала кампании число лиц, вышедших на связь с EXIT-Германия, выросло втрое.

Источник: ZDK Gesellschaft Demokratische Kultur¹⁵⁵.

155 Подробную информацию об этом проекте можно найти на веб-сайте URL: <http://www.exit-deutschland.de>.

Для того чтобы привлечение организаций гражданского общества к работе полиции было возможным и плодотворным, необходимо устранить все барьеры и препятствия, с которыми может столкнуться гражданское общество, – особенно те, что могут возникнуть или усилиться в свете борьбы с терроризмом. Для устранения некоторых из этих препятствий потребуются действия, выходящие за рамки компетенции полиции (например, пересмотр излишне строгих законов о регистрации и финансировании неправительственных организаций). Однако в рамках своей компетенции полиция должна делать следующее:

- рассматривать организации гражданского общества как независимых и равных партнеров в решении проблем и вопросов безопасности, вызывающих озабоченность у населения конкретного местного сообщества; полиция не должна пытаться использовать организации гражданского общества в целях охраны порядка;
- установить взаимодействие с рядом организаций гражданского общества, представляющих различные сообщества, с целью решения разных вопросов и проблем;
- наладить конструктивное взаимодействие с организациями гражданского общества, которые критически относятся к полиции;
- гарантировать защиту членов организаций гражданского общества и правозащитников (особенно их физическую неприкосновенность), если они подверглись притеснениям или преследованию вследствие своего участия в деятельности по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ;
- насколько это возможно, информировать организации гражданского общества, желательно через прямые каналы коммуникации, об оценке террористической угроз полицией, с тем чтобы эти организации могли предложить в ответ свое мнение, рекомендации и помощь;
- не относиться к организациям гражданского общества с подозрительностью без веских и объективных причин для такого отношения – особенно если они работают с лицами и группами, подверженными влиянию НЭРВТ, с целью лучше понять их и/или помочь им отказаться от террористической радикализации;
- не ограничивать деятельность организаций гражданского общества, отождествляя их с терроризмом, если только их причастность к террористической деятельности не установлена судом в соответствии с должными правовыми процедурами и стандартами справедливого судебного разбирательства;
- рассмотреть возможность участия организаций гражданского общества в подготовке сотрудников полиции по вопросам многообразия, недискриминации и поощрения прав человека, а также по гендерным вопросам, особенно в свете борьбы с терроризмом.

Пример 24. Центр информации о деструктивных субкультурах – Фонд Fryshuset (Швеция)

Центр информации о деструктивных субкультурах (Centre for Information on Destructive Subcultures – CIDES) – это проект неправительственного молодежного центра и фонда Fryshuset в Швеции. Центр занимается разработкой и распространением эффективных подходов к борьбе с формированием деструктивных субкультур, сокращающих количество их последователей и способствующих их выходу из подобных групп. Существуют различные виды деструктивных групп – например, экстремистские группы, поддерживающие насилие; преступные группировки и склонные к насилию группы среди футбольных болельщиков.

Работа CIDES строится на идее о том, что полиция в одиночку не может справиться с проблемой деструктивных групп. Существует множество заинтересованных сторон в обществе, которые должны принять на себя обязательства в этой области и работать сообща. Они также должны выслушать молодых людей, для того чтобы узнать, какая поддержка поможет им держаться в стороне от деструктивных групп.

В своей работе CIDES стремится к тесному сотрудничеству с молодежью. Центр поддержал создание трех молодежных советов (в Стокгольме, Гетеборге и Мальме), с тем чтобы помочь молодым людям из неблагополучной социальной среды сформулировать проблемы, с которыми они сталкиваются в повседневной жизни, и предложить варианты их решения.

Центр информации о деструктивных субкультурах также создал сеть, в которую объединились представители Национального совета по здравоохранению, полиции, Шведской службы тюрем и пробации, школ, университетов, а также лица, принимающие решения по вопросам молодежи на разных уровнях. Участники сети имеют возможность обмениваться опытом, выявлять проблемы и сообща решать их.

Источник: Центр информации о деструктивных субкультурах¹⁵⁶, Служба безопасности Швеции¹⁵⁷.

156 Подробную информацию о CIDES можно найти на веб-сайте этой организации: URL: <http://cides.fryshuset.se/>.

157 Violence-promoting Islamist extremism in Sweden, указ. соч., сноска 131, с. 78-79.

5.4.8. Привлечение к работе компаний малого и среднего бизнеса

Частные компании – важная часть инфраструктуры страны, играющая центральную роль с точки зрения обеспечения экономической устойчивости, создания источников дохода, трудоустройства населения и предоставления товаров и услуг. Привлечение к работе компаний в деле предупреждения терроризма так же важно для полиции, как и сотрудничество с отдельными лицами и группами гражданского общества. Например, компании могут стать объектами террористических атак, или же террористы могут попытаться приобрести у них материалы или оборудование.

В то время как взаимодействие государственной власти с крупными корпорациями может быть организовано на более централизованном уровне, сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, имеют все возможности для привлечения малых и средних предприятий к своей работе. Однако в некоторых странах сотрудничество с частными компаниями может выходить за рамки компетенции таких полицейских сил, и взаимодействие с населением может быть направлено исключительно на сбор оперативной информации.

Пример 25. Проект «Бдительный страж» (Project Griffin) – Лондонская городская полиция (Соединенное Королевство)

Установление партнерских отношений между полицией и общественностью с целью предупреждения террористических атак, направленных против компаний, зарекомендовало себя как успешный подход Лондонской городской полиции. Проект «Бдительный страж» (Project Griffin) в своем первоначальном виде был организован в 2004 г. для предоставления консультаций и ознакомления менеджеров, сотрудников служб безопасности и сотрудников крупных государственных и частных организаций с вопросами безопасности, борьбы с терроризмом и предупреждения преступности. На сегодняшний день проект превратился в общенациональную инициативу, представляющую значительный интерес для полиции зарубежных стран.

Сегодня цель проекта состоит в получении помощи и поддержки со стороны конкретных лиц и групп, ответственных за сохранность и безопасность зданий, предприятий, районов или кварталов. Проект предоставляет официальный прямой канал связи, который полиция может использовать для того, чтобы делиться важной информацией по вопросам безопасности и предупреждения преступности или обновлять уже имеющуюся информацию.

Проект преследует следующие основные цели:

- повышение информированности общества о современных проблемах терроризма и преступности;
- совместное использование и сбор информации;
- налаживание и поддержание эффективных рабочих взаимоотношений между полицией и другими заинтересованными сторонами;
- поиск решений для победы над терроризмом и преступностью;
- поддержание доверия к полиции и другим органам власти;
- создание возможностей для обращения граждан в связи с подозрительными действиями или поведением.

Структура проекта состоит из четырех основных направлений:

- «Информационные дни»: устраиваются на местном уровне силами сотрудников полиции, участвующих в проекте, для представления концепции полицейской деятельности, налаживания взаимоотношений и создания рабочих связей. Особое внимание уделяется тому, как распознавать, реагировать и сообщать о подозрительных действиях и поведении (например, попытках террористов или экстремистов разведать что-либо или возможном наличии нательных/установленных в машинах самодельных взрывных устройств). Такие мероприятия также помогают участникам задуматься о разработке местных процедур для реагирования на конкретные типы инцидентов и происшествий.
- Виртуальный обучающий модуль: информативный, интерактивный и доступный для понимания пакет материалов был разработан для того, чтобы поддерживать связь с участниками и информировать их на постоянной основе.

- Телефонные конференции: большинство сотрудников полиции, участвующих в проекте, используют систему регулярных телеконференций с использованием конференц-звонков, СМС-сообщений, пейджера или электронной почты. Это позволяет предоставлять отдельным лицам и группам информацию и оперативные сведения, а также сообщать им о вопросах или происшествиях, связанных с их районом.
- Развертывание в чрезвычайной обстановке: хотя проект «Бдительный страж» в основном направлен на повышение информированности общества, поощрение наблюдения и сообщений о подозрительных действиях или поведении, в чрезвычайных ситуациях могут использоваться дополнительные процедуры. Полицейские силы, используя потенциал гражданского населения, могут подключать лиц, задействованных в проекте «Бдительный страж», к участию в таких действиях, как установление оцепления или открытое патрулирование территории.

Источник: проект «Бдительный страж» (Project Griffin) Лондонской городской полиции.

Основные положения раздела 5.4:

- Привлечение населения к работе полиции с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ должно быть:
 - инклюзивным – с участием всех сообществ и представителей существующих в них групп;
 - тщательно спланированным с целью снижения возможных рисков, особенно рисков стигматизации сообществ, вынесения на первый план в отношениях с ними вопросов безопасности или дальнейшего усиления отчужденности тех, кто боится полиции или враждебно относится к ней;
 - адаптированным к конкретным условиям с учетом потребностей, проблем и сложностей различных сообществ и существующих в них групп;

- прозрачным в отношении того факта, что предупреждение терроризма и противодействие НЭРВТ – это вопросы, которыми занимается полиция;
 - широким – охватывающим широкий круг вопросов безопасности населения, а не только вопросы, связанные с предупреждением терроризма;
 - взаимным, то есть затрагивающим как вопросы, вызывающие озабоченность полиции, так и вопросы, тревожащие местное население;
 - по возможности частым и происходящим как в официальной, так и в неофициальной обстановке с целью расширения возможностей для взаимодействия и укрепления доверия.
 - Сотрудничеству могут способствовать третьи стороны, представляющие другие государственные органы или гражданское общество, поскольку они могут обладать специальными знаниями, иметь лучший доступ к сообществам или конкретным лицам и/или пользоваться большим доверием с их стороны.
 - Полиция должна проявлять осторожность, с тем чтобы лица, которые могут положительно влиять на членов сообщества, не лишились своей независимости в глазах других членов сообщества и доверия с их стороны. В свою очередь, полиции следует действовать осмотрительно, чтобы не легитимировать тех, кто оказывает неясное или даже негативное влияние на население в вопросах противодействия НЭРВТ.
-

5.5. ВОЗМОЖНАЯ РЕАКЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ НА ДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ ПО РАЗВИТИЮ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Как представители населения могут отреагировать на попытки полиции наладить с ними взаимодействие с целью предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ?
 - Как представители населения могут продемонстрировать свою готовность к конструктивному сотрудничеству с полицией? Какие вопросы они могут задать, чтобы лучше понять цели будущего взаимодействия?
 - Если полиция поощряет жителей к сообщению информации, о какой информации идет речь?
-

Представители населения, группы лиц или сообщества могут быть встревожены попытками полиции установить с ними взаимодействие в вопросах предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ. Поначалу они могут испытать удивление, беспокойство или даже гнев. Позже они задумаются о том, как отреагировать на предложение полиции. Реакция во многом будет зависеть от того, как и в какой обстановке полиция предложит сотрудничество. Поэтому полицейским важно суметь предугадать возможную реакцию на стадии планирования способа вовлечения жителей в сотрудничество. Для этого им следует учесть ряд моментов.

Когда полиция предпринимает попытку наладить взаимодействие с населением, жители могут задать себе следующие вопросы:

- Почему полиция входит в контакт со мной? Почему полиция входит в контакт с членами моего сообщества?
- Каким образом угроза терроризма и контртеррористические меры затрагивают меня? Как они затрагивают мое сообщество? Каким образом они затрагивают других людей?
- Какие возможности даст мне и моему сообществу сотрудничество с полицией? Как я представляю себе сотрудничество с полицией?
- Сотрудничают ли с полицией другие члены моего сообщества? Как мое сообщество отнесется ко мне, если я буду сотрудничать с полицией?
- Что мне нужно от полиции? Чего я могу ожидать от полиции или других органов власти?
- Какие проблемы меня беспокоят и как мне заявить о них?
- Насколько я доверяю полиции?
- Что мне предпринять, чтобы обеспечить подотчетность полиции сообществу?

Полиции следует учесть, что некоторые представители населения могут подготовиться к взаимодействию с полицейскими, выяснив следующую информацию:

- их права и обязанности;
- обязанности государства и действующее законодательство;
- оценка степени угрозы терроризма и НЭРВТ в масштабах страны и их района;
- существующие меры и политика по предупреждению терроризма и борьбе с ним, эффективность этих мер и их недостатки;
- роль полиции и других государственных органов в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ;

- успехи, неудачи и возможные нарушения прав человека в процессе осуществления контртеррористических мер правительством;
- любые существующие инициативы по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ в их районе, осуществляемые под руководством гражданского общества или органов власти, в том числе форумы для совместного обсуждения проблем полицией и общественностью;
- формы участия жителей в деятельности по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ в своем районе;
- текущее состояние отношений между полицией и представителями населения в их районе, возможное наличие напряженности и ее причины.

Полиция должна приветствовать и соответствующим образом отвечать на усилия тех представителей населения, которые стремятся подойти к сотрудничеству конструктивно. Например, эти жители могут делать следующее:

- пытаться подойти к вопросу с точки зрения полиции – вместо того, чтобы игнорировать предпринимаемые ею усилия;
- демонстрировать свое понимание вопроса, его важности, а также роли и обязательств полиции;
- конструктивно выявлять и обсуждать возможные проблемы;
- переформулировать или по-другому поставить конкретный вопрос, с тем чтобы сделать его более важным для сообщества;
- поддерживать связь с полицией, даже если различные факторы на местном, внутригосударственном или международном уровнях вызывают напряженность в отношениях между полицией и обществом.

Полиция должна быть готова предоставить информацию, которая может понадобиться жителям для того, чтобы лучше понять мотивы и механизмы будущего взаимодействия. Это может быть следующая информация:

- оценка существующей угрозы терроризма и НЭРВТ – происхождение и характер угрозы, ее проявления на настоящий момент;
- регулярно обновляемая информация об инициативах и достижениях полиции в противодействии НЭРВТ;
- разъяснение того, как полиция представляет себе сотрудничество с представителями населения (мужчинами и женщинами);
- информация о едином контактном лице для связи населения с полицией по вопросам НЭРВТ;

- возможная информация о текущих операциях или запланированных мерах, которые могут повлиять на население;
- четкие протоколы и гарантии конфиденциальности, секретности и надежности при обращении в полицию с целью сообщить о проблеме или предоставить важную информацию;
- четкие инструкции и гарантии защиты свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием.

Полиция может обратиться к жителям с просьбой обдумать и сообщить в любое удобное для них время ответы на следующие вопросы:

- Как взаимоотношения между полицией и населением воспринимаются и рассматриваются в их сообществе?
- Как сообщество понимает роль полиции и ее работу с населением с точки зрения предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ?
- Как представители сообщества (мужчины и женщины) воспринимают угрозу терроризма и НЭРВТ?
- Какие вопросы о предупреждении терроризма задают себе члены сообщества? Какие пояснения и информация нужны им от полиции и властей?
- Как члены сообщества воспринимают конкретные законодательные акты, меры и полицейские операции в области борьбы с терроризмом? Какое влияние они оказывают на жителей?
- Как население оценивает уязвимость своего сообщества с точки зрения угрозы терроризма или НЭРВТ? Как, по мнению жителей, можно наиболее эффективно справиться с этими угрозами? Могут ли жители оказать помощь в данном деле?

Основные положения раздела 5.5:

- Представители населения могут испытать удивление, беспокойство или даже гнев при попытке полиции наладить с ними сотрудничество в вопросах предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ. Полиции важно уметь предугадывать подобную реакцию и находить оптимальный способ установления сотрудничества с конкретными лицами и группами.
 - Полиция должна приветствовать и соответствующим образом реагировать на усилия тех жителей, которые стремятся к конструктивному сотрудничеству с ней. Полиция должна быть готова предоставить им дополнительную информацию и пояснения относительно цели и методов сотрудничества.
-

5.6. МЕЖВЕДОМСТВЕННАЯ КООРДИНАЦИЯ И МЕХАНИЗМЫ ПЕРЕДАЧИ ДЕЛ НА РАССМОТРЕНИЕ В СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ОРГАНЫ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Почему межведомственная координация необходима для поддержания эффективного взаимодействия с населением?
 - Как полиция может способствовать межведомственной координации?
 - Как взаимодействие полиции с населением связано с созданием механизмов передачи дел тех лиц, которые подвержены риску НЭРВТ?
 - Что нужно сделать для того, чтобы механизмы передачи дел были эффективными и соответствовали стандартам прав человека?
-

5.6.1. Межведомственная координация между полицией и другими государственными органами

Один из основных принципов работы полиции с населением состоит в участии всех государственных органов и ведомств в превентивном решении проблем¹⁵⁹. Этот принцип соответствует многоплановому подходу, который необходим для эффективной борьбы с терроризмом и, в особенности, для противодействия НЭРВТ¹⁶⁰. Благодаря сотрудничеству с населением полиция может выявить или получить информацию о существующих или возникающих проблемах, связанных с задачами предупреждения терроризма или противодействия НЭРВТ, но выходящих за их рамки. Крайне важно, чтобы эти проблемы не остались без внимания и чтобы компетентные органы власти были проинформированы о них и включились в их решение.

Эффективная и подотчетная координация действий между ведомствами является необходимым условием для своевременного и эффективного решения проблем. В частности, такая координация необходима для того, чтобы сотрудничество органов власти с конкретными сообществами не ограничивалось исключительно

159 См. раздел 4.1 настоящего руководства.

160 См. раздел 3.2.2 настоящего руководства.

вопросами безопасности¹⁶¹. Межведомственная координация может быть более эффективной при наличии следующих условий:

- четкого разделения сфер ответственности и обязанностей между всеми органами власти;
- взаимной осведомленности о конкретных функциях и компетенциях всех органов власти (это поможет избежать неопределенности в отношении того, какой орган руководит процессом, а какой отвечает за решение конкретной проблемы);
- наличия установленных протоколов обмена информацией, особенно секретными сведениями, в соответствии с законом и принципами прав человека;
- наличия четких процедур принятия решений о совместных действиях;
- прозрачности и надзора за соблюдением порядка межведомственной координации.

Полиция может играть активную роль в поддержании координации действий между ведомствами в деле предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ, особенно на местном уровне.

Например, полиция может сделать следующее:

- повысить информированность других органов власти об угрозе терроризма и НЭРВТ, а также о том, какие шаги они могут предпринять для противодействия этой угрозе (это может происходить путем передачи информации общего характера и проведения брифингов о положении дел на местах);
- подключить другие ведомства к оценке положения дел на местах, особенно по вопросам восприятия терроризма и контртеррористических мер разными слоями общества; возможной обеспокоенности в отношении конкретных лиц или групп, а также воздействия контртеррористических мер на население;
- как можно раньше подключить другие ведомства к планированию взаимодействия с населением (опыт и знания этих ведомств могут оказаться полезными для полиции; полиция также может прийти к заключению, что для большей эффективности следует передать руководство процессом установления взаимодействия с населением, конкретным лицом или группой другому ведомству);
- регулярно информировать другие ведомства о запланированных или текущих мероприятиях по установлению взаимодействия

161 См. раздел 4.2.5 настоящего руководства.

- с населением и получать ответную информацию о том, как эти меры воспринимаются населением;
- постараться обеспечить присутствие представителей других ведомств на собраниях жителей, на которых обсуждаются вопросы предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ.

5.6.2. Официальные механизмы передачи дел на рассмотрение в соответствующие органы

Конкретное применение принципа взаимодействия полиции с населением может состоять в создании официальных механизмов для установления связей с лицами, подверженными влиянию НЭРВТ. Однако крайне важно, чтобы эти механизмы были четко определены и предусматривали действенные средства защиты в целях обеспечения строгого соответствия международным стандартам в области прав человека и гендерного равенства; при этом они должны обеспечивать эффективное применение закона.

Механизмы передачи дел могут пригодиться в ситуации, когда при выявлении проблемы, требующей срочного реагирования, полиция не может действовать ввиду отсутствия у нее соответствующих полномочий и в силу того, что ее вмешательство может оказаться контрпродуктивным. Эти механизмы переадресации позволяют мобилизовать заинтересованные стороны, у которых есть больше возможностей для того чтобы предпринять эффективные и целенаправленные превентивные меры, поскольку они обладают специальными компетенциями и знаниями, пользуются доверием и законными полномочиями, которыми не обладает полиция или другие ведомства.

Существует множество вариантов того, кому следует доверить использование механизма передачи дел: это может быть полиция, работающая непосредственно с населением, другие государственные органы на местах; назначенные представители населения или рядовые граждане. Желательно сделать механизм переадресации общедоступным, однако здесь существует риск того, что число поступивших обращений будет слишком велико и что большинство из них будут безосновательными. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы лица, использующие механизм передачи дел, понимали, что такое угроза НЭРВТ, критически оценивали собственные представления и стереотипы и осознавали,

какое сочетание факторов указывает на наличие риска радикализации, приводящей к использованию насилия.

Существует также множество вариантов правил относительно того, кого из заинтересованных сторон можно мобилизовать при использовании этих механизмов. Это могут быть различные государственные органы, или партнеры из гражданского общества, в том числе члены сообществ, местные, общинные и неправительственные организации, или консорциум государственных учреждений и партнеров из гражданского общества, способных осуществлять соответствующие меры с учетом имеющихся требований и ситуации. Выбор зависит от состояния межведомственной координации между государственными органами, а также от взаимоотношений между государственными ведомствами, в частности полицией, и организациями гражданского общества.

Общественное доверие к механизму передачи дел, а также надежность этого механизма можно повысить при помощи мер, обеспечивающих прозрачность его создания и функционирования и подотчетность его работы. С этой точки зрения полезным может оказаться взаимодействие и консультации с представителями населения (и мужчинами, и женщинами), а также участие населения в работе самого механизма.

Работа механизмов передачи дел должна основываться на четких протоколах обмена информацией и процедурах принятия решений. Основными вопросами, на которые необходимо ответить при создании механизма передачи дел и обращений граждан, являются, например, следующие:

- **Каковы критерии отбора неправительственных организаций для участия в работе механизма передачи дел?** Выбор партнеров должен основываться на множестве критериев, характеризующих знания, опыт и уровень представительства местного населения в данной организации. Правоохранительным органам следует проявлять большую осторожность при налаживании официального партнерства с лицами, группами и организациями, чья приверженность принципам ненасилия и всеобщих прав человека вызывает сомнения¹⁶².
- **Как осуществляется оценка запроса о передаче дела, необходимая для установления необходимости в оперативных мерах**

162 См. раздел 5.4.1 настоящего руководства.

и определения содержания этих мер? Использование механизма передачи дел не должно приводить к систематическим оперативным мерам: каждый случай должен рассматриваться отдельно, и решение о том, как на него реагировать, должно соответствовать ситуации.

- **Каковы методы контроля оперативных мер, пересмотра дел и прекращения оперативных мер?**
- **Как осуществляется управление информацией о передаче дел и оперативных мерах, в том числе протоколами хранения и обмена данными?**
- **Как механизм передачи дел взаимодействует с системой уголовного правосудия?** С лицами, работа с которыми началась через систему передачи дел, не следует обращаться как с подозреваемыми до тех пор, пока суд не вынес соответствующего решения. Должны существовать четкие инструкции об обязанностях сторон, а также процедура усиления оперативных мер и, в случае необходимости, своевременного обращения в правоохранительные органы с целью предупреждения и расследования преступлений и привлечения к ответственности подозреваемых. С подозреваемыми, насколько это возможно, необходимо обращаться так, чтобы не подтолкнуть их к НЭРВТ. Например, можно использовать альтернативные виды наказания за незначительные правонарушения (например, восстановительное правосудие на уровне сообществ) вместо формального вмешательства полиции.

Пример 26. Межведомственная координация наставнической работы с молодым человеком, связанным с правами экстремистами (Дания)

В 2009 г. пятнадцатилетний подросток из провинциального города в Дании был задержан полицией за нарушение порядка после футбольного матча. Представители администрации школы, в которой учился мальчик, выражали свое беспокойство по поводу того, что он не проявлял никакого интереса к учебе, держался в стороне от одноклассников и иногда приходил в школу в синяках. Родители также были озабочены поведением сына, который часто убегал из дома, чтобы быть со своими товарищами.

Тревога за мальчика усилилась после того, как полиция сообщила муниципальным властям, что он связан с правыми экстремистами. Мальчика задерживали более 50 раз в компании людей более старшего возраста – известных экстремистов правых взглядов – в связи с бесчинствами футбольных фанатов, нарушением общественного порядка и фактами насилия. Социальные службы пересмотрели дело, и пришли к заключению, что подростком должны заняться муниципальные власти. Для решения вопроса из соседнего муниципалитета был приглашен специалист по предупреждению экстремизма и радикализации из Межотраслевой оперативной группы. Группа решила прикрепить к мальчику наставника.

На встрече между социальным работником, мальчиком и его родителями присутствовали учитель мальчика, координатор местной социальной службы и представители Межотраслевой оперативной группы. Участники встречи обменялись информацией и выразили беспокойство по поводу его поведения. Родители мальчика согласились принять помощь старшего наставника. Помимо прекрасных навыков общения с людьми и соответствующего профессионального опыта, наставник был знаком с околофутбольной средой и различными связанными друг с другом группами болельщиков.

Этот пример содержит полезную информацию о том, как различные организации и лица могут совместно оценить риск насильственного экстремизма в отдельно взятом случае и принять соответствующие ответные меры. Он также показывает, что полиция не всегда должна играть ведущую роль в решении подобных проблем.

Источник: Министерство социальных дел и интеграции Дании.

Основные положения раздела 5.6:

- Через взаимодействие с населением полиция может узнавать о проблемах, связанных с задачами предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ, но выходящих за пределы компетенции полиции. Важно, чтобы компетентные органы были проинформированы и мобилизованы для проактивного совместного решения проблемы.
 - Эффективная и подотчетная межведомственная координация является обязательным условием для принятия своевременных и соответствующих ситуации ответных мер. Полиция может играть проактивную роль в поддержании межведомственной координации действий по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ, особенно на местном уровне.
 - Наличие механизмов передачи дел между полицией и другими заинтересованными сторонами может способствовать более эффективному налаживанию контакта с лицом, подверженным влиянию НЭРВТ, в то время как вмешательство полиции может оказаться контрпродуктивным.
 - Создание механизмов передачи дел требует тщательного планирования в целях обеспечения строгого соблюдения международных стандартов в области прав человека, поддержания общественного доверия и, в то же время, эффективного применения закона.
-

5.7. ОЦЕНКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОДХОДОВ К ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ТЕРРОРИЗМА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЭРВТ, ОСНОВАННЫХ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПОЛИЦИИ С НАСЕЛЕНИЕМ

В данном разделе рассматриваются следующие вопросы:

- Для чего необходима оценка?
 - В чем состоят трудности оценки подходов к предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ, основанных на взаимодействии полиции с населением? Как можно повысить эффективность этих подходов?
-

Оценка – это, в первую очередь, изучение вопроса, помогающее повысить эффективность. Оценка является важным компонентом любой стратегии по внедрению подхода, основанного на взаимодействии полиции с местным сообществом¹⁶⁴. Эффективная оценка включает текущую внутреннюю оценку и специально организованную внешнюю, независимую оценку.

Непрерывная оценка политики и принимаемых мер имеет большое значение для обеспечения подотчетности, общественного доверия и поддержки, а также повышения эффективности. Руководство полиции, политики и население будут искать свидетельства положительного эффекта инициатив по взаимодействию полиции с населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ. Однако получение однозначных свидетельств положительного эффекта связано с неизбежными трудностями.

- Эффективность может проявляться просто в отсутствии инцидентов, то есть в отсутствии террористических актов, радикализации или вербовки в террористических целях. Однако если такие инциденты все же происходят, это необязательно указывает на неэффективность политики и полицейских мер, потому что благодаря им, возможно, удалось предотвратить другие инциденты.
- Эффективность также можно выразить в виде качественных показателей, которые трудно поддаются оценке – особенно в краткосрочной перспективе. Речь идет о таких показателях, как возросшее доверие общества к полиции и, в частности, к ее контртеррористической деятельности, а также развитие потенциала для разрешения конфликтов и выявления и решения проблем на местном уровне.
- Для предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ требуется принятие разнообразных мер, многие из которых выходят за рамки компетенции полиции. Когда происходит инцидент, имеющий отношение к терроризму, трудно сказать, кто из ответственных лиц или организаций несет большую долю ответственности.
- Профилактика включает в себя широко направленные долгосрочные меры – например, повышение информированности. Влияние этих мер трудно оценить и выделить на фоне других факторов.

¹⁶⁴ Подробные рекомендации по оценке и сотрудничеству полиции с населением в целом см. в: ОБСЕ, Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом, указ. соч., сноска 6, пп. 104-110.

С целью преодоления указанных трудностей необходимость в оценке следует предусмотреть заранее, на стадии разработки политики и необходимых мер. Следует определить основной критерий для оценки изменений и достижений. Оценка должна основываться на показателях соблюдения прав человека, связанных с равноправием, недискриминацией и гендерным равенством, которые показывают степень приближения к целям достижения гендерного равенства и решения проблем мужчин и женщин (или отдаления от этих целей). В зависимости от того, какой вид инициатив в области взаимодействия с населением оценивается, может быть легче или труднее определить, какие показатели необходимо использовать для оценки. Эти показатели должны иметь характеристики SMART, то есть быть конкретными (Specific), измеримыми (Measurable), достижимыми (Attainable), актуальными (Relevant) и ограниченными во времени (Time-bound).

Полиция должна использовать целый комплекс мер для подтверждения результатов оценки, а также ряд различных источников – например, сообщения о происшествиях, оперативные сведения, наблюдения патрульных полицейских, опросы общественного мнения, протоколы встреч с населением, газетные статьи и доклады неправительственных организаций. Полиция также может заказать целевое исследование независимым экспертам, с тем чтобы лучше узнать и понять текущую ситуацию в их районе или сфере деятельности.

Проведение консультаций с представителями населения (мужчинами и женщинами) с целью определения системы оценки, а также участие широкой и представительной группы жителей в процессе оценки является важным условием для повышения точности результатов оценки и поддержания доверия к ним со стороны населения. Полиция должна прилагать все усилия для того, чтобы донести до населения результаты оценки. Поступившая в полицию информация, за исключением секретных сведений, должна, насколько это возможно, быть опубликована заранее, с тем чтобы у населения была возможность опровергнуть ее, поставить под сомнение или исправить.

Несмотря на то, что оценка инициатив по взаимодействию полиции с населением может оказаться неубедительной с точки зрения результатов (особенно в краткосрочном периоде), не следует принимать поспешное решение о прекращении усилий в этом направлении. Взаимодействие полиции с населением по месту жительства требует целенаправленных усилий и наличия необходимых ресурсов

в среднесрочной и долгосрочной перспективе, а также времени для формирования доверия, установления партнерских отношений и получения ощутимых результатов.

Таблица 7. Примеры возможных показателей для оценки положительных результатов взаимодействия полиции с населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ

Примеры показателей	Примеры желаемых результатов
<ul style="list-style-type: none"> • Во всех сегментах общества, включая меньшинства и маргинализованные группы, улучшается отношение к действиям полиции по борьбе с терроризмом. • Население лучше понимает роль полиции в борьбе с терроризмом. <p><i>Возможные способы проверки:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>опросы общественного мнения, целевые группы;</i> - <i>анализ публикаций в прессе;</i> - <i>анализ публичных заявлений представителей общественности;</i> - <i>статистические данные об обращениях местных жителей в полицию в связи с подозрительными ситуациями/опасениями;</i> - <i>уменьшение количества жалоб на полицию.</i> 	<p style="text-align: center;">Повышение доверия к контртеррористическим мерам полиции и легитимности этих мер</p> <p style="text-align: center;">ЦЕЛЬ: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ МЕР ПОЛИЦИИ</p>

- **Общественность получила больше доступа к информации о политике и стандартных оперативных процедурах, на которых основаны действия полиции по борьбе с терроризмом.**
Возможные способы проверки:
 - оценка количества и качества публичной информации и степени ее доступности;
 - встречи с населением и другие информационно-разъяснительные мероприятия, организованные полицией;
 - статистические данные о полученных и выполненных запросах о предоставлении информации.
- **Существующие механизмы надзора и обжалования расширены или созданы новые механизмы, которые эффективно функционируют в отношении действий полиции по борьбе с терроризмом.**
Возможные способы проверки:
 - официальные документы по созданию соответствующих механизмов и управлению ими;
 - независимая экспертная оценка эффективности механизмов, включая дисциплинарные действия;
 - статистические данные о поданных жалобах (характер жалоб, их количество, результат рассмотрения);
 - своевременность и качество предоставленной общественности информации о работе этих механизмов.
- **Оценка контртеррористических мер полиции становится систематической и включает в себя общественное обсуждение, а также оценку воздействия на население.**
Возможные способы проверки:
 - официальные документы, формулирующие порядок проведения оценки;
 - действительная частота проведения оценки и используемая методика;
 - участие независимых экспертов и представителей общественности в проведении оценки;
 - информирование общественности о результатах оценки.

Повышение прозрачности и подотчетности контртеррористических мер полиции

OBJECTIVE: INCREASED EFFECTIVENESS OF POLICE COUNTERTERRORISM EFFORTS

<ul style="list-style-type: none"> • Имело место повышение осведомленности и понимания, во всех подразделениях полиции на всех уровнях, угрозы терроризма, факторов, способствующих терроризму (в том числе нарушений прав человека), и характерных особенностей эффективных и комплексных совместных мер реагирования. • Роль местного населения в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ получает все большее признание и понимание во всех подразделениях и на всех уровнях. <i>Возможные способы проверки:</i> <ul style="list-style-type: none"> - наличие программ по обучению/повышению информированности, количество участников, оценка знаний участников до и после участия в программе; - опросы и/или исследования в целевых группах. • Полиция предприняла усилия по выявлению и устранению препятствий для эффективного взаимодействия и партнерства с населением – например, исключение дискриминирующего профилирования по национальному признаку и расширение демографического представительства в рядах полиции. <i>Возможные способы проверки:</i> <ul style="list-style-type: none"> - официальные документы об этих усилиях; - доклады неправительственных и международных организаций; - количественная и качественная оценка воздействия данных мер (например, статистика о демографическом составе полицейских сил). 	<p>Повышение уровня понимания полицией необходимости и условий партнерских отношений с населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ</p>	<p>ЦЕЛЬ: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ МЕР ПОЛИЦИИ</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Налажена хорошо организованная, проактивная и регулярная коммуникация полицейской службы с населением по вопросам борьбы с терроризмом. • Полиция предоставляет обществу информацию о принятых контртеррористических мерах, используя для этого различные форматы и различные средства массовой информации и устанавливая таким образом контакт со всеми сегментами общества. <i>Возможные способы проверки:</i> <ul style="list-style-type: none"> - планы и порядок коммуникации, институциональные возможности для связи с населением (например, специально назначенные сотрудники и обучение остальных сотрудников); - анализ количества, качества и формата информации, предоставленной общественности; - статистические данные об общественных обсуждениях представленной населению информации (например, посещаемость веб-страниц, количество последователей в социальных сетях); • Коммуникация полиции с обществом и СМИ во время террористических актов и контртеррористических операций носит своевременный характер и способствует обеспечению безопасности населения и сплоченности общества. <i>Возможные способы проверки:</i> <ul style="list-style-type: none"> - роль, отведенная коммуникации с населением в оперативном планировании и в мобилизации в кризисных ситуациях; - коммуникационные мероприятия, позволяющие пострадавшим узнать, в какие структуры обратиться за помощью, а также позволяющие обратиться к возможным свидетелям; - оценка эффективности коммуникации полиции с населением после операции /кризисной ситуации. 	<p>Улучшение коммуникации полиции с населением по вопросам борьбы с терроризмом.</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • Повышен уровень информированности общества и уровень понимания угрозы НЭРВТ и терроризма. Возможные способы проверки: <ul style="list-style-type: none"> - опросы общественного мнения, целевые группы; - анализ публикаций в прессе; - анализ публичных заявлений представителей общественности. • Созданы и представлены общественности механизмы для обращения населения в полицию по поводу подозрительных ситуаций. Возможные способы проверки: <ul style="list-style-type: none"> - официальные документы об этих механизмах; - доступность указанных механизмов – например, их формат, гарантия анонимности, отсутствие санкций за непреднамеренное предоставление неверной информации; - инициативы по информированию общества об этих механизмах; - статистические данные об использовании данных механизмов. • Представители населения чаще обращаются в полицию с сообщениями о подозрительных ситуациях. Возможные меры проверки: <ul style="list-style-type: none"> - статистические данные о полученных сообщениях, в том числе о случаях предотвращенных терактов и о расследованиях, начатых или продвинувшихся вперед в результате поступивших сообщений; - анализ количества обоснованных сообщений о подозрительных ситуациях. 	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Усиление роли бдительности и устойчивости общества в отношении угрозы НЭРВТ и терроризма</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">ЦЕЛЬ: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРАТТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ МЕР ПОЛИЦИИ</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Полиция предпринимает меры в целях повышения своей доступности для населения и в целях разработки инновационных решений для установления контакта с лицами и группами, которые обычно не идут на контакт. Возможные способы проверки: <ul style="list-style-type: none"> - улучшение соответствия состава полицейских сил во всех подразделениях и на всех уровнях демографическому составу населения; состав полицейских групп отражает демографический состав населения района, в котором они работают; - разработка конкретных инструментов /инициатив по налаживанию связей с не идущими на контакт лицами и группами – например, использование социальных сетей, развитие партнерских отношений с населением местных сообществ и /или органами власти в целях развития сотрудничества. • Улучшение отношения этих лиц и групп к полиции. Возможные способы проверки: <ul style="list-style-type: none"> - статистические данные о позитивных контактах с этими лицами и группами – например, их участие в информационно-разъяснительных мероприятиях, организованных полицией; - опросы общественного мнения и целевые группы; - количество контактов с полицией, инициированных указанными лицами и группами. 	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Улучшение отношений между полицией и конкретными лицами или группами, которые не шли на контакт или с которыми еще не налажено взаимодействие</p>	

- **Расширились возможности для более частого, инклюзивного и взаимного обмена информацией между полицией и населением.**
Возможные способы проверки:
 - полицейские протоколы, касающиеся обмена информацией с населением;
 - наличие возможностей для официального и неофициального взаимодействия и уровень участия в нем местного населения;
 - количество полученных полицией приглашений для участия в дискуссиях и мероприятиях, организованных местным населением.
- **Растет взаимопонимание и доверие между полицией и местным населением. Полиция и население выявляют и конструктивно обсуждают все более деликатные и сложные проблемы.**
Возможные способы проверки:
 - опросы общественного мнения в сообществах или целевых группах;
 - протоколы обмена информацией и обсуждения вопросов полицией и местными жителями;
 - инициативы по обмену информацией и обсуждению особенно деликатных и сложных вопросов с представителями населения пользующимися доверием.
- **Созданы процедуры и механизмы регистрации жалоб и обращений населения и реагирования на них (в том числе, передачи их в соответствующие органы), а также информирования населения о принятых мерах и их эффективности.**
Возможные способы проверки:
 - стандартные оперативные процедуры регистрации обращений;
 - официальные документы о создании и управлении механизмами переадресации дел и обращений внутри полиции и /или их передачи другим заинтересованным сторонам на местном уровне;
 - статистические данные об использовании и эффективности этих механизмов;
 - установленные стандартные оперативные процедуры информирования населения о принятых мерах.
- **Заинтересованные стороны на местном уровне (гражданское общество и органы власти) лучше осознают собственные обязанности и свою роль в решении проблем. Разработаны совместные подходы к решению проблем.**
 - Возможные способы проверки:
 - протоколы обсуждений с заинтересованными сторонами на местном уровне, публичные заявления представителей местного населения;
 - количество связанных с сообществом заинтересованных сторон, которые осуществляют независимые инициативы и/или участвуют в совместном решении проблем;
 - количество проблем, решенных совместными усилиями, и оценка результатов.

Развитие способности населения выявлять и решать вопросы и проблемы, связанные с терроризмом и противодействием ему.

ЦЕЛЬ: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРАТТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ МЕР ПОЛИЦИИ

Основные положения раздела 5.7:

- Внутренняя и внешняя оценка политики и принимаемых мер имеет очень большое значение для повышения эффективности, обеспечения подотчетности и получения общественного доверия и поддержки.
 - Существуют неизбежные трудности, связанные с получением однозначных свидетельств для оценки политики и мер по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Эти трудности можно преодолеть, планируя оценку на ранней стадии – в процессе разработки политики и соответствующих мер.
 - Обсуждение с представителями местного населения – и мужчинами, и женщинами – вопросов планирования и проведения оценки повысит точность оценки и доверие общества к ее результатам. Результаты оценки и информация, предоставленная для ее проведения, должны, по мере возможности, быть доступны для населения.
 - Взаимодействие полиции с населением по месту жительства требует целенаправленных действий и наличия необходимых ресурсов в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Если оценка инициатив в области взаимодействия полиции с населением окажется неубедительной с точки зрения результатов, не следует торопиться и принимать поспешное решение о прекращении усилий в этом направлении.
-

6. Заключение

Государства – прежде всего при помощи своих правоохранительных органов – обязаны защищать от терроризма всех находящихся под их юрисдикцией лиц, а также соблюдать и защищать права человека. Для этого им необходимо принять комплексный подход к контртеррористической деятельности, уделяя особое внимание предупреждению насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и борьбе с этими явлениями, а также соблюдению прав человека и принципа верховенства права как необходимому условию успеха в этой борьбе. Эффективность и законность контртеррористических мер, осуществляемых государством, а также доверие к этим мерам со стороны населения, могут оказаться под угрозой, если государство в лице какого-либо из своих ведомств использует власть в нарушение международных стандартов в области прав человека. Поскольку полиция играет центральную роль в предупреждении терроризма, чрезвычайно важно, чтобы полицейские органы несли ответственность за свои действия, тем самым обеспечивая законность и получая доверие и поддержку со стороны общества.

Наблюдается рост понимания того, что и общественность в целом, и отдельные сообщества являются заинтересованными сторонами и партнерами полиции в борьбе с терроризмом, а не просто пассивными объектами правоохранительной деятельности. В этой связи некоторые государства-участники ОБСЕ разрабатывают ориентированные на сообщество подходы к борьбе с терроризмом, особо подчеркивающие значение общественной поддержки и участия для повышения подотчетности и эффективности контртеррористической деятельности. Данные подходы строятся на местных инициативах, учитывающих интересы и потребности местного населения и использующих партнерство между широким кругом участников, среди которых, помимо служб безопасности, присутствуют различные органы власти, организации гражданского общества, деловые круги и/или СМИ. Таким образом, некоторые полицейские службы стремятся использовать взаимодействие с населением в своих усилиях по предупреждению терроризма.

Взаимодействие полиции с населением по месту жительства, направленное на установление партнерских отношений между полицией, другими государственными органами и сообществами в целях превентивного решения проблем, может внести ощутимый и долгосрочный вклад в более масштабные стратегические усилия по предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Однако у разработчиков политики и руководства полиции должны быть реалистичные ожидания в отношении результатов, которые взаимодействие полиции с населением может дать с точки зрения решения этой достаточно редко проявляющейся, крайне сложной и многоплановой проблемы.

Как и в какой степени партнерские отношения между полицией и населением могут, в ряде случаев, способствовать борьбе с терроризмом, зависит от уровня существующего доверия и сотрудничества между полицией и обществом. Для формирования доверия и развития взаимодействия необходимо время, и наилучшим способом достижения этих целей является привлечение местных сообществ к решению беспокоящих их проблем общественного спокойствия и безопасности, которые необязательно связаны с предупреждением терроризма.

Взаимодействие полиции с населением должно осуществляться не только в рамках контртеррористических мер, но в первую очередь само по себе, в рамках демократического осуществления полицейской деятельности. Взаимодействие с местным населением не является самостоятельным инструментом, который можно эффективно использовать отдельно от всех остальных подходов. Оно должно быть частью комплексной, единой и основанной на соблюдении прав человека стратегии по борьбе с терроризмом (во всех его формах и проявлениях) и по устранению условий, в которых террористы могут получать поддержку и вербовать сторонников.

Приложение

Образец: информационный курс для сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, по вопросам предупреждения терроризма и противодействия насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму

Данный шаблон общего характера содержит основные рекомендации относительно вопросов, которые необходимо изучить в ходе информационного курса, предназначенного для сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, и посвященного предупреждению терроризма и противодействию НЭРВТ. Цель курса состоит в том, чтобы помочь участникам лучше осмыслить угрозу НЭРВТ и понять роль сотрудников полиции, взаимодействующих с населением, в осуществлении мер по предупреждению терроризма с соблюдением прав человека и принципа верховенства права. Содержание курса и учебные материалы должны быть составлены с учетом информации, касающейся данной конкретной страны, и, насколько это возможно, района, где служат данные сотрудники полиции, занимающиеся взаимодействием с населением. Организация курса, язык преподавания и средства обучения тоже должны быть адаптированы к конкретным местным условиям.

ФОРМАТ. Предлагаемый курс состоит из трех модулей, каждый из которых длится минимум полдня. Их можно провести один за другим или отдельно, в течение более длительного периода времени. Для того чтобы взаимодействие с преподавателем (преподавателями) было эффективным, число участников не должно превышать 12 человек. Слушатели должны иметь возможность задавать вопросы и высказывать свое мнение и идеи во время занятий. Шаблон содержит указания на те моменты, в которых использование интерактивных методов обучения будет особенно эффективным. Преподаватель курса должен обладать знаниями и, в идеале, опытом работы в области борьбы с терроризмом, прав человека и взаимодействия полиции с населением. Знания и опыт работы приглашенных преподавателей должны тщательно оцениваться в процессе отбора.

ПРИГЛАШЕННЫЕ СПЕЦИАЛИСТЫ. Для участия в курсе можно пригласить специалистов по борьбе с терроризмом/разведывательной деятельности, которые могут провести краткий инструктаж и содействовать коммуникации и сотрудничеству между их ведомством (ведомствами) и силами полиции, работающими с населением. Их участие также призвано подчеркнуть различие функций и обязанностей сотрудников полиции, занимающихся взаимодействием с населением, и других заинтересованных сторон. Также рекомендуется приглашать представителей местной общественности, которые готовы конструктивно делиться своими знаниями и взглядами и способствовать взаимодействию в целях развития взаимопонимания. Третий факультативный модуль предусматривает такое обсуждение с представителями местных сообществ, основанное на четком понимании цели и неформального характера этого занятия.

СООТВЕТСТВИЕ. Необходимо уделить особое внимание тому, чтобы все использованные во время курса материалы соответствовали национальному законодательству и международным стандартам в области прав человека, особенно если курс полностью или частично ведут приглашенные эксперты.

ОЦЕНКА. Необходимо оценить результаты курса с точки зрения знаний участников и их удовлетворенности обучением. Следует определить основные идеи и вопросы, которым будет посвящен курс, и подготовить вопросы с несколькими вариантами ответа и анкету, которая будет анонимно заполнена всеми участниками и оценена до начала и после окончания курса. Результат предварительной оценки может помочь преподавателю определить основные идеи, которые необходимо будет подчеркнуть во время курса. Повышение количества правильных ответов после окончания курса будет свидетельствовать о его эффективности. Степень удовлетворенности участников содержанием курса и работой преподавателей и приглашенных специалистов можно будет оценить, предложив участникам заполнить короткую анкету в конце каждого модуля.

ВРЕМЯ	ВОПРОСЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ	ОСНОВНЫЕ ЖЕЛАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДИКА
30 минут	Введение в курс	<ul style="list-style-type: none"> Участники понимают цель курса и модулей, которые им предстоит пройти. 	<ul style="list-style-type: none"> Попросите участников представиться и рассказать об ожиданиях, которые он/она связывает с курсом; Разъясните цели курса; Проведите короткое упражнение в режиме диалога, во время которого участники обсудят свои взгляды на роль сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением, в предупреждении терроризма и противодействии НЭРВТ.

4,5 часа Модуль 1. Понимание насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму			
ВРЕМЯ	ВОПРОСЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ	ОСНОВНЫЕ ЖЕЛАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДИКА
110 минут (включая 10-минутный перерыв)	<p>Занятие 1.1. Понимание терроризма и НЭРВТ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Терроризм и условия, способствующие его распространению; • НЭРВТ как динамический, индивидуализированный процесс с притягивающими и подталкивающими риск-факторами; • Права человека, подвергающихся риску в процессе борьбы с терроризмом; • Терроризм и НЭРВТ как угроза общественной безопасности; местные сообщества как часть решения. 	<ul style="list-style-type: none"> • Участники отвергают отождествление терроризма с какой-либо конкретной демографической группой и осознают, что не существует единой характеристики (профиля) террориста или пути к терроризму; • Участники понимают, какие права человека подвергаются риску в первую очередь. Они признают, что поощрение и соблюдение верховенства права и прав человека, включая принцип гендерного равенства, способствуют эффективному предупреждению терроризма; • Участники понимают, что наличие взглядов или убеждений, считающихся радикальными или экстремистскими, а также их мирное выражение, не должны рассматриваться как преступления; • Участники признают необходимость использования подходов, основанных на взаимодействии с населением, участия и поддержки со стороны мужчин и женщин в целях эффективного предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Проведите работу в группах и интерактивное обсуждение с участниками; • Проведите презентацию с использованием визуальных материалов для представления основных положений; часто предоставляйте участникам возможность задавать вопросы; • Раздайте необходимые печатные материалы.
15 минут	Перерыв		

110 минут (включая 10-минутный перерыв)	<p>Занятие 1.2. Местные условия</p> <ul style="list-style-type: none"> Национальная политика и законодательство в области предупреждения терроризма; Международные стандарты и соответствующее национальное законодательство в области защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом; Инструктаж по вопросам угрозы терроризма и насильственного экстремизма, по возможности с учетом особенностей района, где служат участники. 	<ul style="list-style-type: none"> Участники знакомы с определением терроризма и связанных с ним преднамеренных уголовных преступлений, предусмотренных в национальном законодательстве, а также с характеристиками терроризма, признанными на международном уровне; Участники знакомы с соответствующими международными стандартами и национальным законодательством в области защиты и соблюдения прав человека в условиях борьбы с терроризмом, а также с существующими механизмами для обеспечения подотчетности действий полиции; Участники знакомы с национальным подходом к борьбе с терроризмом – в частности, с превентивными мерами; В результате прохождения курса участники понимают, как террористы могут попытаться использовать и/или выбрать в качестве цели сообщество, с которым они работают. 	<ul style="list-style-type: none"> Организуйте презентацию с участием местного эксперта (экспертов), в том числе, специалистов по борьбе с терроризмом /офицеров разведывательной службы, посвященные району дислокации участников; Раздайте участникам печатные материалы (во время курса или до его начала в качестве пакета материалов для подготовки к курсу); Предоставляйте участникам возможность задавать вопросы.
15 минут	Краткий обзор пройденного материала	<ul style="list-style-type: none"> Повторение основных пунктов модуля; Комментарии участников по данному модулю. 	<ul style="list-style-type: none"> Используйте визуальные материалы, кратко излагая основные положения; Раздайте участникам анкету, чтобы узнать их мнение о содержании и методике проведения курса; они должны будут заполнить анкету в течение пяти минут, а затем сдать ее, не указывая свои имена.

4,5 часа Модуль 2. Определение роли сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением			
ВРЕМЯ	ВОПРОСЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ	ОСНОВНЫЕ ЖЕЛАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДИКА
110 минут (включая 10-минутный перерыв)	<p>Занятие 2.1. Сотрудничество и обмен информацией с населением</p> <ul style="list-style-type: none"> • Как сотрудники полиции, работающие непосредственно с населением, могут поддержать усилия по предупреждению терроризма; • Параметры планирования сотрудничества с местным населением (зачем, с кем, как; возможные риски); • Инструкции по налаживанию сотрудничества с конкретными группами; • Информация и основные идеи, которые необходимо сообщить населению; • Существующие ресурсы для получения дополнительной информации / инструкций 	<ul style="list-style-type: none"> • Участники понимают, что характер их обязанностей не меняется; • Участники осознают деликатность задач и риски, в том числе связанные с защитой прав человека, которые сопровождают взаимодействие с населением в целях предупреждения терроризма и противодействия НЭРВТ; • Участники получают основные инструкции по вопросу о том, как осторожно использовать уже существующие связи с населением или расширять их; • Участники знают, где можно получить дополнительную информацию и инструкции. 	<ul style="list-style-type: none"> • Проведите работу в группах и /или интерактивное обсуждение с участниками; • Используйте визуальные материалы, кратко излагая основные положения; • Рассмотрите возможность использования видеоматериалов; • Раздайте необходимые справочные документы в виде печатных материалов.
15 минут	Перерыв		

110 минут (включая 10-минутный перерыв)	<p>Занятие 2.2. Протоколы, отчетность и координация</p> <ul style="list-style-type: none"> Выявление подозрительного поведения или ситуаций без использования дискриминационных методов; Процедуры регистрации, составления отчетности и реагирования на соответствующую информацию или проблемы в зависимости от их характера и срочности (специальные оперативные процедуры – СОП); Протоколирование и документирование действий по развитию взаимодействия с населением, связанных с предупреждением терроризма и противодействием НЭРВТ (СОП). 	<ul style="list-style-type: none"> Участники отличают поведенческое профилирование от дискриминационного. Им напоминают о применимых правилах и дают дополнительные инструкции, исключающие дискриминационные методы; Участники понимают, что использование показателей НЭРВТ является проблематичным с точки зрения прав человека и трудным с практической точки зрения, так как вероятные показатели НЭРВТ трудно определить и их необходимо всегда рассматривать в связи с местными условиями и в сочетании с другими факторами; Участники получают четкие инструкции по индивидуальным обязанностям в области составления протоколов и отчетности; Участники четко отделяют свои обязанности от функций других заинтересованных сторон – в частности, специалистов по борьбе с терроризмом. 	<ul style="list-style-type: none"> Проведите презентацию (презентации) с использованием конкретных примеров и визуальных материалов; часто предоставляйте участникам возможность задавать вопросы; Пригласите специалиста (специалистов) по борьбе с терроризмом, ответственного за район (районы) дислокации участников, для разъяснения участникам принципа разделения функций и обязанностей между сотрудниками полиции, работающими непосредственно с населением, и другими заинтересованными сторонами; Раздайте необходимые справочные документы (например, СОП) в виде печатных материалов.
15 минут	Краткий обзор пройденного материала	<ul style="list-style-type: none"> Выделение и повторение основных положений модуля; Комментарии участников по данному модулю. 	<ul style="list-style-type: none"> Используйте визуальные материалы, кратко излагая основные положения; Раздайте участникам анкету, чтобы узнать их мнение о содержании и методике проведения курса; они должны будут заполнить анкету в течение пяти минут, а затем сдать ее, не указывая свои имена.

2,5 часа Модуль 3. Обсуждение с представителями местного населения			
ВРЕМЯ	ВОПРОСЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ	ОСНОВНЫЕ ЖЕЛАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДИКА
130 минут (включая 20-минутный перерыв)	<ul style="list-style-type: none"> Взгляды населения на угрозу, которую терроризм представляет для местного сообщества; Опасения и ожидания населения в связи контртеррористическими мерами; Взгляды населения на роль сотрудников полиции, работающих непосредственно с населением. 	<ul style="list-style-type: none"> Участники лучше понимают опасения и ожидания населения, связанные с контртеррористическими мерами; Участники осознают возможные опасения населения и вопросы в связи с методами сотрудничества с полицией; они лучше подготовлены к тому, чтобы реагировать на них соответствующим образом; Участники используют полученные знания во время обсуждения с представителями населения. 	<ul style="list-style-type: none"> Пригласите представителей населения, имеющих опыт конструктивного сотрудничества с полицией; Используйте слова, снимающие напряжение, для создания непринужденной обстановки; Пригласите представителей населения для проведения презентации (презентаций), за которой последуют вопросы и ответы на них; Проведите групповое обсуждение.
15 минут	Краткий обзор пройденного материала	<ul style="list-style-type: none"> Участники вместе формулируют основные выводы; Комментарии участников по данному модулю. 	<ul style="list-style-type: none"> Попросите каждого из участников назвать один основной вывод; Раздайте участникам анкету, чтобы узнать их мнение о содержании и методике проведения курса; они должны будут заполнить анкету в течение пяти минут, а затем сдать ее, не указывая свои имена.

Список литературы

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.
Борьба с терроризмом и защита прав человека: руководство. Варшава,
БДИПЧ ОБСЕ, 2007.

<http://www.osce.org/ru/odihr/29104>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.
Мониторинг свободы мирных собраний в некоторых государствах-
участниках ОБСЕ (май 2011 г. – июнь 2012 г.): доклад. Варшава, БДИПЧ
ОБСЕ, 2012.

<http://www.osce.org/ru/odihr/97056>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.
Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения: сборник
документов в тематическом порядке, том 1, 3-е изд. Варшава, БДИПЧ
ОБСЕ, 2011.

<http://www.osce.org/ru/odihr/elections/77677>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Роль
гражданского общества в предотвращении терроризма – неформаль-
ное рабочее совещание: отчет (Барселона, 14-16 марта 2007 г.).

<http://www.osce.org/ru/odihr/25143>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.
Руководящие принципы по образованию в области прав человека для
сотрудников правоохранительных органов. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ,
2012.

<http://www.osce.org/ru/odihr/98280>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.
Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 2-е изд. Вар-
шава, БДИПЧ ОБСЕ, 2010.

<http://www.osce.org/ru/odihr/83237>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Соблюдение прав человека в ходе борьбы с подстрекательством к терроризму и связанными с ним правонарушениями (справочный документ) – семинар экспертов ОБСЕ/Совета Европы «Предупреждение терроризма: борьба с подстрекательством к терроризму и террористической деятельности» (Вена, 19-20 октября 2006 г.), <http://www.osce.org/ru/odihr/22053>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС) и Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (МУНИУЖ). Гендер и реформирование сектора безопасности: справочное пособие. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2008. <http://www.osce.org/ru/odihr/104140>.

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе. Гаага, ВКНМ, 2006. <http://www.osce.org/ru/hcnm/32228>.

Дхиндса, Х. Лететь одним крылом. Выступление основного докладчика на совместном круглом столе экспертов, организованном Секретариатом ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ на тему «Роль женщин и расширение прав и возможностей женщин в противодействии насильственному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму» (Вена, 12-13 марта 2013). <http://www.osce.org/ru/atu/89302>.

Комитет ООН по правам ребенка. Замечание общего порядка № 10 «Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних» (2007). http://www.unicef.org/ceecis/CRC.C.GC.10_ru.pdf.

Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка № 18 «Недискриминация» (1989). <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=dtYoAzPhJ4NMMy4Lu1TOebP3OupTdMegwmV2WQ6x3vJ9uLOC4%2bumjAvmdPa9g7bQQTENXFZZgkYuaHpUFz44gPqLVhPTVam752lyJddKzbKc7FnelgW16R8JQgWYpgb1aaOmLgVgFVsbsrVEoAy%2baSg%3d%3d>.

Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка № 22 «Право на свободу мысли, совести и религии» (1993).

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/o/9a30112c27d1167cc12563ed004d8f15>

ОБСЕ. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ (Серия публикаций ОСВПД, том 4). Вена, ОБСЕ, 2008.

<http://www.osce.org/ru/spmu/32548>.

ОБСЕ. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, 2-е изд. Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ (Серия публикаций ОСВПД, том 1). Вена, ОБСЕ, 2008.

<http://www.osce.org/ru/spmu/23805>.

Организация Объединенных Наций. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина на 4-й сессии Совета ООН по правам человека (A/HRC/4/26), 2007 г.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/105/09/PDF/G0710509.pdf?OpenElement>.

Организация Объединенных Наций. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина «Десять элементов наилучшей практики в области борьбы с терроризмом», A/HRC/16/51, 22 декабря 2010 г.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/179/00/PDF/G1017900.pdf?OpenElement>

Организация Объединенных Наций. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражения гна Абида Хуссейна «Вопрос о правах человека всех лиц, подвергаемых задержанию или тюремному заключению в какой бы то ни было форме», пятьдесят четвертая сессия Комиссии по правам человека, E/CN.4/1998/40, 1998 г.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/103/14/PDF/G9810314.pdf?OpenElement>.

Организация Объединенных Наций. Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), 1985 г.

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/beijing_rules.shtml.

Организация Объединенных Наций. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 1990 г.).

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/firearms.shtml.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Специальный доклад «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций: замечания и рекомендации». (Вена, 2007 г.).

<http://www.osce.org/ru/fom/25745>.

Секретариат ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ. Вовлечение молодежи в усилия по противодействию насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму: отчет о выводах и рекомендациях. Вена, 2013 г.

<http://www.osce.org/ru/atu/103356>.

Секретариат ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ. Женщины и радикализация в террористических целях: заключительный отчет. Вена, 2013 г.

<http://www.osce.org/ru/atu/99994>.

Секретариат ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ. Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры хорошей практики (Серия публикаций ОСВПД, том 9). Вена, 2010 г.

<http://www.osce.org/ru/odihhr/74952>.

Совет Европы, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью. Общеполитическая рекомендация № 11 «Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов», CRI(2007)39, Страсбург, 4 октября 2007 г.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/compilations_en/compilation%20recommandation%201-11%20russe%20cri07-38.pdf.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Права человека, терроризм и борьба с терроризмом (Изложение фактов № 32). Женева, сентябрь 2006 г.

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32RU.pdf>.

Экономический и социальный совет ООН. Руководящие принципы для предупреждения преступности (приложение к Резолюции 2002/13), 2002 г.

<http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/2002/r2002-13.pdf>.

22 July Commission, Rapport fra 22.juli-kommisjonen. Oslo, Norges Offentlige Utredninger, 13 August 2012.

http://www.regjeringen.no/smkk/html/22julikommissjonen/22JULIKOMMISSJONEN_NO/EN/REPORT.HTM.

Bartlett, J. and Birdwell, J. From Suspects to Citizens: Preventing Violent Extremism in a Big Society. London, Demos, 2010.

http://www.demos.co.uk/files/From_Suspects_to_Citizens_-_web.pdf?1279732377.

Bjørgo, T. (ed.). Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Way Forward. Oxon, Routledge, 2005.

Bjørgo, T. and Carlsson, Y. Early Intervention with Violent and Racist Youth Groups. Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, Research paper No. 677, 2005.

http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/27305/ipublicationdocument_singledocument/55c2201f-87c3-47cc-a96c-e0504007cdoc/en/677.pdf

Borstel, D. Das Konzept Community Coaching – Schriftenreihe des Zentrum Demokratische Kultur, No. 4, 2003, pp. 6-15.

Briggs, R. Community Engagement for Counterterrorism: Lessons Learnt from the United Kingdom. – In: International Affairs, Vol. 86, No. 4, 2010, pp. 971-981.

http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/2010/86_4briggs.pdf

Change Institute. Studies into violent radicalisation, Lot 2: the beliefs ideologies and narratives. Study carried out for the European Commission. London, February 2008.

http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/terrorism/docs/ec_radicalisation_study_on_ideology_and_narrative_en.pdf

Cortright, D. (ed.). *Friend not Foe. Opening Spaces for Civil Society Engagement to Prevent Violent Extremism: a report to Cordaid from the Fourth Freedom Forum and the Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame*, 2nd ed., May 2011.

http://www.fourthfreedomforum.org/wp-content/uploads/2011/05/Friend-not-Foe_Fnl_May.pdf.

Council of Europe. *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Protecting Freedom of Expression and Information in Times of Crisis [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по защите права на свободу выражения мнения и защите свободы информации во время кризисов]*, Strasbourg, 26 September 2007.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188493>.

Council of Europe. *Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on "special investigation techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism [Совет Европы, Рекомендация Rec(2005)10 Комитета министров Совета Европы «Об использовании «специальных методов расследования» в отношении тяжких преступлений, в том числе террористических актов]*, Strasbourg, 20 April 2005.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=COE>.

Council of Europe. *Terrorism: Special Investigation Techniques*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005.

Crenshaw, M. *The Causes of Terrorism*. – In: *Comparative Politics*, Vol. 13, No. 4, July 1981, pp. 379-399.

Danish Ministry of Social Affairs and Integration. *Preventing Extremism – A Danish Handbook Series: 14 Cases on Handling Radicalisation*. Copenhagen, October 2011.

<http://www.sm.dk/Data/Dokumentertilpublikationer/Publikationer%202011/Forebyggelse%20af%20ekstremisme/14%20cases%2001%20handling%20radicalisation.pdf>

Danish Ministry of Social Affairs and Integration. *Preventing Extremism – A Danish Handbook Series: Anti-Democratic and Extremist Environments*. Copenhagen, April 2012.

<http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/604/Anti-democratic-environments-UK.pdf>.

Danish Ministry of Social Affairs and Integration. Preventing Extremism – A Danish Handbook Series: Local Strategies. Copenhagen, April 2012.

http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/570/INM_Local_Strategies_UK_nolinks.pdf

Danish Ministry of Social Affairs and Integration. Preventing Extremism – A Danish Handbook Series: Methods for Working with Radicalisation. Copenhagen, April 2012.

<http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/569/Methods-for-working-with-radicalisation.pdf>.

Danish Ministry of Social Affairs and Integration. Preventing Extremism – A Danish Handbook Series: Relational Work and Mentoring. Copenhagen, April 2012.

<http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/605/Relational-work-and-mentoring.pdf>.

Durodié, B. Terrorism and Community Resilience – A UK perspective. London, The Royal Institute of International Affairs, ISP/NSC Briefing Paper No. 05/01, July 2005, pp. 4-5.

<http://www.durodie.net/pdf/ChathamHouse.pdf>.

European Union Agency for Fundamental Rights. Towards More Effective Policing: Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010.

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_EN.pdf.

Federal Ministry of the Interior of Austria. Dialogforum Islam: Bericht. Vienna, 2013.

Federal Police of Belgium. Community Policing Preventing Radicalisation and Terrorism (CoPPRA): Manual for Trainers. Brussels, 2009.

Friedmann, R.R., and Cannon, W.J. Homeland Security and Community Policing: Competing or Complementing Public Safety Policies/ – In: Journal of Homeland Security and Emergency Management, Vol. 4, No. 4, 2007.

http://digitalarchive.gsu.edu/cj_facpub/1/.

Forss, M. Virtual Community Policing, 2012 (PowerPoint presentation).

[http://www.poliisi.fi/poliisi/helsinki/home.nsf/files/83E699F3955236FCC2257A9500318EE4/\\$file/kotisivueng.ppt](http://www.poliisi.fi/poliisi/helsinki/home.nsf/files/83E699F3955236FCC2257A9500318EE4/$file/kotisivueng.ppt)

Ginbar, Y. *Why Not Torture Terrorists? Moral, Practical, and Legal Aspects of the 'Ticking Bomb' Justification for Torture*. Oxford, Oxford University Press, 2010.

Global Counter Terrorism Forum. *Rabat Memorandum on Good Practices for Effective Counterterrorism Practice in the Criminal Justice Sector*, 2012.

<http://www.thegctf.org/documents/10162/38299/Rabat+Memorandum-English>.

Horgan, J. and Taylor, M. *A Conceptual Framework for Understanding Psychological Process in the Development of the Terrorist*. – In: *Terrorism and Political Violence*, Vol. 18, No. 4, 2006, pp. 588-601.

Huckerby, J. C. *Women and Preventing Violent Extremism: the USA and UK experience: briefing paper*. Center for Human Rights and Global Justice, New York; New York University School of Law, 2012.

<http://chrj.org/wp-content/uploads/2012/10/Women-and-Violent-Extremism-The-US-and-UK-Experiences.pdf>.

Huckerby, J. C. *Gender and Counter-Radicalization: Women and Emerging Counter-Terror Measures* – In: Satterthwaite, M. L., and Huckerby, J. (eds.). *Gender, National Security, and Counter-terrorism: Human rights perspectives*. Oxon, Routledge, 2012.

Independent Commission on Policing for Northern Ireland. *A New Beginning: Policing in Northern Ireland (1999)*.

<http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>.

Innes, M. *Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing*. – In: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 605, May 2006.

<http://www.uk.sagepub.com/martin3study/articles/Innes.pdf>

Institute of Community Cohesion. *Understanding and Monitoring Tension and Conflict in Local Communities: A practical guide for local authorities, police service and partner agencies*, 2nd ed. Coventry, 2010.

http://www.cohesioninstitute.org.uk/live/images/cme_resources/Public/documents/tension%20monitoring%20toolkit%202nd%20edition/tension_monitoring_second_ed.pdf

Institute for Strategic Dialogue. Comparative Evaluation Framework for Counter-Radicalization: Policy Planner Network Working Paper. London, June 2010.

http://www.strategicdialogue.org/2010-06-21%20PPN%20Working%20Paper%20-%20Evaluation_FORWEBSITE.pdf

International Association of Chiefs of Police, Committee on Terrorism, Countering Violent Extremism (CVE) Working Group. Community Outreach and Engagement Principles, June 2012.

http://www.theiacp.org/portals/o/pdfs/IACP-COT_CommPolicingPrinciples__FINALAug12.pdf.

Jones, C. and Supinski, S.B. Policing and Community Relations in The Homeland Security Era. – In: Journal of Homeland Security and Emergency Management, Vol. 7, No. 1, 2010.

Kundnani, A. Blind Spot? Security Narratives and Far-Right Violence in Europe: Research Paper. The Hague, International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, June 2012.

<http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Kundnani-Blind-Spot-June-2012.pdf>.

Mackenzie, S. and Henry, A. Community Policing: a Review of the Evidence. Edinburgh, Scottish Government Social Research, 2009.

<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/292465/0090209.pdf>.

Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands. Public Order and Safety Inspectorate. – In: Politie en lokaalintegraalVeiligheidsbeleid, Inspectiebericht, Vol. 4, No. 4, October 2008.

<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/11/04/politie-en-lokaal-integraal-veiligheidsbeleid/2008101407ioov-ib-integraal-vb-04.pdf>

Murray, J. Policing Terrorism: a threat to community policing or just a shift in priorities? – In: Police Practice and Research: An International Journal, Vol. 6, No. 4, 2005, pp. 347-361.

Newman, G.R., and Clarke, R.V. Policing Terrorism: An Executive's Guide. United States Department of Justice, Office of Community-Oriented Policing services, 2008.

<http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/PolicingTerrorism.pdf>

Northern Ireland Policing Board. Human Rights Annual Report 2012 (2013).
http://www.nipolicingboard.org.uk/human_rights_annual_report_online_version.pdf.

Norwegian Ministry of Justice and the Police. Collective security – a shared responsibility: Action plan to prevent radicalization and violent extremism. Oslo, 2011.
http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Radikalisering_engelsk.pdf.

OSCE. Summary by the Representative of the OSCE Chairman-in-Office, OSCE Political Public-Private Partnership Conference: “Partnership of State Authorities, Civil Society and the Business Community in Combating Terrorism” [Краткий итоговый доклад представителя Действующего председателя ОБСЕ на политической конференции ОБСЕ по частно-государственному партнерству «Партнерство государственных органов власти, гражданского общества и делового мира в борьбе с терроризмом»], Vienna, 31 May - 1 June 2007.
<http://www.osce.org/atu/26543>.

OSCE Representative on Freedom of the Media. Freedom of Expression on the Internet: A study of legal provisions and practices related to freedom of expression, the free flow of information and media pluralism on the Internet in OSCE participating States [Свобода слова в Интернете: исследование правовых норм и практики, связанных со свободой выражения мнения, свободным потоком информации и плюрализмом СМИ в Интернете в государствах-участниках ОБСЕ]. Vienna, OSCE Representative on Freedom of the Media, 2010.
<http://www.osce.org/fom/80723>.

Police Service of Northern Ireland. Draft Operational Guidance on when and how to obtain a non-court diversion decision by telephone from the public prosecution service.
http://www.psni.police.uk/draft_guidance_on_non_court_telephone_diversion_decisions.pdf.

Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices [Сокращение практики этнического профилирования в Европейском союзе: руководство по хорошей практике]. New York, Open Society Foundations, 2012.
http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012_o.pdf.

Rejali, D. *Torture and Democracy*. Princeton, Princeton University Press, 2009.

Sageman, M. *Understanding Terror Networks*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004.

Sampson, R. J., and Groves, W. B. *Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory*. – In: *American Journal of Sociology*, Vol. 94, No. 4, January 1989, pp. 774-802.

Schmid, A. P. *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. The Hague, International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, March 2013.

http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013_2.pdf.

Schmid, A. P. (ed.). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Oxon, Routledge, 2011.

Secrétariat général de la défense nationale. *La France Face au Terrorisme: Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*. Paris, La Documentation française, 2006.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000275/0000.pdf>.

Silke, A. *Becoming a Terrorist*. – In: Silke, A. (ed.). *Terrorists, Victims and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and its Consequences*. Chichester, Wiley, 2003.

Spalek, B. (ed.). *Counter-Terrorism: Community-Based Approaches to Preventing Terrorism Crime*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

Spalek, B., El-Awa, S., McDonald, L.Z. *Police-Muslim Engagement and Partnerships for the Purposes of counter-terrorism: an Examination*. Birmingham, University of Birmingham, 2008.

Spalek, B., Limbada, Z., McDonald, L. Z., Silk, D., Da Silva, R. *Impact of Counter-Terrorism on Communities: Methodology Report*. London, Institute for Strategic Dialogue, 2012.

http://www.strategicdialogue.org/Methodology_paper_SF_FINAL_17_Oct.pdf.

Swedish Security Service. Violence-promoting Islamist extremism in Sweden. Oslo, 2010.

<http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.4f0385ee143058a61a89f3/1392294843261/Reportonviolence-promotingIslamistextremisminSweden.pdf>

John R. Topping. Diversifying from within Community Policing and the Governance of Security in Northern Ireland. – In: British Journal of Criminology, Vol. 48, Issue 6, 2008, pp. 798-797.

<http://bjc.oxfordjournals.org/content/48/6/778.short>.

UK House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights. Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest (Volume 1), 2009, para. 163-169.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200809/jtselect/jtrights/47/47i.pdf>.

United Nations Counter Terrorism Committee Executive Directorate. Implementation of UN Security Council Resolution 1624 (2005): Compilation of International Good Practices, Codes and Standards [Исполнительный директорат Контртеррористического комитета ООН. Справочник по международным полезным методам, кодексам и стандартам, касающимся осуществления Резолюции 1624 (2005) Совета безопасности ООН].

<http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/bestpractices/res1624.pdf>.

United Nations Counter Terrorism Implementation Taskforce, Working Group on Protecting Human Rights while Countering Terrorism. Basic Human Rights Reference Guide: The Stopping and Searching of Persons [Рабочая группа ООН по осуществлению контртеррористической деятельности, Рабочая группа по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Справочник по основным правам человека: задержание и обыск], 2010.

http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/bhrrg_stopping_searching.pdf

United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute. Handbook to Assist the Establishment of Public Private Partnerships to Protect Vulnerable Targets [Межрегиональный научно исследовательский институт ООН по вопросам преступности и правосудия. Пособие по созданию партнерств между государственным и частным секторами в целях защиты уязвимых целей]. Turin, 2010.

<http://www.event-aware.nl/PPP%20Handbook.pdf>.

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. Professional training series for law enforcement [Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Серия пособий для профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов]. <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducationthree.aspx>.

United Nations Office on Drugs and Crime. Handbook on the crime prevention guidelines: Making them work [Управление ООН по наркотикам и преступности. Руководство по обеспечению действенности руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности], Vienna, 2010. http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/10-52410_Guidelines_eBook.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Human Settlements Programme. Crime Prevention Assessment Tool, Criminal Justice Assessment Toolkit [Управление ООН по наркотикам и преступности и Программа ООН по населенным пунктам. Оценка профилактики правонарушений; Пособия по оценке систем уголовного правосудия], 2009 г. <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html>.

United Nations. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions Philip Alston "Study on police oversight mechanisms", Addendum [Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Филипа Алстона «Исследование механизмов полицейского надзора» Ю приложение], Fourteenth Session of the Human Rights Council, Doc.A/HRC/14/24/Add.8, 2010. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add8.pdf>.

United States Agency for International Development. Development Assistance and Counter-Extremism: A Guide to Programming (October 2009). <https://dec.usaid.gov/dec/content/GetDoc.axd?ctID=ODVhZjk4NWQzM2YyMiooYjRmLTkxNjktZTcxMjMzNDBmY2Uy&rID=MzEoODgw&pID=NTYw&attchmnt=VHJlZQ==&rdp=ZmFsc2U=>

United States Agency for International Development. Guide to the Drivers of Violent Extremism (February 2009). http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadt978.pdf

United States Department of Homeland Security, Office for Civil Rights and Civil Liberties. Countering Violent Extremism (CVE) Training: Guidance and Best Practices (2011).

<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cve-training-guidance.pdf>.

United States Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, Office of Community Oriented Policing Services. Protecting your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement, Volume 5: Partnerships to Promote Homeland Security, 2005.

<http://ric-zai-inc.com/ric.php?page=detail&id=COPS-Wo171>.

United States Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, Office of Community Oriented Policing Services. Protecting your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement, Volume 2: Working with Diverse Communities, 2004.

<http://ric-zai-inc.com/ric.php?page=detail&id=COPS-Wo168>.

United States Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, Office of Community Oriented Policing Services. Understanding Community Policing: A Framework for Action (1994).

<https://www.ncjrs.gov/pdffiles/commp.pdf>.

Virta, S. (ed.). Policing Meets New Challenges: Preventing Radicalization and Recruitment. Tampere, University of Tampere, 2008.

Wasserman, R. Guidance for Building Communities of Trust. United States Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2010.

http://www.cops.usdoj.gov/files/RIC/Publications/eo71021293_buildingcommtrust_revision.pdf.

Wedlock, E. Crime and Cohesive Communities: Home Office Online Report 19/06 (London, 2006).

http://www.bucksdaat.co.uk/attachments/093_crime_cohesive_communities.pdf

White, S. and McEvoy, K. Countering Violent Extremism: Community Engagement Programmes In Europe. Doha, Qatar International Academy for Security Studies, Research Paper, Phase 2, Vol. 1, 2012.

<http://www.niacro.co.uk/filestore/documents/Countering%20Violent%20Extremism-%20QIASS-%202012.pdf>

Wright-Neville, D. Community Policing and Counter-Terrorism: The Australian Experience. Athens, Research Institute for European and American Studies, Research Paper No. 130, 2009.

http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/98790/ipublicationdocument_singledocument/5b8f55c5-059a-4d71-8bf5-f7a98063eco1/en/RIEAS130.pdf