



Публикация осуществлена при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках проекта Программы сотрудничества ЕС и России (Тасис) «Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в России» (№ 2002/030-499).

Содержание настоящей публикации является исключительно мнением автора и может не совпадать с официальной позицией Европейского Союза.

Police in Multicultural Society. Ed. by M. Galdia, Rostov-on-Don, 2004.

ISBN

© Немецко-русский обмен, 2004

Содержание

Предисловие

Маркус Галдиа Полиция в мультикультурном обществе

Дорис Видра Противодействие преступлениям на почве ненависти и ксенофобии силами уголовного права: международный опыт

Дорис Видра Предотвращение и борьба против преступлений на почве ненависти: проблемы и новые подходы в Германии, Австрии и на общеевропейском уровне

Жеральд Брук Преступления на почве ненависти. Работа в этой области и подготовка кадров в Лондонской Столичной Полиции

Н. Воронина, М. Галдиа Материалы британской полиции по проблемам борьбы с преступлениями на почве ненависти

Софи Боди-Жанро Сложность социальной интеграции во французском «мультиэтничном» обществе.

Жан Перрен Борьба против расистских проявлений и предотвращение межобщинных конфликтов во Франции

С.Н. Новиков Проблема создания международных стандартов в области подготовки полицейских кадров

Приложение 1

Приложение 2

Авторы сборника

О проекте Программы сотрудничества ЕС и России (Тасис) «Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в России»

ПРЕДИСЛОВИЕ

В рамках проекта Программы сотрудничества ЕС и России «Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в России», российские и европейские эксперты работали над созданием курса лекций для МВД, посвященного отношениям органов внутренних дел и этнических сообществ.

Прежде всего, учитывались вопросы укрепления толерантных установок и структурных подходов к установлению диалога между сотрудниками милиции и представителями меньшинств, а так же контакта этнических меньшинств между собой.

В рамках сотрудничества проекта с МВД России уже подготовлена целая серия публикаций, выпущенных в Ростове-на-Дону в 2004 году, включающая следующие издания: И.Ч. Шушкевич, М.Ю. Ефремова «Работа полиции с населением: учет этнических особенностей граждан в деятельности полицейских ведомств (анализ опыта зарубежных стран)»; «Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы»; «Миграция, толерантность, деятельность органов внутренних дел Российской Федерации». Уже завершена подготовка курса лекций, под названием «Толерантность в деятельности органов внутренних дел. Особенности работы с этническими меньшинствами».

Настоящая публикация подготовлена, прежде всего, экспертами Европейского Союза в области предупреждения конфликтов и преступлений на почве ненависти. Авторы в данной публикации обращают внимание на подходы, выработанные в странах ЕС: Австрии, Германии, Англии и Франции.

На наш взгляд, этот опыт будет интересен для сотрудников МВД, преподавателей вузов, а также для всех специалистов работающих в этой области.

В настоящее время в странах ЕС ведется глубокая научная дискуссия и происходит внедрение результатов научных исследований в практическую деятельность полицейских структур с учетом опыта борьбы с преступлениями на почве ненависти и механизмов предотвращения конфликтов.

Кажется, что если связать эти подходы общими правилами работы полиции в обществе и, прежде всего, с учетом прав человека, может быть создана стратегия успешной работы полиции в этой области.

Надеемся, что настоящая публикация окажется полезной для дальнейшей работы российских ведомств при повышении квалификации своих сотрудников.

Благодарим коллег нашего проекта принявших участие в разработке материалов этой публикации, а так же наших российских коллег И.Ч. Шушкевича, М.Ю. Ефремову и А.А. Контарева за оказание помощи и поддержке деятельности проекта.

Учет мультикультурных аспектов в работе полиции

Введение

Роль мультикультурных аспектов в практической работе полицейских ведомств и в стратегическом планировании деятельности министерств внутренних дел постоянно возрастает. В последние годы появились отчеты министерств внутренних дел стран-членов ЕС, в которых затрагиваются вопросы организации работы полиции в ситуациях, имеющих выраженный расистский, антисемитский, ксенофобский, или общий дискриминационный характер. В странах ЕС при этом опираются на полицейские традиции в рамках программы работы с мигрантами. Противоречия в ходе интеграции местного населения и мигрантов влияли на деятельность полиции и в прошлом, поэтому не явился неожиданностью тот факт, что в государствах, которые рассматривались как страны иммиграции, и во всех государствах ЕС старого состава этому комплексу вопросов уделялось все больше внимания. Однако скоро обнаружилось, что прежний подход, направленный на абстрактное обеспечение правовых свобод, выражался слишком неконкретно и не предоставлял полицейским органам основы для эффективной деятельности в целях защиты этих прав и преследования нарушений дискриминационного характера. Стало ясно, что для эффективной защиты прав человека и практической деятельности в этой области недостаточно общих конституционных гарантий и норм; их требуется дополнить точными процедурами и директивами. В государствах-членах ЕС был разработан ряд новаторских идей, осуществление которых способно создать действительно новую перспективу для работы полиции. Концептуальные рамки новаторских механизмов и предыдущего опыта именно сейчас создают надежную основу развития не только для полиции, но и для общества в целом. Кроме того, опыт этих государств можно применить и в других странах, как, например, в России, если исходная ситуация похожа на европейскую.

Мультикультурность современных обществ

Комплекс проблем, касающихся мультикультурного измерения в работе полиции, быть может, не всегда справедливо относится к числу особо деликатных. Необходимо определить значимость мультикультурности в работе полиции, не в последнюю очередь для того, чтобы провести точную оценку и выработать соответствующие механизмы модернизации ее работы. Это особенно важно, поскольку без ясного представления о значимости того, что в обществе воспринимается в культурном отношении как „чужое“, и к чему осознано относятся либо как к представляющему интерес для обогащения общества, либо как к излишней нагрузке, практические указания для работы полиции становятся невозможными. Здесь стоит подумать о сложности личности современного человека, которая вопреки лелеемой некоторыми надежде, не так столь уж вписывается в моноэтническую схему (Шлее 2004:16). Вовлечение человека в окружающую его мультикультурную среду оказывает на него влияние и помимо его воли. Уже даже скромные уроки иностранных языков в государственных школах обеспечивают ему культурный контакт за рамками его непосредственного окружения, точно так же делают это и религии, не основанные на

этнической принадлежности и охватывающие большинство европейцев, хотя бы в силу их знакомства с ними. Существенный шаг здесь связан с усилием признания мультикультурности собственного Я и ее творческого использования в своей биографии, вместо поддержания иллюзии однокультурной повседневности и поглощенности ею. Мультикультурный человек живет с себе подобными в обществе и создает с ними сложную структуру повседневного общения, в которой сосуществуют различные культурные элементы. Мультикультурное общество – это факт, и ставить под сомнение его правомочность – это вчерашняя постановка вопроса.

Внутренние и внешние перспективы расследования

Значимость мультикультурных компонентов в исследованиях деятельности полиции может определяться в рамках имеющегося подхода. Для Германии Крайсль (Kreissl 1995: 377) предложил разделять изучение деятельности полиции на социологически и криминологически ориентированное, а также на мотивированное в общественно-теоретическом и научно-правовом отношениях. В европейской перспективе это разделение, по всей видимости, находит свое подтверждение, хотя подготовка многих исследований и основания ведомственных отчетов, как представляется, опираются на методический плюрализм. Интегративный подход к теоретическому разрешению проблемного поля «многокультурности» в практике полиции и в самом деле представляется особенно важным. Здесь совмещаются этнологические, антропологические, лингвистические, политические и обществоведческие принципы, на основе которых вырастает культура совместной жизни в обществе, где свою роль играет и деятельность полиции.

В исследованиях обычно проводят различие между криминологическим взглядом на преступления на основе ненависти и работами, анализирующими реакцию полицейских служб на совершаемые правонарушения. В рамках обсуждаемой здесь тематики обе эти области, по-видимому, и представляют ядро обсуждений значения мультикультурных аспектов в работе полиции. Здесь, однако, отсутствуют исследования о внедрении этих относительно новых понятий в практическую работу полицейских служб. Но и тогда, когда оценочных высказываний с социально-критическим содержанием в избытке, возникает особая необходимость для исследования вопроса, насколько точно полицейские службы следуют принятым указаниям на деле. Существующие сегодня несистематические сведения позволяют прийти к заключению, что ведомственные распоряжения не всегда находят непосредственное отражение и не всегда оказывают влияние на повседневную практику. В любых ведомственных концептуальных разработках такого рода «открытия» в случае их установления всегда обескураживают.

Значение международных организаций для укрепления мультикультурности

Международные организации (ООН и такие ее дочерние организации как ЮНЕСКО и ПРООН - Программа Развития ООН) все больше подчеркивают многокультурный характер современных обществ и современного человека. Разъяснительная работа, проводимая этими организациями, постепенно изменила взгляды отдельных правительств и, посредством этого, определила также и взгляды подчиняющихся им ведомств, в числе которых находятся и полицейские ведомства, что также изменило основы их работы. Мультикультурализм стал сегодня восприниматься и поддерживаться в публичной сфере как позитивно оцениваемое в своей основе явление, а не просто лишь в качестве неизбежного зла. Люди все больше понимают и ценят те

приобретения, которые приносит с собой культурный обмен, и уже готовы выполнять требования, связанные с межкультурной коммуникацией, которые прежде воспринимали с недоверием и раздражением. Прогресс, который был проделан в этом отношении в Европе за последние пятнадцать лет, внушает надежду.

Сегодня прения по поводу мультикультурности выглядят устаревшими, поскольку для наших дней важнее становится вопрос об управлении мультикультурализмом в социальной практике (Perotti 1994: 25). Здесь затрагиваются такие области как мультикультурное обучение, обучение на родном языке, который не является языком большинства, использование языков меньшинств в публичной сфере, доступ меньшинств к средствам массовой информации и их политическое участие, а также укрепление их социального положения.

Сюда относятся уже проверенные на практике рекомендации¹, которые были разработаны экспертами в рамках ОБСЕ и которые за это время благодаря их популярности уже почти приобрели характер правовых норм, относимых к так называемому «мягкому праву». В этих рекомендациях содержатся ответы на большинство вопросов, возникающих в современной Европе в связи с межэтническими отношениями. Здесь также проясняются те границы, которые возникли в результате компромиссов между членами-государствами международных организаций.

В только что опубликованном отчете ПРООН «Доклад о развитии человека 2004: культурная свобода в современном многообразном мире» ясно утверждается, что культурный плюрализм является единственно приемлемой основой для развития современных государств. Он рассматривается не только в качестве ведущего принципа их культурного развития, но и как основа их экономического благосостояния и их социальной стабильности. При этом определяются также и рамки культурного плюрализма, поскольку современный человек не должен быть рабом собственной этнической принадлежности, но должен иметь свободный выбор проявления своих способностей за счет участия в различных культурах в зависимости от поворотов его биографии, и он волен считать все эти культуры своими. Государство должно противостоять как этническому предопределению развития личности, так и безграничной мозаичности культурных традиций, если они будут противоречить демократическим принципам уважения человеческого достоинства, равенства мужчины и женщины, или принципам ответственного государственного управления. Мультикультурность также имеет свои границы, о которых пока мало говорится, но которые довольно часто проявляются как раз в практической работе полицейских ведомств.

Правовые аспекты мультикультурализма

¹ Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование и пояснительные записки. Октябрь, 1996 г.

Ословские рекомендации по языковым правам национальных меньшинств и пояснительная записка. Февраль, 1998 г.

Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями. Сентябрь, 1999 г.

Многое зависит от того, как интерпретируется мультикультурализм, который сегодня стал предметом рассмотрения в бесчисленных декларациях ООН и ее дочерних организаций (как, например, в документах ЮНЕСКО об укреплении толерантности). Распространенная пару десятилетий назад точка зрения на мультикультурное общество как на необходимое зло до сих пор оказывает влияние на отношение к этому вопросу со стороны государственных ведомств. Задаются вопросы о злоупотреблениях, возникающих в связи с процессами социального развития в мультикультурном обществе, с которыми трудно бороться и которые приходится терпеть. Государственные меры в этой области были соответствующе сдержанными. Преобладающий сегодня позитивный подход при оценке роли различных культур в обществе постепенно приводит к изменению взглядов государственных структур на современное сложное общество, и к выработке мер, содействующих его стабилизации.

Традиционным для нашего контекста является обращение к обсуждению вопроса о значимости правовых норм. Это представляется обоснованным, поскольку до сего времени, как это было показано выше, специфически ценностные вопросы позволяют уточнить принятие и изменение социально и юридически оформленных норм. Как только проясняется основа для оценки тех или иных директив в области правоприменительной практики, появляется возможность рационального анализа отдельных сторон правового регулирования проблемы, включающей мультикультурные аспекты социального сосуществования. Особое значение здесь имеет международное и национальное законодательство, касающееся культуры и, в особенности, мультикультурализма. Оно укрепляет аргументативные рамки в работе государственных учреждений и оказывается основополагающим для концептуальной работы министерств, необходимой при долгосрочном планировании. Сюда относятся не только те международные стандарты, которые устанавливают принципы поведения государств, но и основополагающие принципы и нормы конституционного права и правового государства с его основополагающими принципами верховенства закона и подчинения закону государственной деятельности, а также такие разделы уголовного и административного права, как, например, права беженцев и иностранцев. В современных условиях примером здесь могут служить основополагающие антидискриминационные принципы и нормы ЕС, которые сегодня трансформируются во внутригосударственное право.

Вне всякого сомнения, в процессе строительства мультикультурного общества встречаются и такие отрицательные социальные явления как ксенофобия, дискриминация меньшинств и нетерпимое поведение по отношению к доминирующим сегодня формам межкультурной коммуникации, как и открытое насилие. Государства ЕС реагируют на эти маргинальные, но требующие внимания тенденции, принятием соответствующих правовых мер.

Мультикультурализм следует защищать не только в его общих формах. Иногда он сталкивается с осязаемыми угрозами, которые требуют четкого ответа со стороны правового государства.

Национальное законодательство многих государств оказывается недостаточным, когда речь заходит о деталях в преодолении расизма, антисемитизма, экстремизма и терроризма. Вопросы поддержки террористических организаций и разжигания этнических беспорядков, оскорблений на этнической почве, преступлений в Интернете разрешаются недостаточно последовательно, а правовая неопределенность, влекущая,

как результат, безнаказанность иногда становится следствием такой недостаточной законодательной деятельности.

Защита культурных ценностей, к которой стремится мультикультурное общество вне всяких сомнений не может быть обеспечена исключительно с помощью правовых механизмов (Shaw, Barcherat 2002:1). Инструментальный ответ государства на сбой социального развития в этой области должен опираться на широко понимаемую концепции предотвращения и информации. Рамки деятельности по уголовно-правовым мерам наказания должны быть точно определены, и это касается, в том числе, и момента их применения.

Предупреждение и управление конфликтами

Предупреждение конфликтов становится ведущим аспектом в современной трактовке понятия безопасности. Без сомнения, такие задачи как профилактика преступлений и борьба с ними должны выполняться полицией со всей серьезностью. Современная полиция, однако, все большее внимание уделяет деятельности по предупреждению правонарушений. И именно здесь, в контексте межкультурных отношений, понимание механизмов предотвращения конфликтов оказывается особенно важным. Такие конфликты могут возникать из напряженности, существующей в отношениях между этнической группой и государством, или между отдельными этническими группами. Здесь необходимо уделять большее внимание вопросам, связанным с мониторингом межэтнических отношений, что позволяет реагировать на самых ранних стадиях возникновения этнической напряженности.

Полиция все больше оказывается включенной в деятельность по предупреждению и управлению конфликтами, и это касается не только такой международной практики, как, например, Косово. Сходные задачи возникают и во многих государствах, в которых предлагаются решения, основанные на чисто внутригосударственных обстоятельствах.

Имеющиеся здесь оценки исходили до сих пор из перспективы научных наблюдений, в то время как взгляд на работу полицейских ведомств изнутри учитывается не всегда, не в последнюю очередь по причине ограниченного доступа к полицейским структурам. Для разрешения возникающих здесь организационных проблем, будут ли они решаться на основе усиления подготовки и обучения, либо за счет структурных изменений, было бы, однако, важным сделать центром изучения именно внутренний взгляд и постановку проблем в самой полиции. Некоторые специалисты говорят, о произошедшей в этом отношении «культурной революции» (La police de proximité 2002:50), что, вероятно, можно считать преувеличением, однако здесь уместно подчеркивается значимость этой проблемы для полицейских ведомств. Чтобы достичь реальных результатов в работе полиции следует также воздерживаться от интенсивной работы по обучению в условиях отсутствия конкретных данных о потребностях в таком обучении.

Стратегии для работы полиции

Несмотря на то, что научные исследования по рассматриваемому здесь проблемному комплексу до сих пор остаются недостаточно систематизированными, все же на их основе можно многое прояснить в отношениях между полицейскими ведомствами как частью аппарата государственного управления и обществом. Следует сказать, что

влиятельная и новаторская концептуальная работа и практика в различных членах-государствах ЕС не является единой, а ее многообразие проявлений может приводить к замешательству. Это не должно удивлять, поскольку исторический фон межэтнических отношений формировался по-разному в различных государствах, что и привело к формированию различных практик. Например, подход к этим проблемам в Великобритании связан с идеей сосуществования различных этнических групп, а во Франции – с концепцией государствообразующей французской нации, в которую вновь прибывшие должны интегрироваться, и где не остается места для этнических меньшинств. Вероятно, здесь остается место не только для деятельности государственных структур, но и для научных исследований.

Внутренний взгляд на работу полиции облегчает разработку учебных материалов общего содержания, а также ведомственных инструкций и механизмов улучшения работы полиции. Многие практические инициативы в этом отношении уже разрабатываются. Вот некоторые примеры:

- руководство “Пособие АСОП по идентификации и борьбе с преступлениями на основе ненависти”, подготовленное Ассоциацией старших сотрудников полиции Великобритании в 2000 году, в котором описаны конкретные шаги в работе полиции по борьбе с преступлениями на основе расизма и враждебности к меньшинствам. Правовые аспекты защиты прав человека и борьбы с преступностью разъясняются в нем на основе описания практических действий полиции и в широком контексте взаимодействия государственных служб и общественных организаций, причем особое внимание уделено публичной открытости тактики полиции в этой области. В своем охвате это руководство представляет собой первое введение в практику деятельности в случаях преступлений на фоне дискриминации, хотя оно, разумеется, не может заменить собой систематического обучения в этой области. Это тем более касается предлагаемой в этом руководстве тактики ‘community policing’ (система назначений сотрудников полиции на определенные территории, обеспечивающая их лучшее знакомство с жителями этих общин), которая во многих странах не может быть применена без соответствующих ограничений и поправок. Однако в британском обществе она, по-видимому, приносит несомненную пользу.

- исследование Маргарет Шоу и Оливера Барчеша «Предотвращение преступлений на фоне ненависти: международные стратегии и практика» (M. Shaw, O. Barchechat. Preventing Hate Crimes: International Strategies and Practice), проведенное в 2002 году в международном центре по предотвращению преступности (International Centre for the Prevention of Crime), в котором излагаются как правовые рамки, так и механизмы предотвращения преступлений в различных странах.

- отчет «Полиция близости - культурная революция» (Police de proximité - une révolution culturelle) французской Национальной школы администрации (Ecole Nationale d'Administration), в котором предложена реформа французской полиции с опорой на понятие ‘community policing’ и описаны пути модернизации и создания открытости полицейских структур для диалога с гражданами в форме партнерства („partenariats“). Здесь следует заметить, что понятие „police de proximité“ предлагает широкую основу для развития контактов с этническими меньшинствами, что отмечается, хотя и между прочим, и в самом докладе.

- Отчет Ж.-К. Руфена «Труды для борьбы против расизма и антисемитизма» (Rufin J.-Ch. 'Chantier sur la lutte contre le racisme et l'antisemitisme'), который был подготовлен по поручению французского Министерства внутренних дел в 2004 году, и где интеграция социальных групп в рамках демократического и правового государства рассматривается в качестве приоритета государственной политики. Стоит заметить, что в нем также говорится об опасности для республики «изнутри», то есть не только со стороны вновь прибывших, но и со стороны давно проживающих в ней граждан (Rufin 2004 :50). В нем меньше повествуется о защите отдельных лиц, а идеологический упор делается на защите политической системы, которая основывается на демократических принципах (Rufin 2004:6).

- памятка для французской полиции о процедурных вопросах при рассмотрении дел, содержащих расовые или антисемитские аспекты «Процедурная памятка для борьбы против расизма и антисемитизма для использования полиции и жандармерии» (см. Приложение 3) („Memento procédural de lutte contre le racisme et l'antisémitisme à l'usage des services de police et de gendarmerie“, с деталями которой можно познакомиться на сайте www.gendarmerie.defense.gouv.fr), в которой предлагаются ясные схемы действий при принятии жалоб и борьбе с расистскими материалами в Интернете. В основу разработки этой памятки положен взгляд, что информация о правонарушениях с расистской компонентой всегда должна переходить в стадию формального рассмотрения заявлений, а не оставаться в социальной сфере безо всякого внимания.

- отчет Советника по правам человека австрийского Министерства внутренних дел 2001 года «Речевые обороты работников полицейских ведомств» („Sprachgebrauch der Sicherheitsexekutive“), в котором предлагается ликвидация неподобающего речевого поведения служащих полиции и тренинги по межкультурной компетенции, а также тренинги, позволяющие искоренять внутренние предубеждения, возникающие при межэтнических взаимодействиях.

Какие следствия для работы полиции можно извлечь из этих документов? Во-первых, становится ясным, что интеграция этих аспектов в работу полицейских ведомств сталкивается с трудностями, и что эта проблема ставится представителями самих этих ведомств. Это отрадно отмечать, поскольку улучшение положения в значительной степени зависит от того, насколько признается наличие самой проблемы. Утешает также то обстоятельство, что критика приходит не откуда-то извне, но является результатом внутриведомственной работы. Помимо этого, предлагается не только критика, но и конкретные предложения по улучшению положения.

Понятия социального развития не должны быть застывшими; необходимо смелее учитывать и применять различные практики других государств и обществ. Золотая формула обращения с межэтническими отношениями в государстве и обществе лежит на пересечении этих понятий, хотя индивидуальные и одномерные подходы здесь остаются мыслимыми и могут приносить практическую пользу.

В контексте международного сравнения выдвинутые предложения, однако, не обязательно выглядят как части одного целого. Подход 'community policing' существенно отличается от французского подхода с его опорой на нацию как целое, в котором коммунитаризм оказывается неприемлемым. Тем не менее, французский подход объявляется автором доклада Руфеном как многообещающий и взывающий к размышлению (Rufin 2004 :48). Менее убедительны повторяемые здесь же замечания этого докладчика о конституционной необоснованности введения мер по защите прав

меньшинств во Франции. Гражданское общество западного образца, хотя и опирается, в основном, на однородную государствообразующую нацию, оставляет без объяснений, почему культурное многообразие, создающее эту нацию, не должно обрести правового признания. Государственное согражданство и культурное многообразие не находятся друг с другом в отношениях непримиримости, но представляют собой взаимодополнительные элементы гражданской идентичности. Несогласие с этим приводит к падению популярности идеи гражданской нации и укреплению сепаратистских тенденций, что, разумеется, расходится со смыслом предлагаемых здесь новых понятий. С другой стороны, не следует считать, что коммунитаристский подход англосаксонских стран обязательно разрешает сходные проблемы в данной области, что не без удовлетворения отмечается в докладе Руфена. Было бы, однако, полезней поразмышлять о сближении и взаимной открытости сравниваемых понятий, поскольку именно с этим может быть связано дальнейшее продвижение вперед.

Несомненным является то, что требуется развитие новых механизмов улучшения межкультурной компетентности полицейских служащих. Для этих целей ведомственные инструкции и учебная литература должны включить точные инструкции деятельности в культурно сложных контекстах и обстоятельствах. Следует также подчеркнуть, что преследование совершивших преступления с расовой окраской должно быть несомненной прерогативой государственных органов и осуществляться государством с надлежащей серьезностью.

Тенденции развития в России

Опыт полицейских ведомств государств-членов ЕС в отношении проблем, содержащих межкультурные компоненты, используется и во взаимной работе с российской милицией. В рамках финансируемого ЕС проекта «Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в России» в 2003 году была создана группа российских и европейских экспертов, которая после двухлетней работы разработала курс для ведомственных милицейских академий страны по вопросам работы милиции и межэтническим отношениям. В ходе этой работы было признано, что зарубежные практики не могут быть непосредственно перенесены в российскую практику, и что существует потребность в обсуждении конкретных вопросов и типичных случаев на семинарах экспертов. В семинарах в Москве, Чебоксарах и Ставрополе принимали участие представители руководства российской милиции, офицеры милиции, ответственные за подготовку и обучение, представители российских правозащитных организаций, а также полицейские из стран ЕС, эксперты по предотвращению конфликтов, правовым проблемам и межэтническим отношениям и ученые из Российской Академии наук. С опорой на опыт, полученный в ходе многочисленных обсуждений на этих семинарах, были разработаны комплексы вопросов, апробированные затем во многих академиях милиции. В итоге, на основе опыта преподавателей и обучающихся, был сформирован общий учебный план.

С помощью некоторых публикаций проекта милицейские академии в течение года постепенно подготавливались к введению нового часто необычного учебного материала. Учебный курс поставлен на широкую правовую базу, частью которой стало трехтомное издание правовых исследований межэтнических отношений и

этнонациональной политики страны (ср. Проблемы правового регулирования... 2004; Право и этничность ...2004; Соколовский; а также Шушкевич и др.). Документы внутреннего и международного права, вошедшие в эту правовую основу, доступны сегодня на подготовленном в рамках проекта компакт-диске. Это оказалось необходимым, если учесть в целом не слишком благоприятные условия подготовки российской милиции на местах. С одной стороны, ощущалась нехватка подготовленного персонала в милицейских академиях, в которых в это время обучалось 100 000 учащихся, а с другой стороны, учитывая число академий и обучающихся, трудно было обеспечить всех необходимой литературой, компакт-дисками и другими учебными материалами.

В итоге была подготовлена концепция пятидневного учебного курса. Она разработана с учетом региональных особенностей, что является совершенно необходимым для такой большой страны как Россия. Кроме того, предлагаемая программа курса открыта для дальнейшего развития, в том смысле, что в дальнейшем она может быть развернута в 72-часовую программу обучения.

Еще одной особенностью учебного курса является то, что в нем не различаются разные уровни подготовки обучающихся. При осуществлении трех пилотных проектов в милицейских академиях было установлено, что знания о межэтнических отношениях среди обучающихся, вне зависимости от того, являлись ли они младшими или старшими офицерами, крайне ограничены, что позволило не проводить здесь обычного разделения курсов обучения для младших и старших офицеров.

Курс охватывает, в частности, такие темы, как: понятие государствообразующей нации в конституционном и политическом отношениях; культурное многообразие на фоне существования государствообразующей нации; права этнических меньшинств в национальном и международном законодательствах; миграция и культурное многообразие, а также, учитывая особое положение России в связи с величиной ее территории – региональные аспекты взаимодействия милицейских органов и этнических меньшинств. Программа включает также встречи с представителями организаций этнических групп и СМИ.

Учебные материалы также охватывают как теоретические, так и практические вопросы управления конфликтами, которые могут использоваться как при обучении милиционеров, так и в работе миссий мира за границей.

Итоговые замечания

Значимость мультикультурности в работе полицейских ведомств не следует недо- или переоценивать. Ее ни в коем случае нельзя рассматривать как новую моду, поскольку мультикультурализм является, без сомнения, одной из фундаментальных характеристик современного общества, его неустранимой чертой на длительную перспективу. С другой стороны, чтобы избежать излишней нагрузки для общества его не следует чрезмерно проблематизировать. Мультикультурный человек должен необремененно шествовать по жизни и при этом обеспечиваться поддержкой государства и общества.

Международный опыт подсказывает, что предотвращение преступности в сфере межэтнических отношений не может ограничиваться развитием правовых механизмов. Идеи интеграции деятельности полиции в структуры многокультурного общества

должны получить большее развитие, за счет которого притязания государства на установления порядка и права укоренятся в обществе еще сильнее.

Литература:

Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы. Ростов-на-Дону, 2004;

Миграция, толерантность, деятельность органов внутренних дел Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004;

Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. Москва, 2004;

Право и этничность в субъектах Российской Федерации. Москва, 2004;

Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе (Варшава, 2001 г.)

Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (октябрь 2003 г.)

Соколовский Сергей. Перспективы развития Концепции этнонациональной политики в Российской Федерации. Москва, 2004;

Шлее Гюнтер. Управление конфликтами: теория и практика. Москва, 2004;

Шушкевич И.Х., Ефремова М.Ю. Работа полиции с населением: учет этнических особенностей граждан в деятельности полицейских ведомств. Ростов-на-Дону, 2004;

Kreissl, Reinhard, (1995) Polizeiforschung, in: Flick, Uwe, Kardorff, Ernst von u.a. (Hrsg.), Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. 2.Aufl., pp. 375-378.

La police de proximité, Strasbourg, 2000.

Mémento procédural de lutte contre le racisme et l'antisémitisme à l'usage des services de police et de gendarmerie.

Perotti, Antonio, (1994) Plaidoyer pour l'interculturel, Strasbourg.

Rufin, Jean-Christophe (2004), Chantier sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, Paris.

Shaw Margaret, Barcherat, Olivier, (2002) Preventing Hate Crimes: International Strategies and Practices.

Перевод с немецкого С.В. Соколовского

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И КСЕНОФОБИИ СИЛАМИ УГОЛОВНОГО ПРАВА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Дорис Видра

Преступления на почве ненависти, правый экстремизм и язык вражды – проблемы, с которыми приходится сталкиваться и против которых необходимо искать эффективные механизмы борьбы каждой европейской стране. Несмотря на то, что образовательные программы и стратегии предотвращения конфликтов служат ключевыми факторами для борьбы с преступностью такого рода, неоспоримо значение и важность соответствующего уголовного законодательства. Борьба с преступлениями на почве ненависти требует от общества поиска путей и способов определения деяний, связанных с проявлением ксенофобии и антисемитизма как преступлений, и соответствующего отношения к нарушителям. Еще одна проблема – должное обращение с пострадавшим, что особенно важно в деятельности правоохранительных органов.

I. О юридическом определении преступления на почве ненависти

Основной особенностью таких преступлений является то, что они направлены не только против конкретного человека, поскольку жертва является, своего рода, «символом» целой группы лиц, возможно объединенных того или иного рода самосознанием, которое отличает их от “самоопределения” правонарушителя. Преступления на почве ненависти – это правонарушения, которые направлены против человека (или его собственности), отличающегося от правонарушителя расой, религией, национальным или этническим происхождением, сексуальной ориентацией, психической или физической неполноценностью, полом или возрастом. Преступления на почве ненависти могут быть направлены также и против общественной собственности. В этом смысле преступления на почве ненависти являются сигналом, предназначенным не только жертве, но и другим лицам, характеризующимся теми же отличиями, а также общественности и государству. Жертвой оказывается вся категория лиц в целом.

И все-таки на общеевропейском уровне до сих пор не существует общего определения преступления на почве расизма: Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии предложил опираться на определение, введенное в Великобритании в 1999. Определение гласит: “проявлением расизма называется любое деяние, воспринимаемое как расистское самой жертвой или любым другим лицом”. Центр мониторинга требует введения эффективного и достаточно широкого определения расизма, которое включает и религиозную рознь. Примером может служить определение, использованное Европейской комиссией в предложенном ею рамочном решении по расизму и ксенофобии: “Под расизмом и ксенофобией будет пониматься убеждение в том, что раса, цвет кожи, семья, религия или верование или национальное или этническое происхождение могут внушать отрицательное отношение к индивидам или группам лиц”.

Определение термина «преступление на почве ненависти» важно для деятельности полиции. Для условий Великобритании применяется «Руководство по выявлению и борьбе с преступлениями на почве ненависти и ксенофобии» (ACPO Guide to Identifying and Combating Hate Crime, September 2000), которое применяется после

следствия по делу Стивена Лоуренса². Данное руководство было направлено в полицейские службы для того, чтобы более уверенно выявлять случаи преступлений на почве ненависти. Деяния такого рода определены в качестве преступления, суть которого заключается в нанесении ущерба любой различимой (identifiable) группе людей. Этот ущерб является основанием для выявления пострадавших. Важно, что в данном определении жертва не обязательно должна принадлежать к какому-либо меньшинству или быть кем-то, кого в принципе можно считать «уязвимым»³.

В Германии государственная программа по предупреждению преступлений определяет преступление на почве ненависти как правонарушение, которое имеет политические мотивы, или такие мотивы просматриваются, либо исходя из персональных характеристик преступника, если деяние было направлено против жертвы из-за ее политических суждений, национальности, расы, цвета кожи, религиозных убеждений, внешних особенностей, ограниченных физических и иных способностей, сексуальной ориентации, социального статуса.

II. Международные нормы в отношении преступлений на почве ненависти и ксенофобии

Практически во всех странах Евросоюза язык вражды, расистская пропаганда, подстрекательство к вражде или подстрекательство к насилию против меньшинств преследуется уголовным законодательством. Это наказание предусмотрено Статьей 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Статья гласит:

Государства-участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать, или поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью они в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в статье 5 настоящей Конвенции, среди прочего:

а) объявляют караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование;

б) объявляют противозаконными и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом;

² Следствие по делу об убийстве Стивена Лоуренса происходило в 1993 г. Было высказано много критики в адрес лондонской полиции по поводу того, что расследование убийства чернокожего не проводилось на должном уровне.

³ См. цитированное выше «Руководство по выявлению и борьбе с преступлениями на почве ненависти и ксенофобии, сентябрь 2000», с. 13.

с) не разрешают национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней.

СТАТЬЯ 2 (1) D УТВЕРЖДАЕТ, ЧТО «КАЖДОЕ ГОСУДАРСТВО-УЧАСТНИК ДОЛЖНО, ИСПОЛЬЗУЯ ВСЕ НАДЛЕЖАЩИЕ СРЕДСТВА, В ТОМ ЧИСЛЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ, В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, ЗАПРЕТИТЬ РАСОВУЮ ДИСКРИМИНАЦИЮ, ПРОВОДИМУЮ ЛЮБЫМИ ЛИЦАМИ, ГРУППАМИ ИЛИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, И ПОЛОЖИТЬ ЕЙ КОНЕЦ». СОГЛАСНО СТАТЬЕ 4, РАТИФИЦИРОВАВШИЕ КОНВЕНЦИЮ ГОСУДАРСТВА ОБЯЗАНЫ ЗАФИКСИРОВАТЬ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ В СВОЕМ УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ. НЕКОТОРЫЕ ИЗ ГОСУДАРСТВ ВОЗРАЖАЛИ, ЧТО ЭТИ МЕРЫ НЕОБЯЗАТЕЛЬНЫ, ТАК КАК ВОЗМОЖНО ПРЯМОЕ ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 4. ОДНАКО, ЕСЛИ ВНИМАТЕЛЬНО ПРОАНАЛИЗИРОВАТЬ ФОРМУЛИРОВКУ ПОЛОЖЕНИЯ, ОКАЗЫВАЕТСЯ, ЧТО ЭТО НЕВЕРНО. ПОЛОЖЕНИЕ, ОЧЕВИДНО, ТРЕБУЕТ ОТ ГОСУДАРСТВ ПРОЯВЛЕНИЯ АКТИВНОСТИ И ВВЕДЕНИЯ СООТВЕТСТВУЮЩИХ НОРМ.

Другой важный аспект данного положения заключен в принципе «надлежащего внимания» (due regard). Многие государства высказывали свою озабоченность в связи с вопросом о совместимости положения со свободой мнений, гарантированной Всеобщей декларацией прав человека, Ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и Ст. 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Но Ст. 4 не противоречит свободе мнения. При рассмотрении Ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах находим:

- 1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.*
- 2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.*

Из ссылки на параграф 3 данной статьи становится ясно, что использование свободы слова сопряжено с особыми обязанностями и особой ответственностью. И она может становиться объектом тех или иных ограничений; впрочем, только тех ограничений, которые оговорены в законодательстве и являются необходимы с точки зрения уважения прав и репутации других лиц, защиты национальной безопасности и общественного порядка:

- 3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:*

- а) для уважения прав и репутации других лиц;*
- в) для ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, ЗДОРОВЬЯ ИЛИ НРАВСТВЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ.)*

СТАТЬЯ 20 (2) МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ ЗАПРЕЩАЕТ РАСПРОСТРАНЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ, РАСОВОЙ ИЛИ РЕЛИГИОЗНОЙ РОЗНИ, ЯВЛЯЮЩЕЙСЯ ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВОМ К ДИСКРИМИНАЦИИ, ВРАЖДЕБНОСТИ ИЛИ НАСИЛИЮ. ТАКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДОЛЖНА БЫТЬ ЗАПРЕЩЕНА ЗАКОНОМ. В ОБЩЕМ ПРИМЕЧАНИИ №11 КОМИТЕТА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА УТВЕРЖДАЕТСЯ, ЧТО ДЛЯ ТОГО, ЧТОБЫ СТАТЬЯ 20 ОКАЗАЛАСЬ ВПОЛНЕ ДЕЙСТВЕННОЙ, ДОЛЖЕН СУЩЕСТВОВАТЬ ЗАКОН, УКАЗЫВАЮЩИЙ, ЧТО ОПИСЫВАЕМЫЕ В СТАТЬЕ РАСПРОСТРАНЕНИЕ И ПРОПАГАНДА ПРОТИВОРЕЧАТ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВА, И ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ АДЕКВАТНЫЕ САНКЦИИ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ ПРИМЕНЯТЬСЯ К НАРУШИТЕЛЯМ. ВАЖНЫМ РАЗЛИЧИЕМ МЕЖДУ

СТАТЬЕЙ 20 МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ И СТАТЬЕЙ 4 МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ ЯВЛЯЕТСЯ ТО, ЧТО Ст. 20 ПОКРЫВАЕТ В ТОМ ЧИСЛЕ РЕЛИГИОЗНУЮ ВРАЖДУ И ВРАЖДУ, НЕ ВЫРАЗИВШУЮСЯ В НАСИЛИИ.

КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ (КЛРД) (COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF RACIAL DISCRIMINATION (CERD)) ПЕРЕОПРЕДЕЛИЛ В СВОИХ ОБЩИХ РЕКОМЕНДАЦИЯХ XV («Организованное насилие на почве этнического происхождения») положение о том, что статья 4 КЛРД имеет обязательный характер. Для удовлетворения новым требованиям, государства-участники должны не только принять соответствующие законодательные нормы, но также гарантировать что они эффективно действуют. Это совместимо с понятием свободы выражения, поскольку гражданские права в этом случае предполагают особую ответственность⁴.

Требование к государствам активно пресекать дискриминацию, подтверждено также международным «мягким правом» (soft law). В статье 6 Декларации ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках (1978) говорится: «... государство принимает все надлежащие меры, включая законодательные... в целях предотвращения, запрещения и ликвидации расизма, расовой пропаганды...». Это законодательство должно предусматривать ограничение всякой пропаганды, любой организационной формы, любой деятельности, поощряющей в любых проявлениях расовую ненависть и дискриминацию (ст. 7). В Декларации ЮНЕСКО о принципах толерантности (1995 г.) подчеркивается, что уважение культурных особенностей человека независимо от его расового происхождения является «законным требованием» конкретного лица, группы и государства⁵.

Перейдем от международного права к праву европейскому. Конвенция о защите прав человека и основных свобод не содержит положений, требующих уголовного преследования по фактам разжигания расовой ненависти и подстрекательства к насилию. Ни Статья 14⁶ (Запрещение дискриминации), ни Статья 3⁷ (Запрещение пыток) не содержат обязательств предусматривать в уголовном законодательстве какие-либо положения. Несмотря на это в деле Н.Л.Р. против Франции⁸ Европейский

⁴ Общие Рекомендации XV, Организованное насилие на почве этнического происхождения (ст. 4), 23.3.1993, 42-я сессия.

⁵ Европейская Комиссия против нетерпимости и расизма. Борьба с расизмом в Интернете. Позиция в рамках международного законодательства, www.coe.int.

⁶ Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

⁷ Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.

⁸ 29 апреля 1997, X., гражданин Колумбии, был арестован во Франции за то, что при нем был обнаружен кокаин. Он признался полиции о подстрекателях распространения наркотиков, и это привело к аресту лица, нанявшего его. Это лицо затем было депортировано в Колумбию. Через определенный срок X. был обвинен в правонарушении, связанном с наркотиками, и последовало судебное решение о его высылке из страны в Колумбию. Суд по правам человека заявил, что хотя государства должны контролировать въезд, проживание и высылку иностранцев, существует требование невысылки лиц в страны, в которых имеется реальная опасность того, что высланное лицо может подвергнуться воздействию, противоречащему статье 3. Действие указанной статьи не может

суд по правам человека постановил, что «в связи с абсолютным характером гарантируемых прав, Суд не исключает возможность того, что Статья 3 Конвенции (ст. 3) может применяться также и в тех случаях, когда опасность исходит от лица или группы лиц, не являющихся представителями государственной власти. Что касается запрещения пропаганды, содержащей расовую дискриминацию, или разжигания расовой вражды особую важность имеют полномочия Европейского суда по правам человека в области Статьи 10. Эта статья предусматривает свободу самовыражения. Параграф 2, подобно Ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, ссылается на особые обязанности и особую ответственность, сопряженные с использованием этой свободы, причем более подробно:

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЭТИХ СВОБОД, ПОСКОЛЬКУ ОНО ПРЕДУСМАТРИВАЕТ ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ОБЯЗАННОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, МОЖЕТ ОГРАНИЧИВАТЬСЯ ТЕМИ ФОРМАЛЬНОСТЯМИ, УСЛОВИЯМИ, ОГРАНИЧЕНИЯМИ И НАКАЗАНИЯМИ, КОТОРЫЕ ПРЕДУСМОТРЕНЫ ЗАКОНОМ И НЕОБХОДИМЫ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ В ИНТЕРЕСАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИЛИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ИЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ ДЛЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ БЕСПОРЯДКОВ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ДЛЯ ЗАЩИТЫ РЕПУТАЦИИ ИЛИ ПРАВ ДРУГИХ ЛИЦ, ДЛЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ РАСКРЫТИЯ ТАЙНО СОБРАННОЙ ИНФОРМАЦИИ, ИЛИ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ АВТОРИТЕТА И НЕПРЕДВЗЯТОСТИ СУДА.

В КАЧЕСТВЕ ПРИМЕРА ПОЛНОМОЧИЙ СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА МОЖЕТ СЛУЖИТЬ ДЕЛО «ЙЕРСИЛД ПРОТИВ ДАНИИ (1993)»⁹, В КОТОРОМ СУД СТАРАЕТСЯ РУКОВОДСТВОВАТЬСЯ ОЧЕНЬ ОСТОРОЖНЫМИ ИНТЕРПРЕТАЦИЯМИ ОГРАНИЧЕНИЙ, КОТОРЫЕ МОЖНО БЫЛО БЫ ПРИМЕНИТЬ К СВОБОДЕ САМОВЫРАЖЕНИЯ, И В ОСОБЕННОСТИ УКАЗЫВАЛ НА ТОТ ФАКТ, ЧТО ЭТИ ОГРАНИЧЕНИЯ НЕОБХОДИМЫ В ЛЮБОМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ. В ДЕЛЕ ЙЕРСИЛДА ДАННЫЙ ПОДХОД НЕ БЫЛ УМЕСТНЫМ. ПРИ ЭТОМ СУД ТАКЖЕ ССЫЛАЕТСЯ НА ПУНКТ “DUE REGARD” СТАТЬИ 4 МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ.

Помимо таких сильных правовых инструментов, как Европейская конвенция о защите прав человека и юрисдикция Европейского суда по правам человека, Совет Европы также опирается на взаимное сотрудничество и соглашения в сфере расовой дискриминации и расовой вражды. В качестве примеров можно привести 453-ю рекомендацию Парламентской ассамблеи 1966¹⁰, говорящую о необходимости принятия мер против разжигания расовой, национальной и религиозной вражды.

игнорироваться в случае опасности со стороны лиц или групп, не являющихся представителями власти, при том, что принимающее государство не в состоянии предоставить депортированному соответствующую защиту, полностью устранив риск.

⁹ Йерсилд работал журналистом в телепрограмме о социальных и политических проблемах. Редакторы программы решили снять документальный сюжет о расистски настроенной молодежной группе. Йерсилд сделал с представителями группы интервью, в котором прозвучали крайне оскорбительные и умаляющие человеческое достоинство выражения в адрес иммигрантов и этнических групп. Ролик был отредактирован и сокращен до нескольких минут, но при этом часть оскорблений сохранилась. После телепередачи молодые люди были обвинены судом в расистских высказываниях. Также обвинен был Йерсилд за помощь и подстрекательство в совершении противоправных действий. Было сказано, что информационная значимость прозвучавших в эфир высказываний не была столь необходимой, чтобы распространять их, игнорируя содержащийся в них оскорбительный смысл.

¹⁰ Рекомендация 453 (1966) мер, которые должны быть предприняты против побуждения к расовой, национальной и религиозной ненависти. Парламентская Ассамблея.

Действуют Резолюция 743 (1980), осуждающая пропаганду расизма, и Рекомендация 1222 (1993) о борьбе с расизмом и ксенофобией и этнических конфликтах, а также Рекомендация комитета министров стран-участниц по предотвращению расизма, ксенофобии и расовой нетерпимости в спорте (2001), которая требует от стран-участниц введения специального законодательства по борьбе с расизмом в области спорта. Особенно сильным инструментом в рамках Совета Европы оказалась Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI). Она была сформирована в 1993 г. по решению Первой встречи глав государств и правительств стран-членов Совета Европы. Согласно своему уставу, она является органом Совета Европы, занимающегося борьбой с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью в Европе с точки зрения защиты прав человека в свете Европейской конвенции прав человека, ее дополнительных протоколов и относящегося к ней прецедентного права. Перед ECRI поставлены следующие задачи:

- анализ и оценка эффективности законодательства, политики и других мер в сфере борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью для каждой из стран-участниц;
- выработка предложений по дальнейшим мероприятиям на национальном и европейском уровне;
- формулировка общих политических рекомендаций к странам-участницам;
- **ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ, КОТОРЫЕ МОГУТ ПРИМЕНЯТЬСЯ В ЭТОЙ СФЕРЕ, В СЛУЧАЕ НЕОБХОДИМОСТИ С ПРЕДЛОЖЕНИЯМИ ПО ИХ УЛУЧШЕНИЮ.**

КОМИССИЯ РАЗРАБАТЫВАЕТ ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СТРАНАМ - ЧЛЕНАМ СОВЕТА ЕВРОПЫ С ОБЩИХ ПОЗИЦИЙ И ОТНОШЕНИЕМ К ГРАЖДАНСКОМУ ОБЩЕСТВУ. В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 11 ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ ЗАНИМАЕТСЯ МОНИТОРИНГОМ РАСИЗМА, РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ, КСЕНОФОБИИ, АНТИСЕМИТИЗМА И НЕТЕРПИМОСТИ, ТЩАТЕЛЬНО АНАЛИЗИРУЯ СИТУАЦИЮ В КАЖДОЙ ИЗ СТРАН – ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ. ECRI ГОТОВИТ ОТЧЕТЫ, СОДЕРЖАЩИЕ ФАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СИТУАЦИИ, И ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ТОМ, КАК КАЖДАЯ ИЗ СТРАН МОЖЕТ РАЗРЕШАТЬ ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ. В РАМКАХ ТАКОГО ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОДХОДА К СТРАНАМ – ЧЛЕНАМ СОВЕТА ЕВРОПЫ КОМИССИЯ ЗАНИМАЕТСЯ АНАЛИЗОМ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ЭЛЕМЕНТОВ НАЦИОНАЛЬНОГО УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.

Важное значение имеют Политические рекомендации Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью, особенно рекомендация №7 (Национальное законодательство в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, 2003) и рекомендация №9 (О борьбе с антисемитизмом, 2004). Эти рекомендации настаивают на том, что уголовное право должно карать публичное подстрекательство к насилию, ненависти и дискриминации, общественное оскорбление и дискредитацию, равно как и угрозы по отношению к лицу или группе лиц на почве расы, цвета кожи, языка, религии, национальности, национального или этнического происхождения. Для всех преступных деяний расистская мотивация должна определяться в качестве усугубляющего обстоятельства¹¹.

ВСЕ ЕВРОПЕЙСКИЕ СТРАНЫ, В ТОМ ЧИСЛЕ АВСТРИЯ И ГЕРМАНИЯ, ПОДПИСАЛИ МЕЖДУНАРОДНУЮ КОНВЕНЦИЮ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ. НЕСМОТРИ НА ЭТО, МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИМИ ГОСУДАРСТВАМИ СУЩЕСТВУЕТ

¹¹ Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Общая политическая рекомендация №7 о национальном законодательстве в борьбе против расизма и расовой дискриминации, принята 13 декабря 2002 г.

БОЛЬШОЕ КОЛИЧЕСТВО РАСХОЖДЕНИЙ В ТОМ, ЧТО КАСАЕТСЯ НАКАЗАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ. ЭТО СТАНОВИТСЯ ОЧЕВИДНЫМ УЖЕ ПРИ СРАВНЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ ГЕРМАНИИ И АВСТРИИ, ИМЕЮЩИХ НЕ ТОЛЬКО ОБЩУЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ ТРАДИЦИЮ, НО И ОБЩУЮ ИСТОРИЮ – «ОПЫТ» НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИЗМА.

III. ПРИМЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ УГОЛОВНОГО ПРАВА В ОТНОШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ: ГЕРМАНИЯ И АВСТРИЯ

ОСНОВНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ ГЕРМАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, СВЯЗАННЫМ С ЯЗЫКОМ ВРАЖДЫ, ЯВЛЯЕТСЯ СТАТЬЯ 130 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА. ЭТО ПОЛОЖЕНИЕ ОСУЖДАЕТ РАЗЖИГАНИЕ НЕНАВИСТИ К ТЕМ ИЛИ ИНЫМ ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ ИЛИ ПРИЗЫВ К НАПРАВЛЕННЫМ ПРОТИВ НИХ АКТАМ НАСИЛИЯ ИЛИ ПРОИЗВОЛА, ПОСЯГАТЕЛЬСТВО НА ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ДОСТОИНСТВО ПОСРЕДСТВОМ ОСКОРБЛЕНИЯ ИЛИ КЛЕВЕТЫ, МОГУЩИЕ ВЕСТИ К НАРУШЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА. СТАТЕЙ ТАКЖЕ ПОКРЫВАЮТСЯ ПИСЬМЕННЫЕ ТЕКСТЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА РАЗЖИГАНИЕ НЕНАВИСТИ К ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ ИЛИ НАЦИОНАЛЬНЫМ, РАСОВЫМ ИЛИ РЕЛИГИОЗНЫМ ГРУППАМ ИЛИ ГРУППАМ, ОБЪЕДИНЕННЫМ ОБЩИМИ ОБЫЧАЯМИ. ПОЛОЖЕНИЕ ПРЕДУСМАТРИВАЕТ НАКАЗАНИЕ ЗА РАСПРОСТРАНЕНИЕ, РАЗМЕЩЕНИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ, ПРЕЗЕНТАЦИЮ И РАЗДАЧУ ТАКИХ ТЕКСТОВ ЛИЦАМ ДО 18 ЛЕТ, А ТАКЖЕ ИХ ПРОИЗВОДСТВО, ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ, ПРЕДЛОЖЕНИЕ, ОБЪЯВЛЕНИЕ, ИМПОРТ ИЛИ ЭКСПОРТ ИЛИ ОБЛЕГЧЕНИЕ ТАКОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРЕТЬИМИ ЛИЦАМИ. *Любой человек, в общественном месте или в присутствии других лиц, если высказывает одобрение... или признает безопасным акт, совершенный при национал-социалистском режиме, так что такое... отрицание и др. может вести к нарушению общественного порядка, также несет наказание по Статье 130 (параграф 3).*

Данную статью Уголовного кодекса Германии можно сравнивать со Статьей 283 Австрийского уголовного кодекса. Статья предусматривает наказание за публичный призыв к враждебным действиям против церкви или религиозной общины или против группы, относящейся к такой общине или расе, народности, этносу или государству, или разжигание ненависти к такой группе или клевету на нее, могущие вести к нарушению общественного порядка. Главной целью обеих статей является сохранение общественного порядка. Однако когда дело доходит до практического применения этих положений, между статьями обнаруживаются серьезные расхождения. Если статья Германского кодекса говорит о «группах населения» - формулировка, которую можно понимать очень широко, то Австрийское положение перечисляет группы населения, которым данный параграф гарантирует защиту. Сюда относятся, в частности, религиозные общины. В Уголовном кодексе Германии существует отдельная статья о преступлениях против религии, в том числе параграф §166, предусматривающий наказание за клевету на конфессиональные и религиозные общины. Следует также отметить, что в двух странах по-разному понимается термин «общественный». Если в Австрии он подразумевает группу лиц, состоящую как минимум из 10 человек, Германия не связывает это понятие с конкретной количественной характеристикой, что обеспечивает более широкое применение статьи, так что в сфере частных отношений оказываются практически только частные телефонные разговоры.

В ОБЕИХ СТРАНАХ НЕКОТОРЫЕ ПАРТИИ И ОРГАНИЗАЦИИ, В ОСОБЕННОСТИ ТЕ ИЗ НИХ, КОТОРЫЕ ОПИРАЮТСЯ НА ПРАВЫЕ НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИСТИЧЕСКИЕ ИДЕИ, СЧИТАЮТСЯ НЕКОНСТИТУЦИОННЫМИ И, СЛЕДОВАТЕЛЬНО, ЗАПРЕЩЕНЫ. В ГЕРМАНИИ ЭТО ОГОВАРИВАЕТСЯ Ст. 21 ПАРАГРАФОМ 2 ОСНОВНОГО ЗАКОНА:

ПАРТИИ, КОТОРЫЕ ПО СВОИМ ЦЕЛЯМ ИЛИ ДЕЙСТВИЯМИ СВОИХ СТОРОННИКОВ СТРЕМЯТСЯ ПРИЧИНИТЬ УЩЕРБ ОСНОВАМ СВОБОДНОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО СТРОЯ ИЛИ УСТРАНИТЬ ЕГО ЛИБО ПОСТАВИТЬ ПОД УГРОЗУ СУЩЕСТВОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ, АНТИКОНСТИТУЦИОННЫ. ВОПРОС ОБ АНТИКОНСТИТУЦИОННОСТИ РЕШАЕТ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД.

ЭТО ПОДТВЕРЖДАЕТСЯ §33 ЗАКОНА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ, ЗАПРЕЩАЮЩИМ ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ИЛИ ПАРТИЙ, ПРОДОЛЖАЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРТИЙ, ПРИЗНАННЫХ НЕКОНСТИТУЦИОННЫМИ И ЗАПРЕЩЕННЫХ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ ГЕРМАНИИ (ЗАПРЕТ ЗАМЕЩАЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ). СООТВЕТСТВУЮЩИЕ УГОЛОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ НАХОДЯТСЯ В СТАТЬЕ 85 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕЙ НАКАЗАНИЕ РУКОВОДИТЕЛЕЙ И ЧЛЕНОВ ТАКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, И Ст. 86, ПОКРЫВАЮЩЕЙ РАСПРОСТРАНЕНИЕ ПРОПАГАНДИСТСКИХ МАТЕРИАЛОВ ТАКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ.

АВСТРИЯ ПОШЛА ИНЫМ ПУТЕМ, ЕЩЕ В 1945 Г. ВВЕДЯ СПЕЦИАЛЬНЫЙ ЗАКОН, ИМЕЮЩИЙ РАНГ КОНСТИТУЦИОННОГО, О ЗАПРЕТЕ НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ. ЭТОТ ЗАКОН ЗАПРЕЩАЕТ НЕ ТОЛЬКО НАЦИОНАЛ СОЦИАЛИСТИЧЕСКУЮ ПАРТИЮ, НО И ЛЮБУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ, КОТОРАЯ ТАК ИЛИ ИНАЧЕ СВЯЗАНА С НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ИДЕОЛОГИЕЙ, А ТАКЖЕ ПРЕДУСМАТРИВАЕТ НАКАЗАНИЯ ЗА УБИЙСТВО И ДРУГИЕ ТЯЖКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ НА ПОЧВЕ ЭТОЙ ИДЕОЛОГИИ. ЗАКОН ИМЕЕТ СТАТУС *LEX SPECIALIS* ПО ОТНОШЕНИЮ К СТАТЬЕ 283 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОГОВОР 1955 Г., ВОССТАНОВИВШИЙ СУВЕРЕНИТЕТ АВСТРИИ, ТАКЖЕ ОБЯЗЫВАЕТ ГОСУДАРСТВО БОРЬТЬСЯ С НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИЗМОМ.

ЗАКОН О ЗАПРЕТЕ НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ СОПРОВОЖДАЕТСЯ НЕКОТОРЫМИ ПОЛОЖЕНИЯМИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. СОГЛАСНО СТАТЬЕ IX EGVG 1991 ПАРАГРАФА 4, ПО ОТНОШЕНИЮ К ПОЛОЖЕНИЯМ УГОЛОВНОГО КОДЕКСА И «ЗАПРЕТИТЕЛЬНОМУ ЗАКОНУ» (ТАК НАЗЫВАЕТСЯ ЗАПРЕТ НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ) ОНИ НОСЯТ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР И МОГУТ ПРИМЕНЯТЬСЯ В ТОМ СЛУЧАЕ, ЕСЛИ ПО КОНКРЕТНОМУ ФАКТУ НЕ ПРОВОДИТСЯ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО ИЛИ, ЕСЛИ УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО ЗАВЕРШАЕТСЯ БЕЗ ВЫНЕСЕНИЯ ОБВИНИТЕЛЬНОГО ПРИГОВОРА. ЭТИ ПОЛОЖЕНИЯ ПРИМЕНЯЮТСЯ НЕ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВЕННОСТИ ОТ ВОССТАНОВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИЗМА, А, СОГЛАСНО ПРЕДЛАГАЕМОЙ ФОРМУЛИРОВКЕ, «ВО ИЗБЕЖАНИЕ БЕСЧИНСТВ».

ЕЩЕ ОДНО РАСХОЖДЕНИЕ МЕЖДУ АВСТРИЙСКИМ И ГЕРМАНСКИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ СВЯЗАНО С РАЗЛИЧНЫМ ПОНИМАНИЕМ ОТЯГЧАЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ. В ОТЛИЧИЕ ОТ ГЕРМАНИИ, АВСТРИЙСКИЙ УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС – ПОДОБНО БЕЛЬГИЙСКОМУ, ПОРТУГАЛЬСКОМУ, ИСПАНСКОМУ ИЛИ ШВЕДСКОМУ – В СТАТЬЕ 33 ПАРАГРАФЕ 5 СОДЕРЖИТ СПЕЦИАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ О БОРЬБЕ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ НА ПОЧВЕ РАСИЗМА. В СЛУЧАЕ ПРЕСТУПНОГО ДЕЯНИЯ НА ПОЧВЕ РАСИЗМА ИЛИ КСЕНОФОБИИ МОТИВАЦИЯ ЭТОГО ДЕЯНИЯ ДОЛЖНА СПЕЦИАЛЬНО РАССМАТРИВАТЬСЯ СУДОМ И, ПРИ ВЫНЕСЕНИИ ТОГО ИЛИ ИНОГО ПРИГОВОРА, УЧИТЫВАТЬСЯ КАК ОТЯГЧАЮЩЕЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВО.

НЕСМОТРИ НА ТО, ЧТО ГЕРМАНСКИЙ УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС НЕ СОДЕРЖИТ ТАКОГО ПОЛОЖЕНИЯ, ЯВНО УПОМИНАЮЩЕГО РАСИЗМ И КСЕНОФОБИЮ В КАЧЕСТВЕ ОСОБЫХ

СЛУЧАЕВ ПРЕСТУПНОЙ МОТИВАЦИИ, РАСИЗМ МОЖЕТ РАССМАТРИВАТЬСЯ СУДАМИ КАК ОТЯГЧАЮЩЕЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВО, ОТНОСЯЩЕЕСЯ К НИЗМЕННЫМ МОТИВАМ, КАК ЭТО ОГОВОРЕНО В СТАТЬЕ 211 ОБ УБИЙСТВЕ.

IV. Новые подходы на общеевропейском уровне

На общеевропейском уровне можно различить два основных направления развития уголовного права. Новейшие технологии средств коммуникации, в особенности Интернет, дают новые возможности трансграничного распространения антисемитских и ксенофобных материалов. С другой стороны, Европейские государства до настоящего времени различаются между собой по формам и системам уголовного права, что выливается в различные по своему характеру и тяжести приговоры за одинаковые преступления. С целью гармонизации законоположений о расистских и ксенофобных деяниях, на общеевропейском уровне были предприняты две главные инициативы.

Первая из них – это Европейская конвенция о преступлениях в сфере компьютерной информации Совета Европы¹² и в особенности Дополнительный протокол этой Конвенции¹³. Конвенция о преступлениях в сфере компьютерной информации предназначена для борьбы с действиями, «направленными против конфиденциальности, целостности доступности компьютерных систем, сетей и данных, а также на злоупотребление такими системами, сетями и данными». Здесь снова необходим «разумный баланс между интересами правоохранения и уважением базовых прав человека, который подтверждает право каждого на невмешательство в его личное мнение, а также на право на поиск, получение и распространение информации и идей любого рода, вне зависимости от границ, и прав на уважение к личной сфере». Конкретные пределы наказания не устанавливаются, но страны должны «принять такие законодательные и иные меры, какие окажутся необходимыми для определения соответствующих полномочий и предусмотренных процедур ... для проведения уголовного расследования и судопроизводства в конкретных случаях». Сама Конвенция определяет те меры, которые должны быть приняты на национальном уровне в сфере материального уголовного законодательства и процессуального права. Она дополняет другие договоры, такие как Европейская конвенция о выдаче, Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам и Дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам.

Дополнительный протокол к Конвенции о преступлениях в сфере компьютерной информации, об инкриминировании обвинений в совершении расистских актов и актов ксенофобии при помощи информационных систем затрагивает вопросы уголовного преследования проявлений расизма и ксенофобии при использовании компьютерных систем. Согласно Статье 2, «расистские и ксенофобские материалы» означают любые письменные материалы, любое изображение или любое другое представление идей или теорий, которые пропагандируют, способствуют или подстрекают к ненависти, дискриминации или насилию против любой личности или группы лиц, если в качестве предлога к этому используются факторы, основанные на расе, цвете кожи, национальном или этническом происхождении, а также религии. Меры, которые должны приниматься на государственном уровне, это принятие законодательства и другие шаги, предусматривающие уголовное преследование распространение расистских и ксенофобских материалов посредством компьютерных систем, мотивированная угроза расизма и ксенофобии, расистское и ксенофобское мотивированное оскорбление, отрицание, преуменьшение, одобрение или оправдание геноцида или преступлений против человечества и пособничество и подстрекательство к таким правонарушениям.

Данная конвенция и дополнительный протокол имеют особенно большое значение потому, что распространение разжигающих расовую вражду материалов по Интернету становится серьезной проблемой. И Германия, и Австрия встают перед вопросом о применении национального уголовного законодательства, особенно если

¹² Конвенция о кибернетических преступлениях, CETS N. 185, введена в действие: 01.07.2004

¹³ Дополнительный протокол к «Конвенции о кибернетических преступлениях» о деяниях расистской и ксенофобной природы, совершаемых посредством компьютерных систем. CETS N. 189, открыт для подписи 28.01.2003.

соответствующий сайт находится на сервере, расположенном за пределами страны. В качестве примера можно привести практику германских судов, подтверждающую применимость уголовного права Германии во всех случаях, когда состав преступления находит свое проявление на территории Германии. Это в частности означает, что если содержание интернет-сайта, помещенного на сервере, находящемся за пределами страны, может нарушить общественный порядок в Германии, национальное законодательство оказывается применимым. При этом не обязательно, чтобы такое нарушение общественного порядка имело место в действительности¹⁴.

Однако не только Совет Европы, но и Евросоюз прикладывает усилия по гармонизации уголовного законодательства в отношении преступлений на почве расизма и ксенофобии. До самого последнего времени европейские сообщества были очень осторожны во всем, что касается уголовного права, так как последнее традиционно считалось элементом собственной правовой культуры каждой отдельной страны. В 1997 г. Совет и Представители стран-членов приняли резолюцию, согласно которой 1997 г. был объявлен Всеевропейским годом борьбы с расизмом. В связи с этим в Вене был сформирован Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии¹⁵. Главной задачей, стоящей перед центром, было снабжать Сообщество и Страны-члены Евросоюза объективными, надежными и сравнимыми данными о проявлениях в Европе расизма, ксенофобии и антисемитизма, для того чтобы помочь им в принятии мер и выработке стратегий в рамках их полномочий. Центр исследует масштаб и развитие феноменов расизма, ксенофобии и антисемитизма, анализирует их причины, следствия и последствия и рассматривает примеры успешной практики борьбы с ними. Центр регулярно готовит отчеты о ситуации в Европе, а также выпустил исследование о европейском антисемитизме.

Статья 29 ДОГОВОРА О ЕВРОСОЮЗЕ (ПЕРВАЯ СТАТЬЯ РАЗДЕЛА VI “ПОЛОЖЕНИЯ О ПОЛИТИЧЕСКОМ И СУДЕБНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ В УГОЛОВНОЙ СФЕРЕ”) В КАЧЕСТВЕ ОДНОЙ ИЗ ЗАДАЧ, СТОЯЩИХ ПЕРЕД ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ, НАЗЫВАЕТ СЛЕДУЮЩЕЕ: “ОБЕСПЕЧИТЬ ВЫСОКУЮ ЗАЩИЩЕННОСТЬ ГРАЖДАН В СФЕРЕ СВОБОД, БЕЗОПАСНОСТИ И СПРАВЕДЛИВОСТИ, РАЗРАБАТЫВАЯ ОБЩИЕ ДЛЯ СТРАН-ЧЛЕНОВ СОЮЗА МЕРЫ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО И СУДЕБНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ВОПРОСАХ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, А ТАКЖЕ В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И БОРЬБЫ С РАСИЗМОМ И КСЕНОФОБИЕЙ”. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И БОРЬБА С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ БУДЕТ ОСУЩЕСТВЛЯТЬСЯ ПУТЕМ:

- более тесного сотрудничества между полицейскими, таможенными и другими компетентными органами стран-членов Союза, как прямого, так и посредством Европейской полиции (Европола), в соответствии с положениями Статей 30 и 32
- Более тесное сотрудничество между судебными и другими компетентными органами стран-членов Союза в соответствии с положениями Статьи 31 (a) – (d) и Статьи 32
- В случае необходимости, сближение правил уголовного законодательства стран-членов Союза в соответствии с положениями Статьи 31 (d).

В 1996 г. была принята Совместная программа. Ее целью было обеспечить между странами-членами Евросоюза эффективное правовое сотрудничество в сфере борьбы с

¹⁴ Bundesgerichtshof, Urteil 12.12.2000, NJW 2001, 624.

¹⁵ В декабре 2003 г. Европейским парламентом принято решение продлить деятельность Европейского центра по мониторингу расизма и ксенофобии, с целью преобразования его в Агентство по основным правам человека. Окончательное решение будет принято в конце ноября 2004 г.

расизмом и ксенофобией. Подчеркивалась необходимость предотвратить возможность того, чтобы правонарушители, перемещаясь по странам Европы, могли воспользоваться различиями в законодательствах стран-членов Союза и избежать преследования. Первый отчет о реализации Совместной программы 1996 г. был подготовлен в 1998 г. В заключении отчета указывалось, что, хотя страны-члены Евросоюза заметно продвинулись по пути реализации положений Совместной программы, сохраняется необходимость дальнейших шагов в этом направлении.

В контексте третьего опорного принципа могут быть приняты рамочные решения. Статья 34 Договора о ЕС гласит, что целью таких решений является сближение законов и норм стран-членов ЕС. Они являются обязательными для стран-членов ЕС в смысле необходимости решения сформулированных задач, но оставляют на усмотрение национальных властей выбор форм и методов их решения. В 2001 г. Европейская комиссия представила Совету свое предложение по рамочному решению, направленное на сближение законодательств стран-членов ЕС в сфере борьбы с расизмом и ксенофобией. Рамочное соглашение преследует двоякую цель – во-первых, обеспечить преследование расизма и ксенофобии во всех странах-членах ЕС средствами эффективного, соразмерного и имеющего профилактическое действие уголовного наказания, предусматривая в том числе экстрадицию или выдачу правонарушителя; и, во-вторых, судебное сотрудничество путем устранения возможных препятствий.

Благодаря такому инструменту одинаковое проявление расизма и ксенофобии будет наказываться во всех странах-членах ЕС, что позволит выработать единый подход к этому феномену в рамках общеевропейского уголовного законодательства. Список правонарушений, содержащийся в Совместной программе 1996 г., расширен и включил другие формы поведения, которые должны считаться уголовными правонарушениями во всех странах-членах ЕС. Рамочное решение будет применяться к преступлениям на почве расизма и ксенофобии, совершенным:

- (а) на территории страны-члена ЕС;
- (б) гражданами страны-члена ЕС в случае, если их деяния затрагивают отдельных граждан или группы граждан этой страны;
- (в) в интересах юридического лица, зарегистрированного в стране-члене ЕС.

Специальный интерес представляет Статья 6 Предложения, дающая очень подробные предписания о предлагаемых наказаниях, и Статья 7, гласящая, что страны-члены ЕС должны предусмотреть возможность ужесточения приговора в том случае, если правонарушение совершается при осуществлении профессиональной деятельности, причем жертва находится по отношению к этой деятельности в зависимом состоянии. Статья 8 требует от стран-членов ЕС, чтобы наличие расистских мотивов или ксенофобии могло рассматриваться как отягчающее обстоятельство при определении уголовного наказания за правонарушения, не оговоренные в рамочном соглашении. Рамочные решения еще не были одобрены советом и поэтому пока сохраняют статус предложения, что часто критикуется правозащитными европейскими организациями.

Новая Конституция Европейского Союза, подписанная 29 октября 2004 г., определяет в части III, статье IV, исходя из принципов свободы, безопасности и справедливости, следующее: Союз должен стремиться обеспечить высокий уровень безопасности посредством превентивных мер и борьбы с преступностью, расизмом и ксенофобией, и посредством координации и кооперации между полицией и судебной властью, а также иными компетентными службами, равно как посредством взаимных согласований судебных решений в отношении преступлений и, если это необходимо, посредством сближения норм уголовного права, что, однако допустимо только в качестве дополнения (ст. III-259).

V. Заключение

Все европейские государства имеют специальные законоположения в собственных сводах законов, предусматривающие наказание за антисемитские и ксенофобные деяния. К таковым деяниям относятся и оскорбительные речи, и распространение материалов, в той или иной форме побуждающие расовую ненависть. Однако до сих пор существует проблема правоприменения законодательных норм в отношении подобных преступлений. Основным условием эффективного применения уголовного права является работа полиции. Для каждого демократического и плюралистического сообщества очень важно, чтобы преступления на почве ненависти и ксенофобии действительно серьезно пресекались правоохранительными органами, и чтобы жертвам выказывалось должное внимание, а также тратилось достаточное количество усилий при расследовании подобных дел. Проблемы, связанные с «институциональным расизмом» проявились в деле Стивена Лоуренса в Великобритании. Рекомендации для практической работы полиции, как, например, британское Руководство для выявления и борьбы с преступлениями на почве ненависти и ксенофобии, или французский *procedural temento* по борьбе с расизмом и антисемитизмом, выпущенный для полиции, могут принести пользу в деле эффективного применения соответствующих норм уголовного права.

Литература

Breymann Klaus (2001), Umgang mit ausländerfeindlicher Gewalt, DVJJ-Journal 1/2001, Nr. 171, 4-11.

Corstens G.J.M. (2003), Criminal law in the First Pillar?, in: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 11/1, 131-144.

ENAR (2003), Europäische Strategien zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als Straftat, April 2003.

Pelinka Anton (2000), Antifaschistisches Grundbekenntnis und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Europäischen Union, in: Die Union, Europäische Vierteljahresschrift für Integrationsfragen, 1/00, 83-96.

Schneider Hans Joachim (2003), Verhütung von Hassdelikten in den USA, in: MschKrim, Heft 5, 373-384.

Wehinger Markus (1994), Kollektivverletzung – Volksverhetzung: der strafrechtliche Schutz von Bevölkerungsgruppen durch die §§ 185ff. und §130 StGB, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

Zimmer Anja (2001), Hate Speech im Völkerrecht: rassendiskriminierende Äußerungen im Spannungsfeld zwischen Rassendiskriminierungsverbot und Meinungsfreiheit, Frankfurt am Main, Wien (u.a.), Lang.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И БОРЬБА ПРОТИВ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ: ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ В ГЕРМАНИИ, АВСТРИИ И НА ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОМ УРОВНЕ

Дорис Видра

Введение

Область преступности на почве ненависти обширна и выдвигает большие требования к работе полиции. Государственные меры принуждения носят как характер приведения к порядку, так и устрашения: они санкционируют насилие и показывают границы правового государства. Существенным аспектом обращения с преступностью на почве ненависти, рассмотрение, которого ставится в центре этой статьи, является определение в этой связи задач полиции (на примере Германии и Австрии), а также требований к ней в отношении обращения с жертвами такого насилия. К этой проблематике относятся также такие проблемы как незначительность санкций в случае преступлений против меньшинств; зачастую недостаточный учет такого рода преступлений в статистике; и некоторые проблемы в обращении полиции с жертвами и свидетелями из числа меньшинств. Эти проблемы будут рассматриваться на примере Австрии и Германии, однако это позволяет наметить подходы к выработке этики полиции на общеевропейском уровне.

Что касается случаев Германии и Австрии, то здесь также будут описаны некоторые проекты, в особенности в области предотвращения преступности, в которых полиция также оказывается вовлеченной, хотя задача предотвращения в обоих государствах имеет для полиции лишь подчиненное значение.

Понятие преступности на почве ненависти (Hasskriminalität) в немецкоязычных странах

В то время как понятие «преступления на почве ненависти» („Hate Crimes“) стало в 1980-х гг. широко распространенным в англоязычных странах, этот термин только начинал проникать в немецкий язык. Здесь до этого времени на первый план стояла борьба с правым экстремизмом. Помимо этого, само понятие «экстремизм» было ориентировано на демократическое понимание плюрализма, которое позволяло сосуществовать множеству различных интересов при соблюдении минимальных условий конституционного государства. Такими условиями является разделение властей, индивидуализм, конституционализм, принцип большинства, соблюдение прав человека и плюрализм. Экстремизм, таким образом, является не простым отходом от политического центра (поскольку такое определение соответствовало бы любому оппозиционному политическому течению), но отказ от соблюдения минимальных условий демократического плюрализма.

Такое ограничивающее понимание «правоэкстремистских» преступлений стало, однако, к концу 1990-х гг. рассматриваться в Германии как проблематичное, поскольку лишь незначительное число правонарушений в этой области было действительно направлено против демократической системы на организацию авторитарного

политического режима с однородным государствообразующим населением (*homogenes Staatsvolk*), а многие правонарушения были ситуативно обусловлены и происходили спонтанно. В 2001 году понятие экстремистских преступлений было заменено понятием «политически мотивированной преступности», частью которого следует рассматривать и группу преступлений на основе ненависти. Это понятие охватывает правонарушения, в рассмотрении обстоятельств которых или в представлениях правонарушителя обнаруживаются основания, влекущие неблагоприятные последствия для процесса демократического волеизъявления, либо связанные с угрозой стабильности и безопасности федерации или земли (например, терроризм), либо включаются в число преступлений на почве ненависти. К последним случаям относятся правонарушения, направленные против лиц, к которым относятся как к неполноценным на основании их политической принадлежности, гражданства, национальности, расы, цвета кожи, религии, мировоззрения, происхождения, наружного облика, физических ограничений, сексуальной ориентации, или их общественного положения. Такие правонарушения могут быть направлены также и против объектов и вещей. Это определение обнаруживает, что не все правонарушения на основе ксенофобии могут быть полностью отнесены к правоэкстремистски организованным или мотивированным актам насилия. Область преступлений на почве ненависти включает ксенофобию. В качестве синонимического понятия часто используется «преступность на почве предрассудков». Сюда относятся правонарушения, основанные на нетерпимости по отношению к меньшинствам. Антисемитизм также входит составной частью в преступления на почве ненависти.

Проблема виктимизации в работе полиции

Обнаружено, что недоучет правонарушений особенно высок именно в случае преступности на почве ненависти, таким образом, лишь небольшая часть правонарушений достигает этапа расследования. Это свидетельствует, помимо прочего, о недоверии жертв такого рода преступлений в действующем правовом государстве к полиции, которая по их убеждению, не относится к таким правонарушениям серьезно. Здесь можно различать две ступени виктимизации, и, прежде всего, *первичную виктимизацию*, содержащую существенный элемент правонарушения, заключающийся в направленности (адресации) преступления, являющейся признаком преступлений на почве ксенофобии. Ее суть заключается в том, что хотя преступление коснулось конкретного лица, его направленность оказывается адресованной целой группе лиц (например, евреям, цыганам, этническим меньшинствам). Правонарушители при этом часто утверждают, что они не осознавали наличия такой направленности. Однако особенно важной для полиции является так называемая *вторичная виктимизация*, возникающая при отсутствии реакции на первичную виктимизацию, особенно при отсутствии серьезного отношения к жертвам преступности.

Одной из крупнейших проблемных областей в разделе преступности на почве ненависти является обращение служащих полиции с жертвами и свидетелями, являющихся, по большей части, выходцами из «чужого» культурного контекста. Полиция здесь часто выступает в роли своего рода стража системы наказаний. Она также зачастую является первой инстанцией в случае обращений жертв по поводу противоправных деяний. Если в такого рода случаях отсутствует соответствующий резонанс со стороны полиции, то уже на этой стадии восстановление попорченной нормы терпит провал. Прежде всего, трудности для понимания могут создать особенности культуры потерпевшего; полиция также для избежания лишней работы часто не

приглашает необходимых в таких случаях переводчиков. Это приводит к созданию целой области заявлений без последствий, не учитываемой ни в какой статистике. Нехватка резонанса может свидетельствовать и о безответственном поведении, результатом которого становится преуменьшение значимости таких преступлений. В Германии и Австрии почти нет исследований, посвященных иностранцам как жертвам, но они образуют особый раздел в обзорах преступности в Великобритании. Отчеты о «неидеальных жертвах»¹⁶ отчасти свидетельствуют о том, что их чаще рассматривают как правонарушителей, чем в качестве жертв, и как раз в таких случаях чаще всего и происходит недооценка правонарушения.

В рамках немецкого уголовного права жертвы правонарушений обладают бесчисленными правами в соответствии с законом о защите жертв¹⁷, как, например, право на побочный иск (§§395-402 StPO) и на привлечение адвоката, на время допроса (§397a StPO) уже на этапе предварительного расследования (§68 StPO). В целях использования этих возможностей они нуждаются в особых специально обученных официальных контактных лицах, которые бы сообщали им об этих правах. Именно жертвы-«ненемцы» зачастую не обладают достаточной осведомленностью об отдельных шагах в осуществлении следствия. И в этом направлении полицией предпринято особенно мало.

Примером для решения проблем в этой области может служить «Служба консультации свидетелей», организованная с января 1997 г. на уровне административного и земельного судов в г. Дюссельдорфе, которая пытается решать практические проблемы жертв и свидетелей, а также формальные вопросы следствия и вопросы за рамками области права. Опыт этого проекта следовало бы обобщить в виде «дюссельдорфской модели» и применить в других судебных округах. Служба консультации свидетелей работает в тесном сотрудничестве с другими организациями, находящимися в контакте с жертвами и свидетелями, и, в числе прочих, с полицией и государственной прокуратурой¹⁸.

Обращение полиции с жертвами преступлений на почве ненависти является решающим, с одной стороны, для уровня раскрываемости этих правонарушений, а с другой стороны, для обеспечения доверия к органам демократического правового государства и, в особенности, для сохранения мирного сосуществования в рамках мультикультурного общества. Здесь опять возникает уже упомянутый выше опыт жертв и нехватка доверия в эффективность действий полиции, когда уже на этапах посягательства и жалобы возникает множество неучтенных случаев, когда готовность полиции принять заявление оказывается ниже в случаях обращений типично «непривилегированных» жертв, чем в случае обращений «полноценных граждан». Здесь может помочь лишь соблюдение реальной и эффективной обязанности действия полиции, которая должна сама осудить бездействие такого рода.

¹⁶ Под «неидеальными жертвами» обычно понимают лиц, которые в типичных случаях не выглядят как жертвы, например, молодые мужчины-иностранцы.

¹⁷ Закон о защите жертв не является законом в собственном смысле слова, но объединяет серию определений в рамках процедуры расследования, которые призваны укреплять права жертвы.

¹⁸ Crime Prevention in Germany. Selected Examples of Projects in the „Infopool Prevention“ database, Bundeskriminalamt 2004. [Предотвращение преступлений в Германии. Избранные примеры из проектов „Infopool Prevention“]

Еще одной проблемой в этой связи является возникновение «институализированного» расизма. Как показывают периодических отчеты по безопасности Управления по криминальным расследованиям (Bundeskriminalamt) существуют некоторые признаки распространения ксенофобных установок внутри полиции. Именно здесь особое значение приобретают программы повышения образования.

Австрийская академия безопасности (Образовательное и исследовательское учреждение Министерства внутренних дел Австрии) включила в свой учебный план курс «культурное многообразие», который был разработан совместно с Международным центром языков и культур. Этот учебный курс рассчитан специально для применения в деятельности исполнительных работников и других служащих Управления безопасности и рассматривает действия полиции с учетом конкретных рабочих ситуаций и привязкой к существующим в Австрии группам меньшинств. Под девизом „Тандем“ полицейским служащим предлагают возможность общения и обмена опытом с мигрантами. Эти личностные контакты углубляются в результате индивидуальных встреч мигрантов со слушателями курса¹⁹.

Немецкий форум по предотвращению преступности (Deutsches Forum für Kriminalprävention) также советует в обращении с жертвами преступлений на почве предубеждений обращаться к средствам образования²⁰.

Работа полиции Германии и Австрии в области политически мотивированного насилия

Германия

В учитываемых статистикой преступлениях на почве ненависти в Германии на год приходится около 700 правозэкстремистских, или основанных на предубеждениях и антисемитизме правонарушений с насилием, преобладающая часть которых связана с обусловленными предрассудками правонарушениями, предваряющими насилие, такими как - разжигание межэтнической вражды, распространение пропагандистских материалов и осквернение кладбищ. Мотивы большей части молодых правонарушителей, в основном, не могут рассматриваться как мотивированные политически в узком смысле слова, а сами правонарушители зачастую не организованы в группы. Кроме того, обнаружилось, что в новых землях ФРГ такого рода преступлений было зарегистрировано в среднем вдвое больше, чем в западных. В общей сложности, следует иметь в виду высокий уровень неучтенных правонарушений, так как многие нападения не регистрируются полицией.

Вообще, в данной области к статистическим данным следует относиться осторожно. Прежде всего, до 2001 года используемая в полицейской практике для государственной статистики классификация правонарушений и их жертв была слишком ограниченной, поскольку была привязана к понятию экстремизма и едва принимала в учет элементы расизма.

¹⁹ Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums, No 09-10/2001 September Oktober. [Публичная безопасность. Журнал Министерства внутренних дел. Сентябрь - октябрь 2001 г.]

²⁰ Arbeitsgruppe: Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige – insbesondere junge Menschen. Einführung und Empfehlungen, Deutsches Forum für Kriminalprävention, 2003. [Рабочая группа «первичная профилактика насилия против представителей групп, в особенности, молодых мужчин. Введение и рекомендации. Немецкий форум по предотвращению преступности, 2003]

10 мая 2001 года на конференции Министерства внутренних дел было принято решение о введении новой системы отчетности по политически мотивированным правонарушениям. Это произошло в результате публикаций газетных отчетов 2000 года, согласно которым в объединенной Германии с 1990 года было зарегистрировано 93 смертельных случая от правоэкстремистского насилия, в то время как официальная статистика говорила лишь о 24 случаях. Федеральная криминальная служба признала вследствие этого, что правила полицейского учета такого рода преступлений, устарели. Следствием стало то, что в эту категорию попали не только правонарушения, направленные против демократического порядка правового государства, но и уже упомянутое понятие политической преступности. Одновременно была реформирована служба отчетности полиции по уголовным делам, в результате чего категория «политически мотивированные преступления» стала обязательной в отчетности всех федеративных земель. Важно также то, что это позволило регистрировать преступления на почве антисемитизма и ксенофобии как ‘правое’ насилие, без необходимого прежде выявления их связи с «экстремистским» целеполаганием. Для учета в соответствии с новой систематикой рассматриваемые обстоятельства оценивались в рамках многомерного анализа с разных точек зрения. Сюда относились констатации качества правонарушения (политически мотивированная преступность), объективного тематического соподчинения (преступления на почве ненависти), субъективный фон преступления (лево- или право- политически мотивированная преступность), возможные международные измерения деяния и соответствующие экстремистские аспекты деяния. На практике, однако, существовали различия между землями в группировке правонарушений. Федеральная криминальная служба зависела в своей статистической работе от соответствующих оценок, поступающих из земель, в то время как ни одна из земель не была заинтересована в том, чтобы выделяться за счет особенного высокого числа политически мотивированных правонарушений. В силу этого, и после реформы 2001 года существовали проблемы официального учета правонарушений. Это касалось также и технической стороны учета. Несмотря на то, что расистские и антисемитские мотивы были поставлены в фокус наблюдения полиции, когда речь заходила об отсутствии соответствующего признания правонарушителя, полиции было сложно классифицировать соответствующий мотив и опознать факт преступности на почве ненависти как таковой.

Некоторые меры в области борьбы с правым экстремизмом и преступностью на почве ненависти приняты Службами по борьбе с преступностью отдельных земель (Landeskriminalämtern). Например, в Службе по борьбе с преступностью Саксонии с 1991 года организована особая комиссия по правому экстремизму, в задачи которой входит преследование преступлений в этой области, а также разработка соответствующих мер по их предотвращению.

В Службе по борьбе с преступностью Бранденбурга создана мобильная оперативная группа по борьбе с насилием и ксенофобией (Mobile Einsatztruppe gegen Gewalt und Ausländerfeindlichkeit - MEGA) и, помимо этого, еще пять мобильных оперативных групп в пяти полицейских управлениях этой земли. MEGA координирует операции этих групп, в чьи задачи входит также предотвращение правонарушений на стадии их подготовки, главным образом, за счет усиления наблюдения за деятельностью правоэкстремистских группировок, разрушения их анонимности и предотвращения

конкретных правонарушений. Целью оперативных мобильных групп является также вселение неуверенности среди членов правозэкстремистских группировок²¹.

Австрия

В соответствии с отчетом Ведомства по охране Конституции 2004 года как организованный, так и неорганизованный правый экстремизм не представляет опасности для стабильности и безопасности демократической системы в Австрии. Соответствующие мотивированные насильственные действия в области правого экстремизма обнаруживают тенденцию к снижению, а уровень их раскрытия поднялся с 60,7% в 2002 году до 65,9% в 2003 году²².

Органы общественной службы безопасности в соответствии с §31 Закона о полиции соблюдают непредубежденность при осуществлении мер в области прав человека, так чтобы их вмешательство не воспринималось затрагиваемыми как дискриминация на основе их расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, их религиозных верований, или политических симпатий. Вынесенные по этому поводу директивные предписания разъясняют, что соответствующие органы должны прекращать всякие действия, если они могут быть восприняты как такого рода дискриминация.

Существенным для контроля за деятельностью полиции в отношении соблюдения прав человека явилось введение консультативного Совета по правам человека распоряжением от 8 июня 1999 года. Этот орган стала конституционно узаконенным за счет введения соответствующей новеллы в закон о полиции 1999 года, в котором §15 имеет статус конституционного. В нем зафиксировано, что Министр внутренних дел в вопросах охраны прав человека советуется с консультационным Советом по правам человека. Совету вменяется в обязанности наблюдение и коррекция деятельности органов безопасности, ведомств и служб, находящихся в подчинении у Министра внутренних дел, а также наблюдение за непосредственной деятельностью органов административной и принудительной власти с точки зрения охраны прав человека. Совет по правам человека на основе собственного мнения или результатов его запросов в Министерстве внутренних дел предлагает свои поправки для совершенствования их работы. Совет состоит из одиннадцати членов и многих резервных членов, которые при исполнении своих задач свободны от любых предписаний. Председательствующему или председательствующей или их представителю принадлежит право предложения кандидатуры президента Конституционного суда, которая выбирается из числа членов Конституционного или Высшего административного судов, а также выбор преподавателей конституционного права в австрийских университетах. Члены Совета по правам человека назначаются министерством внутренних дел на трехлетний период; они выполняют свои функции на общественных началах (§15b). Совет уполномочен направлять делегацию или комиссию на любое рабочее место служащего безопасности, и любое место, где этими служащими осуществляются функции административной и принудительной власти. Эксперты, являющиеся служащими безопасности, не могут

²¹ Bundeskriminalamt (Hrsg.). Rechtsextremismus-Antisemitismus-Fremdenfeindlichkeit. Neuwied, Kriffel: Luchterhand: 2000. [Федеральная криминальная служба (*издатель*) Правый экстремизм – Антисемитизм – Ксенофобия. Нойвид, Криффель, 2000].

²² Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums, Nr. 7-8/ 2004, Juli. August. Verfassungsschutzbericht 2004. Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres, Verfassungsschutzbericht 2004 [Общественная безопасность. Журнал Министерства внутренних дел, Отчет о защите конституционного порядка 2004 г.]

быть членами таких комиссий. Члены консультативного Совета по правам человека и привлекаемые эксперты связаны обязательством сохранять служебную тайну и свободны от обязательств разглашения лица, являющегося источником сведений или от свидетельствования об уголовно наказуемом поведении. Служащий безопасности обязан обеспечивать содействие деятельности Совета. Руководитель посещаемого представителями Совета учреждения обязан обеспечить доступ к необходимым документам и предоставлять информацию, и не связан в этих обстоятельствах обязательством сохранения служебной тайны. Министр внутренних дел предоставляет Совету все необходимые средства для осуществления его задач (§15c). Совет доводит до сведения Министерства внутренних дел свои рекомендации, которые должны быть увязаны также и с ежегодным отчетом по безопасности, который правительство каждый год предоставляет для рассмотрения в Федеральный и Национальный советы.

Особенно интересным в этой связи и, прежде всего, при рассмотрении обращения полиции с жертвами преступлений на почве ненависти, является отчет Совета о словоупотреблении. Основанием для исследования этого вопроса стало соображение, что социальные реалии создаются именно с помощью языка. В этом исследовании проанализированы два существенных аспекта: с одной стороны, рассматривается язык служащих ведомств, который подвергается критике в письменных жалобах, а с другой стороны, язык внутренней переписки, на котором органы власти работают с жалобами. При этом, прежде всего учитывается насколько серьезно воспринимались эти жалобы ответственными лицами, и насколько они послужили толчком к изменениям. В ходе этих исследований обнаружилось, что как раз в обращении с людьми иных цвета кожи, национальности, расы, или языка вновь и вновь возникают дискриминирующие и уничижительные высказывания. Например, в большом числе текстов лица с темным цветом кожи классифицировались как «черные африканцы» („Schwarzafrikaner“) и это превращалось в отличительный признак их личностей, хотя их цвет кожи не относился к существу дела, поскольку при подаче заявления в персональных данных для идентификации не было недостатка. Кроме того, из жалоб обнаруживается, что именно при обращении с меньшинствами служащие употребляли дискриминирующие или вульгарные выражения. Выводом из этого анализа стала необходимость для консультативного Совета по правам человека выработки рекомендаций в области словоупотребления для системы подготовки и переподготовки в австрийской службе безопасности, возможно, с помощью уже предлагаемого академией безопасности учебного курса «Деятельность полиции в мультикультурном обществе», в котором должны разъясняться история и дискриминирующее действие таких слов в немецком языке как „Neger“ (негр), „Zigeuner“ (цыган) и других понятий, а также за счет контактов с мигрантами, которые могут поделиться своим опытом. Помимо этого, обучение в рамках «межкультурной коммуникации» должно включать знания о различных вербальных и невербальных манерах поведения (языке тела, громкости говорения, визуальном контакте, жестах и т.п.), которые имеют различные значения в различных культурах, что может служить источником различных недоумений. Для всех служащих необходимо подготовить брошюру, в которой бы рассматривалась тема «Дискриминирующее словоупотребление». Кроме того, необходимо обеспечить для жалоб с противоречивым содержанием равное представление аргументации со стороны затрагиваемых ими лиц, в равном объеме и степени²³.

²³ Bericht des Menschenrechtsbeirates zur Studie „Sprachgebrauch der Sicherheitsexekutive“ [Отчет консультативного Совета по правам человека «Словоупотребление у служащих служб безопасности»]

Согласно статье 21(3) австрийского закона о полиции, ей вменяется в обязанность, в рамках предотвращения опасности, наблюдение за группировками, которые, принимая во внимание их существующие структуры и современное развитие, могут представлять серьезную угрозу общественной безопасности, связанную с преступностью, и, в особенности, насилия мотивированного различиями в мировоззрении или религии (т.н. текущее длительное исследование). Это расширенное длительное исследование обеспечивается новеллой закона о полиции 1999 года; до этого времени полиция не могла действовать, до тех пор, пока эти группировки не обнаруживали себя в результате совершения правонарушений. В области этого «расширенного текущего исследования» ведомства безопасности уполномочены собирать информацию о такого рода группировках на стадии до совершения правонарушений, что является особенно проблематичным с точки зрения безопасности и защиты персональных данных.

Правовой контроль над расширенным текущим исследованием вменяется в обязанность уполномоченному по правовой защите, который назначается на срок два года Министром по внутренним делам после слушаний у президента Национального совета и президентов Конституционного и Высшего земельного административного судов. Он должен обладать особыми знаниями и опытом в области основных прав и свобод и проработать, по меньшей мере, пять лет после окончания обучения по одной из юридических специальностей. Для его работы ему предоставляется вся необходимая документация и справочная информация, и он освобождается от хранения служебной тайны. Это не относится, однако, к справкам и документации, содержание которых может повредить национальной безопасности или безопасности людей. Уполномоченный по правовой защите предоставляет ежегодно министру внутренних дел доклад о результатах наблюдения за расширенным текущим исследованием, осуществляемым органами безопасности. Ведомства безопасности, иницирующие расширенное текущее исследование, должны безотлагательно информировать о его проведении министра внутренних дел. Министр, в свою очередь, предоставляет уполномоченному по правовой защите три дня для отзыва. Расследование, согласно §21 (3) может начаться лишь по истечении этого срока, либо ранее, если, согласно заключению уполномоченного по правовой защите, для предотвращения серьезной угрозы требуются немедленные действия (§62).

Существенным аспектом работы полиции обеих стран является деятельность по предотвращению преступности. Существует единодушное мнение в необходимости усилий всего общества в искоренении правонарушений на основе ксенофобии. В случае Австрии, §20 закона о полиции определяет превентивную защиту имущественных благ наряду с предотвращением опасности и розыском в качестве задач служб безопасности для обеспечения общественной безопасности, однако эта задача в своей основе восходит к обязанности отдельных граждан защиты своих правовых ценностей. Согласно статье 25 (1) закона о полиции службы безопасности обязываются содействовать готовности каждого отдельного человека в превентивной защите от преступных нападений и соответствующего информирования об их возможности. Службы безопасности должны содействовать инициативам по предотвращению преступности (§ 25 (2)).

В Германии это вызвало к жизни проект предотвращения преступлений полицией; центральный офис проекта находится при Управлении уголовной полиции земли Баден-Вюртемберг. Предотвращение преступлений организовано на трех уровнях. На

муниципальном уровне за счет целевых проектов осуществляются попытки объединить в профилактической деятельности полицию, юстицию, медиков, учителей, церковь и т.д. На земельном уровне обеспечивается рост эффективности отдельных мер за счет надрегионального планирования и совместной работы всех затрагиваемых министерств. На федеральном уровне вовлекаются такие организации как Немецкий форум по предотвращению преступности и ее профилактика становится задачей общества в целом. К самостоятельным мерам предотвращения, предпринимаемым полицией, относятся составление общей картины преступности, консультирование по техническим вопросам безопасности; консультации применительно к различиям в поведении; профилактическая общественная работа и реализация главных задач соответствующей общегерманской программы. При этом речь идет, прежде всего, о сокращении числа случаев. Кроме того, из осуществления конкретных уголовных расследований полиции вытекают общие и специальные следствия для профилактической работы²⁴.

Немецкий форум по предотвращению преступности (DFK) был учрежден в январе 2001 года по инициативе Конференции германского Министерства внутренних дел в качестве гражданско-правового некоммерческого фонда федерации и земель. В область задач DFK входит разработка рекомендаций для устойчивого предотвращения преступности, поддержка подготовки и обучения в области предотвращения преступности и поддержка проектов и действий по профилактике преступности²⁵. В своем отчете «Первичная профилактика насилия против членов групп, в особенности, молодых мужчин» DFK разработал рекомендации для предотвращения преступности на почве предубеждений.

Примерами полицейских проектов в области предотвращения преступности могут служить использование полицейских социальных работников, сотрудников для контактов с молодежью, а также использование так называемых «посредников», то есть назначение полицейских из числа меньшинств, которые должны облегчать контакт полиции с данными группами меньшинств. Сюда относятся также организация управлениями криминальной полиции во многих землях горячих линий для тех, кто оставил правоэкстремистские группы (например, в Берлине). Это дополняется горячими линиями для населения, по которым можно предупредить о деятельности правоэкстремистских группировок и отдельных лиц и о запланированных ими акциях.

Гессенское управление криминальной полиции выпустило «Руководство для распознавания правоэкстремистских правонарушений». Сюда относятся сосредоточение запрещенных знаков (например, свастики), или не запрещенных, но представляющих общественную опасность знаков (например, знака ку-клукс-клана), наказуемых приветствий, нацистских песен; сюда также относятся наказуемые разжигающие межэтническую вражду высказывания в духе запрещаемых §130 StGB. Также приводится перечень запрещенных союзов и организаций, а также действующих

²⁴ Projektleitung polizeiliche Kriminalprävention, Leitlinien, 1998 [Управление проектом по предупреждению преступлений полицией. Руководящие принципы, 1998].

²⁵ Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention, Informationen zur Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (Stand Oktober 2004) [Немецкий фонд по предотвращению преступности. Информация для фонда DFK, октябрь 2004].

в Гессене не запрещенных правоэкстремистских партий/союзов/организаций. Все это дополняется важнейшими выдержками из закона об оружии²⁶.

Тесное сотрудничество между полицией, судами, а также другими учреждениями, как, например, социальные ведомства и служба найма, укрепляется также за счет существования платформы «Союз против правого экстремизма» земли Баден-Вюртемберг, в которой речь идет, прежде всего, о подходе на общинном уровне. Целевой группой здесь выступают любые лица, которые известны полиции как принадлежащие к правоэкстремистским группам. Целью является предотвращение дальнейших правонарушений, удерживание симпатизирующих от вступления в правоэкстремистскую среду, а также прекращение правоэкстремистских карьер. Задачей полиции является регистрация принадлежащих к правоэкстремистским группировкам, и их оценка, в сотрудничестве с другими организациями (как, например, социальной службы, службы найма, службы работы с молодежью) на основе полицейского регистра, социального и идеологического фона и текущих жизненных обстоятельств, а также разработка стратегий, обеспечивающих их уход из правоэкстремистской среды. К полицейским мерам под рубрикой «помощи при выходе из правоэкстремистских группировок» относятся профилактические беседы с вовлеченными в них людьми и их воспитателями, дискуссии с молодежью, которая уже осуществила этот выход, предоставления связи с контактными лицами в полиции, но также быстрое реагирование полиции и прокуратуры в случае новых правонарушений.

В земле Рейнланд-Пфальц управление криминальной полиции совместно с министерством внутренних дел земли разработан проект «Общинные союзы за право», в рамках которого полицейские эксперты организуют в местных общинах рабочие семинары на темы правого экстремизма и радикализма, ксенофобии и антисемитизма. Сюда относится также подготовка модераторов на специальных отделениях полицейских школ Управления криминальной полиции и Земельного ведомства по охране конституции²⁷.

Новые подходы в области полицейской работы на европейском уровне

Уже в 1979 году на парламентской сессии Совета Европы была принята резолюция 690, в которой рассматривались проблемы полиции. В ней указывалось на важную роль полиции в государствах-членах, а также на то, что защита прав человека в Европе может быть улучшена, если будут введены общеразделяемые нормы в этике полиции, которые бы опирались на принципы прав человека и основных свобод.

Рекомендация 10 Комитета министров ЕС (2001) в адрес государств-членов о Европейском кодексе этики полиции основывается на резолюции 1979 года, но содержит также ссылки на кодекс поведения ООН для лиц, ответственных за

²⁶ Hessisches Landeskriminalamt, Informationen zum Erkennen rechtsextremer Straftaten, Stand August 2000 [Гессенское управление криминальной полиции «Руководство для распознавания правоэкстремистских правонарушений», август 2000 г.].

²⁷ Kuntze Gerhard, Jouteux Stéphanie, Aktiv in der Kommune gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Der Aktionsplan und die Workshop-Methode. Abschlussbericht der Evaluation des Aktionsplans „Kommunale Bündnisse gegen Rechts“ [Кунце Г., Жито С. Муниципальный актив против правого экстремизма, ксенофобии и антисемитизма. План действий и методы проведения семинаров. Финальный отчет по оценке плана действий «Муниципальные союзы против правых»].

применение законов. При этом речь идет об общеевропейской ориентации и принципах, на основании которых определяется деятельность и ответственность полиции в области безопасности и уважения прав личности при соблюдении принципа верховенства закона в демократических обществах. Помимо этого, устанавливается, что работа полиции будет осуществляться в контакте с общественностью, и что эффективность этой работы существенно зависит от общественной поддержки.

Пункт 18 Кодекса указывает на то, что полиция должна организовываться на основе укрепления добрых отношений с населением и эффективного сотрудничества с другими объединениями, местными организациями, НПО и другими представителями населения, включая группы этнических меньшинств. В комментарии указывается, что в особенности в крупных городах существуют проблемы бедности, расизма и подростковой преступности, которыми не может решить одна полиция, и которые требуют совместных усилий. Одновременно при подборе полицейского персонала следует учитывать представительство всего общества (пункт 25). Доступ к работе в полиции не должен зависеть от пола, политического мнения, религии, расы и этнического происхождения. От этого выигрывают связи с общественностью, которая полиция также представляет и за счет своего состава.

Подготовка полицейских кадров должна происходить на основе полного учета необходимости борьбы с расизмом и ксенофобией (пункт 30). Это подразумевает, что все расистские проявления внутри самой полиции должны встречать эффективное противодействие, что должно обеспечиваться также за счет достаточного обучения и эффективного поведения полиции в отношении всех правонарушений, совершаемых на почве расизма или ксенофобии. К основным принципам работы полиции относится также требование, чтобы ее персонал действовал по отношению населения безукоризненно и с уважением, учитывая ситуацию каждого отдельного лица и, в особенности, принадлежащего к уязвимым группам. Полицейские сведения должны быть объективными и непредвзятыми (пункт 44). Они должны принимать в учет и соответствовать особым личностным потребностям детей, подростков, женщин, членов меньшинств, включая этнические, или находящихся в опасности лиц (пункт 49). Полиция должна оказывать поддержку и обеспечивать необходимой информацией жертв преступлений безо всякой дискриминации (пункт 52).

Австрийское подразделение Amnesty International (отдел по полиции) совместно с нидерландским пытается на основе кодекса этики полиции разработать перечень инструкций, который тоже необходимо учесть.

Однако и на уровне Европейского Совета в области ксенофобии и роли полиции есть примеры решения конкретных проблем. Примером может служить финансирование проекта NARAP (НПО и полиция против предрассудков) ведомства по мультикультурным делам в г. Франкфурте-на-Майне, городского управления полиции и НПО в 1997-1999 гг. За счет лучшего знакомства с различными культурами, информирования о роли полиции в демократическом обществе и о ситуации иностранцев в большом городе была предпринята попытка устранения взаимных претензий.

Заключительные замечания

Основное внимание работы полиции в области правонарушений на основе ксенофобии как в Германии, так и в Австрии должно находиться в области правоэкстремистских

проявлений. Хотя в Германии и было введено понятие «политически мотивированной преступности», оно пока не оказало решающего влияния на повседневную работу полиции и не изменило практику учета этих правонарушений. Признание и учет преступности на почве ненависти будет продолжать вызывать трудности, если полиция в своих отчетах будет полагаться на показания самих правонарушителей. Преступления на основе предубеждений труднее распознавать и определять, когда они осуществляются вне рамок организованных групп и без использования правоэкстремистской символики, а также вне сцены правоэкстремистской деятельности. Обсуждение и анализ преступности на почве ненависти станут, однако, в ближайшие годы все большей необходимостью как для австрийской, так и для германской полиции, в особенности в городах. В той же степени важным как и эффективные действия в отношении правонарушителей, является правильное обращение с жертвами таких преступлений, которые зачастую происходят из иного культурного круга. Только за счет эффективных мер в области образования, а также благодаря устранению ксенофобных подходов внутри самой полиции, будет крепнуть доверие со стороны этих лиц к действующему правовому государству, и только на этой основе может строиться борьба всего общества против расизма, экстремизма и ксенофобии.

Литература

Addy David Nii, Diskriminierung und Rassismus. Internationale Verpflichtungen und nationale Herausforderungen für die Menschenrechtsarbeit in Deutschland. Deutsches Institut für Menschenrechte.

Falk Bernhard, Anmerkungen zum polizeilichen Lagebild Rechtssextremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit, in: Rechtsextremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit (BKA-Herbsttagung 2000), neuwied, Kriftel: Luchterhand, 2001, 51-73.

Kleffner Heike, Holzberger Mark, War das Was. Reform der polizeilichen Erfassung rechter Straftaten, in Bürgerrechte & Polizei, 01, 2004.

Kuntze Gerhard, Jouteux Stéphanie, Aktiv in der Kommune gegen Rechtsextremismus, fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Der Aktionsplan und die Workshop-Methode. Abschlussbericht der Evaluation des Aktionsplans „Kommunale Bündnisse gegen Rechts“.

Meier-Braun Karl-Heinz, Vorurteils kriminalität auf allen Ebenen bekämpfen, in: Integration in Deutschland, 3/2004, 20. Jg. September 2004.

Neidhard Klaus, Polizeiliche Bekämpfungsansätze gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, in: Rechtsextremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit (BKA-Herbsttagung 2000), neuwied, Kriftel: Luchterhand, 2001, 93-107.

Pfahl-Traugher Armin, Extremismus-Fundamentalismus-Terrorismus. Zur Problematik einer Definition zwischen politischen und wissenschaftlichen Kategorien, in Kriminalistik 6/2004, S. 364-368.

Rössner Dieter, Coester Marc, Die Prävention von Hasskriminalität, in: Forum kriminalprävention, Heft 1, 3. Jg. 2003, 15-17.

Schneider Hans Joachim, Hasskriminalität: eine neue kriminologische Deliktskategorie, in. JZ 10/2003, 497- 504.

Shaw Magaret, Barchechar Olivier (2002), Preventing Hate Crimes: International Strategies and Practice. Internationale Centre for the prevention of crime. Assisting cities and countries to reduce delinquency, violence and insecurity.

Soetbeer Alfred, Was tun gegen Gewalt, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus? In: Jugend, Beruf, Gesellschaft, 4/2001, 225-229.

Strobl Rainer (1998), Soziale Folgen der Opfererfahrungen ethnischer Minderheiten. Effekte, Interpretationsmuster, Bewertungen, Reaktionsformen und Erfahrungen mit Polizei und Justiz, dargestellt am Beispiel türkischer Männer und Frauen in Deutschland. Baden-baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

**ПРЕСТУПЛЕНИЯ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ. РАБОТА В ЭТОЙ ОБЛАСТИ И ПОДГОТОВКА
КАДРОВ В ЛОНДОНСКОЙ СТОЛИЧНОЙ ПОЛИЦИИ**

Опыт Британской полиции.

Первоначальные проявления преступлений на почве ненависти в новой истории Британии относятся к восемнадцатому веку, к эпохе колониализма. Проблема приобрела новую остроту в 60-х годах прошлого века, когда стали появляться в значительном количестве в крупных городах Великобритании чернокожие иммигранты с островов Карибского моря, главным образом с Ямайки. Этим людей привлекали в Британию, чтобы выполнять те чёрные работы (в больницах, в транспортной сети, на разных производствах), которые не хотели выполнять сами британцы. В этот же период появляются первые общественные волнения на расовой почве, первые законодательные акты в области расовых отношений и первые выступления судей по этому поводу. В 1976 был принят **«Закон о расовых отношениях»** и одновременно была учреждена **«Комиссия по расовому равенству»**, как автономный орган, в обязанности которого входили контроль и проверка применения этого закона. С тех пор начался приток иммигрантов с полуострова Индостан, из Африки и позже из балканских стран. Одни приезжали в поисках работы, экономического благополучия, другие спасались от преследования и искали политическое убежище. Миграции также способствовали развитие авиационных связей и межконтинентальных автодорожных перевозок. Появились и новые виды криминального бизнеса – незаконное перемещение людей через границы и торговля людьми.

С изменением экономической конъюнктуры появилась безработица, вызвавшая обострение отношений между коренным населением и иммигрантами, приводившее к волнениям. Второе поколение иммигрантов, родившееся в Великобритании, вело себя менее спокойно, чем поколение отцов. Среди коренного населения стали появляться шовинистские настроения, вследствие чего между разными этническими общинами стали совершаться случаи нападений и избиений, в основе которых лежала межрасовая ненависть. Сначала мало кто – это относится, в первую очередь, к полиции - был готов признать расовую сущность этих явлений. Чтобы осознать этот процесс и соответственно на него реагировать, нужен был толчок. Случился этот толчок в 1991 г., когда в одном из южных районов Лондона был убит группой белых парней, чёрный восемнадцатилетний подросток Стивен Лоуренс.

В 1987 при Министерстве Внутренних Дел была образована «Группа по изучению расистских нападений». Как отмечалось в рекомендации одного из первых её отчётов, одним из подходов к проблеме преступлений на почве ненависти является совместная работа нескольких организаций. Полиция не может и не должна бороться одна. Этот подход стал применяться в Англии и Уэльсе с конца 80-х г прошлого века. В том же 1987 г. в одном из районов Лондона был создан совместный проект с участием полиции, муниципалитета и неправительственных организаций, целью которого была борьба с проявлениями расизма.

Численность населения Лондона в настоящее время составляет около 10 млн. человек. Представлены около 300 национальностей, говорящих на стольких же языках, со своими культурными обычаями, множество религиозных групп. Причём, в столицу приезжает каждый день многомиллионная армия служащих и рабочих, не считая огромного количества туристов, постоянно приезжающих в страну со всех концов земли.

Общепринятое определение термина «*преступление на почве ненависти*» отсутствует. Согласно определению, данному начальником Лондонской столичной полиции Джоном Гривом, «**Преступление на почве ненависти** – это любое преступление, в котором предрассудки субъекта преступления являются фактором в определении того, кто станет жертвой преступления».

Международный центр по предотвращению преступности США под преступлениями на почве ненависти понимает «**Преступления**, свидетельствующие о предрассудках на почве расы, религии, сексуальной ориентации или этнического происхождения, включая, такие преступления, как убийства, убийства, совершённые при превышении пределов необходимой обороны, изнасилование, сопряжённое с применением тяжкого телесного повреждения, причинение тяжкого или средней тяжести вреда, угрозы, поджог, разрушение, убытки или вандализм в отношении собственности».

Критические происшествия определяются как происшествия, в которых эффективность реакции полиции окажет значительное влияние на доверие жертвы, их семьи и/или местной общественности.

Антирасистская полицейская деятельность определяется как практическая программа идей и действий, которая обеспечивает то, что действия отдельного сотрудника на всех уровнях сознательно и активно свободны от всех проявлений расизма.

Как было отмечено в отчете национальной комиссии по расследованию убийства Стивена Лоуренса, вышедшем в 1999 г., «преступления на расовой почве по-прежнему являются серьёзной проблемой»; признавалось также, что полиция в значительной степени проникнута «структурным расизмом». В семидесяти рекомендациях комиссии содержались требования внесения улучшений в ведение расследований подобных происшествий полицией, включая лучший подбор полицейских, прокуроров и судей. В отчете также предлагалось устанавливать сотрудничество между этническими общинами, полицией и местными и центральными учреждениями и органами. Среди других инициатив следует отметить создание **Форума по межэтническим отношениям, призванного консультировать** правительство по вопросам меньшинств, и **Независимой комиссии по будущему многонациональной Британии**, первый отчёт правительству которой был подготовлен в 2000 г.

Отчёт Комиссии Лоуренса оказал на деятельность полиции огромное воздействие. Особенно тяжело они переносили обвинение в **структурном расизме**. Расследование выявило, что многие аспекты их деятельности строились на расистских убеждениях, в чем и признался тогдашний начальник Лондонской столичной полиции в ходе допроса на одном из заседаний комиссии. Расследование также выявило глубокую пропасть между полицией и населением, которое она должна обслуживать и охранять. Полицейские не проявляли нужного сострадания, часто многие из них видели преступление, но не могли увидеть за ним проявление расовой, этнической и иной нетерпимости и вражды.

В течение последующих лет Лондонская столичная полиция предприняла усиленную попытку наверстать упущенное, навести мосты к тем меньшинствам, которые нуждаются в защите полиции, установить доверительные отношения со всеми слоями населения.

Был создан специальный отряд по борьбе с расистской и насильственной преступностью, возглавляемый Джоном Гривом, который в качестве первого стратегического шага поставил задачу научиться опознавать критические ситуации, прежде чем они станут выходить из-под контроля. Для этого потребовалось заняться

обучением и подготовкой сотрудников для работы в условиях атмосферы ненависти, при которых ситуация может очень быстро стать критической. В этих целях было признано необходимым **«налаживать контакты с семьями, узнавать и извлекать информацию из самых разных источников, проводить спецрасследования, бороться с ненавистью, и многое другое»**. Первоочередная задача состояла в том, чтобы добиться изменений в поведении сотрудников, научить их мыслить по-другому. Дж. Грив взял из доклада судьи четыре слова, которые судья применил по отношению к полиции: «нечаянный», «невежественный», «легкомысленный» и «стереотипный». Он сделал вывод, что для того, чтобы обезопасить любой район Лондона, достаточно будет заменить эти слова на другие: «подготовленный и запланированный», «сведущий», «вдумчивый», «чуткий» и «обращающиеся с людьми в соответствии с их нуждами». Первым приоритетом стала необходимость обеспечения того, чтобы отношения полиции с населением строились на принципах **открытости, подотчётности и прозрачности**, что значило делиться информацией. Как оказалось, как только у полиции появилось желание вести диалог с населением, стало ясно, что население тоже готово вести диалог с полицией. По Лондону постепенно возникло множество диалогов на разных уровнях между полицией и общинами и землячествами. При этом, найти надёжных, вызывающих доверие у обеих сторон представителей землячеств оказалось достаточно сложным.

В своем докладе в январе 2002 г., Дж. Грив, подводя итоги диалога между полицией и населением и говоря о преступлениях на почве ненависти, охарактеризовал сложившуюся ситуацию как «хаотичную, почти анархичную».

- Преступления на почве ненависти оказывают непропорционально сильное влияние на ту общину, среди которой они происходят.
- Путём эффективного управления **критическим происшествием**, можно смягчить эффект.
- Путём оценки обстановки в общине можно определить потенциал критической ситуации.
- Семьи являются партнёрами в любом расследовании.
- Связи с семьёй позитивно влияют на успех любого расследования.
- Антирасистская деятельность полиции должна составлять неотъемлемый компонент ее работы. Исходя из этого, связи полиции с семьями имеют ключевое значение в том, что касается уверенности общины в своей безопасности. В свою очередь, это скажется и на наборе полицейских, на информации, разведывательных данных, поступающих к полиции, на наблюдательных пунктах, на поведении свидетелей и на том, что говорят и думают о полиции в общине.

Таким образом, из очень тяжёлого и деморализующего для Столичной полиции испытания был найден выход. В участковой полицейской деятельности стали использоваться некоторые специальные приемы современной полицейской работы и, что важнее всего, произошёл сдвиг в отношениях с населением. Полиция стала консультироваться с населением, стала понимать гораздо яснее всё его разнообразие, а также научилась устанавливать контакты с каждым индивидом в соответствии с его нуждами.

В настоящее время **Спецотряд по борьбе с расистской и насильственной преступностью** преобразован в **Управление по деятельности с различными категориями населения**. Поступающие на работу в управление сотрудники проходят собеседование и в течение двух недель получают профессиональную подготовку. По состоянию на 2002 г. В Лондоне под эгидой Управления работали 3,500 сотрудников по связи с семьями, из них более 420 прошли специальную подготовку, в течение которой с ними работали советники из других служб и родственники погибших жертв. Сейчас

таких сотрудников 800. Ещё 40 (в 2004 г. - 63) прошли углублённую подготовку и стали инструкторами и руководителями бригад. Повысились количество сообщений и количество раскрытий.

Раскрытие преступлений на почве ненависти является в настоящее время приоритетным направлением деятельности для всех сотрудников Лондонской столичной полиции. Ибо, как подчеркивается в различных публикациях, особая опасность таких преступлений состоит в том, что от них страдает не только жертва, но и всё общество. Обучение будущего сотрудника носит сугубо практический характер. Их обучают в практических ситуациях по методу деловых игр. В сценах, которые разыгрываются, часто фигурируют представители этнических меньшинств, даже сама сцена касается другой какой-нибудь тематики. Представители этнических меньшинств также присутствуют на занятиях, объясняют будущим полицейским характерные черты своей культуры быта и поведения. Всегда обращается внимание на культурные обычаи меньшинств и на человеческие права всех граждан. С самого начала их готовят к возможности, что любое происшествие может иметь расистский характер, который, если он будет доказан, будет фигурировать в решении суда. Каждый констебль, невзирая на то, будет ли он регулярно сталкиваться в своей работе с представителями одного из этнических меньшинств или нескольких, имеет в своём распоряжении справочник, где перечисляются основные культурные особенности всех этнических общин, проживающих в Лондоне. Он заранее должен знать, в каких домах снимать ему свои ботинки, и где только сотрудница может беседовать наедине с женщиной.

Сотрудники, работающие непосредственно в **Управлении по работе с различными категориями населения**, проходят более подробное обучение. Их учат тому, как соблюдать конфиденциальность, делиться информацией с другими ведомствами, не раскрывая источника, как внушать жертвам преступлений на почве ненависти уверенность в себе, как преодолевать чувство изоляции. Здесь крайне важным является сотрудничество, как между различными подразделениями самой полиции, так и полиции с другими агентствами на основе партнерского диалога.

Важный аспект работы Управления - сообщения, полученные от третьих лиц. По целому ряду причин (незнание языка, боязнь, угрозы) многие граждане избегают контактов с полицией. Поэтому должны существовать другие каналы, по которым сообщения, в частности о преступлениях на почве ненависти, могут поступать в правоохранительные органы. Эту функцию могут выполнить домоуправления, муниципалитеты, культурные центры и т.д. Также созданы группы с участием представителей полиции, других учреждений местного управления и неправительственных организаций (группы для поддержки жертв, группы, представляющие интересы лиц разных сексуальных ориентаций и т.д.), служащие базой для обмена информацией. Тут имеют значение телефоны доверия, объединения разных группировок, обеспечивающих безопасность граждан. Особое значение имеет работа среди уязвимых групп, а также среди молодёжи и престарелых. Постоянно повторяется, настолько важна поддержка жертвы, уход за ней, а также то обстоятельство, что преступления часто носят повторный характер. К тому же, та забота, которая проявляется по отношению к жертвам, должна проявляться и по отношению к свидетелям, которые часто подвергаются угрозам и т.д. Такой повышенный уровень внимания и поддержки советуют продолжать и после суда. В литературе подчёркивается, что преступления на почве ненависти дорого обходятся полиции с точки зрения затрат средств и времени, но констатируется что, с этим ради безопасности граждан надо смириться.

Преступления на почве ненависти и сегодня, несмотря на все другие опасности, включая возможность терактов, по-прежнему остаются приоритетными в деятельности

Лондонской полиции. Посторонние наблюдатели, признавая происшедшие существенные перемены в работе полиции, утверждают, что общая картина борьбы с расизмом в столичной полиции неоднозначна: наряду со значительными положительными сдвигами, все еще остаются области, где все по-прежнему наблюдается так называемый «структурный расизм» и где в работе полиции отсутствует чуткость. К сожалению, по имеющимся сведениям, что на других службах в других районах страны, наблюдается менее отрадная картина. На основании телевизионного фильма, снятого скрытой камерой в одном из учебных центров в середине 2003 г., пришлось уволить со службы пять новобранцев за их ярые расистские высказывания. Однако картина постепенно меняется в лучшую сторону, и всё большее число сотрудников проходят переподготовку.

Другой проблемой является несообщение о преступлениях на почве ненависти. Недавно на одном из совместных заседаний нескольких агентств стали сравнивать количество сообщений за определённый период и количество травмированных людей, поступивших в местную больницу, которые, по своим травмам, могли бы быть жертвами преступлений на почве ненависти. Как оказалось, количество лиц, получивших травмы, было в пять раз больше, чем сообщений. По мнению некоторых, средства массовой информации зачастую проявляют излишнюю политическую корректность: публикуется огромное количество сообщений о случаях нападения белых на черных, а о противоположных случаях - нападениях черных на белых – пресса хранит молчание. Ряд офицеров полиции утверждают, что проводится слишком мало критического анализа работы, что приводит к тому, что несостоятельные идеи слишком долго пользуются популярностью. В целом, следует отметить, что наряду с имеющимися просчётами и ошибками, нельзя отрицать достигнутых успехов.

Общая картина в Европе и в других развитых странах

В настоящее время вопрос о преступности на почве ненависти приобрел особую остроту, в связи, с чем во всех развитых странах этому вопросу уделяется повышенное внимание. Повсеместно готовятся или принимаются новые законы в этой области. Европейский Союз обязывает все страны-члены, включая вступающие в ЕС новые страны члены, принимать и последовательно применять на своей территории законодательство, исключающее дискриминацию различных меньшинств. В случаях невыполнения или нарушения, ЕС может применять по отношению к нарушителю ряд санкций, вплоть до приостановления их членства. Особое внимание уделяется искоренению расизма, ксенофобии, соблюдению экономических, социальных, профсоюзных и культурных прав и свободе вероисповедания, гендерному равенству, правам детей, защите частной жизни и персональных данных. Странам-членам также рекомендовано отменить дискриминацию гомосексуалистов.

Преступление, совершённое против представителя любого из вышеупомянутых категорий лиц, а также других категорий, как, например, лиц преклонного возраста, не вошедших в этот список, также может считаться преступлением, совершённым на почве ненависти. Общепринятого всеобъемлющего определения этого понятия до сих пор не выработано. В качестве возможных вариантов предлагаются следующие определения:

«Преступление на почве ненависти – это любое преступление, в котором предвзятости субъекта преступления являются фактором в определении того, кто станет жертвой преступления».

(Джон Грив, помощник начальника Лондонской Столичной Полиции, Санкт-Петербург, январь, 2002 г.)

Или

«Преступления на почве ненависти это преступления, проявляющие свидетельство предрассудков на почве расы, религии, сексуальной ориентации или этнического происхождения, включая, в соответствующих ситуациях, преступления убийства, убийства, совершённого при превышении пределов необходимой обороны, изнасилование, причинение тяжкого или средней тяжести вреда, угрозы, поджог, разрушение, убытки или вандализм собственности».
(Международный центр для предотвращения преступности, США, апрель 2002 г.)

Развитие и стратегии на базе отдельных стран

Как отмечается в докладе **Международного центра для предотвращения преступности - «Предотвращение преступлений на почве ненависти: международные стратегии и практика»** (*Маргарет Шоу и Оливье Баршеш*) – **«тогда как закон является важным элементом, законы не всегда применяются в жизни и не могут изменить существующие в обществе глубинные отношения. Сегодня, чтобы помешать росту преступности на почве ненависти, прибегают ко многим другим подходам».**

Авторы констатируют, что и в Австралии и в Канаде опубликованы обзоры на уровне провинций и государства, в которых приводятся данные о наличии расовой дискриминацию в отношении аборигенов и других туземных этнических групп, т.е. коренного населения страны, которое фактически стало меньшинством.

Во многих странах антидискриминационное законодательство, нормы которого содержатся как в законодательстве по правам человека, так и в гражданском и уголовном праве, подкрепляется наличием целого ряда проектов. Целями, которых являются препятствовать росту преступности на почве ненависти, расширить понимание культурной разнообразности, препятствовать присоединению к группам и организациям, распространяющим ненависть и усилить поддержку и возможности групп различных меньшинств, чтобы они могли расти и процветать в обществе и в культуре большинства.

Наиболее подробная статистика в этой области имеется в США. К сожалению, отсутствие в мире единого подхода и качественных параметров преступлений на почве ненависти затрудняет дать оценку общего объёма проблемы. К тому же не всегда выявляется элемент ненависти в тех или иных преступных действиях, а жертвы и свидетели не всегда готовы сообщить о том, что произошло. Кроме того, не всегда можно понять, с чем связан статистический рост: то ли в связи с увеличением количества происшествий, то ли просто стали чаще сообщать в полицию. На количество сигналов также влияет и освещенность этой проблемы в СМИ. Другим осложняющим фактором является то обстоятельство, что многие жертвы и свидетели относятся к категориям нелегальных иммигрантов и лицам, обращающимся за политическим убежищем. ФБР приводит следующие данные по 2000 г. по США.

7,876 происшествий

55% на базе расовых предрассудков

18% на базе религиозных предрассудков

17% на базе сексуальной ориентации жертвы

11% на базе этнического происхождения жертвы

1% на базе инвалидности жертвы или ряда причин

66% преступных актов направлены против людей, а не против имущества. 67% -на расовой почве в отношении чёрнокожих. 75% из них на почве религии – против евреев. Молодые люди, моложе 20 лет, совершили 50% преступлений на почве ненависти: 35% – угроз, 19% - побоев, 28% вандализма или материальных убытков. Большинство зарегистрированных преступлений не являются тяжкими, но их последствия могут быть достаточно серьёзными.

Кто совершает преступления на почве ненависти?

В основном преступления на почве ненависти, совершаются молодыми мужчинами, подростками и мужчинами до тридцати лет (в США 68% - белые). Это либо отдельные лица в слабо связанной между собой группе, либо небольшие группы, или лица, завербованные в экстремистские правые группы. Социальное происхождение - из бедной и более обеспеченной среды. В Германии 95% зарегистрированных случаев совершаются лицами мужского пола моложе тридцати лет. Из них 35% моложе 16 летнего возраста, 64% моложе 19 лет. Совершаются такие действия и членами преобладающей группы населения в отношении представителей меньшинства, а также представителями одной из групп меньшинств по отношению к представителям других групп: белые на чёрных и чёрные на белых, мусульмане на евреев.

Кто является жертвой?

Жертвами преимущественно являются иммигранты, особенно лица, ищущие убежища, а также представители разного рода меньшинств (гомосексуалисты, бомжи). Лишь небольшое число преступлений на почве ненависти совершаются членами экстремистских организаций. В большинстве стран жертвы – это представители расовых и этнических меньшинств. Субъекты преступлений и их жертвы, как правило, лица молодого возраста, причем, дети моложе 16 лет не фигурируют в статистике. В Канаде, по данным опроса школьников 1997-98 гг., 14% школьников начальной школы подвергались разного рода угрозам на базе своей расовой принадлежности.

Роль расистских группировок

Анализ деятельности этих групп приводит к выводу о том, что даже если они сами и не занимаются преступной деятельностью, то распространяют расовую пропаганду. Освещение их деятельности в СМИ также играет определенную негативную роль, даже когда это делается беспристрастно и объективно, ибо сообщения СМИ могут нагнетать атмосферу. Множество расистских идей распространяется через Интернет.

Экономические проблемы, безработица, быстрое увеличение количества иммигрантов, изменения в составе населения; газетные истории, бытовые мифы, расовые стереотипы; присутствие экстремистских организации - все эти факторы могут способствовать усугублению атмосферы ненависти. Изолированные, одинокие молодые люди, ищущие смысл жизни, пытающиеся найти самого себя, нередко попадают в эти сети.

Краткие выводы

По всей вероятности, в ряде стран подобные тенденции в будущем могут обостряться. Достаточно сложно дать оценку ситуациям, наблюдающимся в различных странах, так как по разным причинам происшествия не регистрируются в полном объеме. Самая вероятная группа, которая может быть вовлечена в преступность на почве ненависти – молодые люди мужского пола, живущие в районах большой экономической нестабильности и большой безработицы, или там, где происходят изменения в составе населения. Самые вероятные жертвы – это расовые, этнические и религиозные

меньшинства, представители нетрадиционной сексуальной ориентации, инвалиды, бомжи, дети, молодёжь и лица, проживающие в районах с высоким уровнем безработицы и экономической нестабильности.

Национальные стратегии развития

Одной из главных забот Европейских стран является искоренение ненависти и создание климата толерантности. За последние годы во многих странах были приняты новые законы или поправки в существующее законодательство, исключают дискриминацию и закрепляющие равные права иммигрантов в таких ключевых областях, как образование, предоставление жилплощади, трудоустройство, охрана здоровья. В 1993 г. в рамках Европейского Союза была учреждена **Европейская комиссия против расизма и интолерантности, целью которой является борьба против расизма, ксенофобии, антисемитизма и интолерантности во всех странах Европейского Союза и содействие развитию национальных стратегий и действий.** Основное внимание комиссия уделяет проблеме интеграции граждан иностранного происхождения. Действия по усилению социальной сплоченности рассматриваются в качестве альтернативы в борьбе с преступностью на почве ненависти. Высокий уровень занятости рассматривается в качестве одного из ключевых факторов в деле обеспечения социальной и экономической сплоченности, чтобы более эффективно бороться с условиями, благоприятствующими расизму.

В Англии в соответствии с «Законом о преступности и беспорядках» 1998 г., все полицейские службы и муниципалитеты обязаны создавать на местах партнёрства, которые ведут мониторинг местных условий и вырабатывают стратегические планы с целью добиться снижения уровня преступности на той территории, за которую они отвечают.

Германия:

В ответ на растущую проблему правого экстремизма проведён за последние десять лет федеральным правительством ряд инициатив. Главной мишенью являлась деятельность групп действующих на почве ненависти; предотвращение преступных действий и препятствование вербовке. С 1992 г. запрещён ряд правых групп, ужесточены нормы уголовного права и предусмотрены меры помощи жертвам. Главное направление национальной стратегии обращено на образовательные меры и на интеграцию представителей иностранных меньшинств. Образовательная инициатива «Кампания против агрессии и насилия», осуществлённая в 1992-96 гг., оказала поддержку 130 проектов в разных районах страны. Учреждались и укреплялись в ряде бывших восточных земель структуры поддержки для непривилегированной молодёжи. В школах распространялись антирасистские журналы. Федеральное министерство по делам семьи, пенсионеров и молодёжи выделяет денежные средства на инициативы против ксенофобии и дискриминации этнических меньшинств. Профилактические программы осуществляются по трем главным направлениям:

- широкие образовательные программы против расизма и экстремизма;
- программы, рассчитанные на расширение познаний и изменения отношений, часто являющиеся частью судебного определения;
- общественная работа с молодёжью.

Франция:

Помимо законодательной базы главный упор национальной стратегии возлагается на искоренение дискриминации и социального исключения иммигрантов и французских

граждан иностранного происхождения. Были предприняты активные меры по борьбе с безработицей. В 1999 г. во всех областях Франции были созданы **Инициативные комиссии граждан**. В них совместно работают национальные и местные представители, депутаты, предприниматели промышленники, работодатели, представители профсоюзов, борющихся против дискриминации в направлении трудоустройства, предоставления жилья, в расширении возможностей для отдыха. Их деятельность основывается преимущественно на посредничестве и разборе поступающих к ним жалоб.

Южно-Африканская Республика:

После 45 лет политики апартеида было очень много больных вопросов на почве межрасовых отношений. Особенный интерес представляет работа так называемой **Комиссии правды и примирения**, на заседаниях которой встречались бывшие виновники и жертвы разного рода столкновений эпохи расизма. Кроме того, многие учреждения в ЮАР разработали механизмы для решения конфликтов и программы подготовки для жизни в условиях расового многообразия.

Эффективные профилактические меры:

Авторы упомянутой монографии перечисляют ряд методов и приёмов борьбы. По их мнению, необходимо:

- собирать данные и информацию по всем соответствующим областям;
- последовательно применять имеющиеся юридические средства;
- систематически и основательно изменять судебные и правовые органы;
- разрабатывать комплексные программы, предназначенные как для широких слоев населения, так и для отдельных категорий населения, а также социально-экономические и культурно-образовательные стратегии.

Авторы отмечают, что большую роль в этом играют:

- трудоустройство и занятости людей разных рас, социальных групп, религий и так далее, имеет очень большое значение.
- Образовательные программы: например, видеокассеты, которые объясняют культурные различия и говорят о преступности на почве ненависти.
- Кампании с целью искоренить из спорта ненависть.
- Программы со специфической целью; например, прекратить драки между двумя группировками подростков в одном из районов Лондона.
- Программы поддержка и защиты для жертв.
- Кампании в школах – целенаправленная подготовка учителей и школьников.
- Разработка кодекса поведения. Санкции для тех, кто его нарушает.
- Сети поддержки: поддержка индивидов и организаций.
- Посредничество, решение конфликтов путём примирения.
- Попытки удаления из Интернета определенных материалов.

Самые эффективные подходы

По свидетельствам авторов монографии, несмотря на достаточно большую активность в создании инициатив, существующий опыт пока недостаточно глубоко и детально изучен. Тем не менее, можно сделать несколько важных выводов.

- Рекомендуют комплексные программы, охватывающие широкий диапазон групп и организаций. Стратегии на базе согласованных всеми участниками протоколов о том, как вести дело и о том, как учитываются интересы всех заинтересованных лиц.
- Программы должны быть гибкими и способными использовать обратную связь.

- Элемент партнёрства очень важен. Без этого не будет точного определения задачи и методов работы.
- Нужен очень тщательный диагноз проблем. Может быть, придётся начать с больших общих собраний граждан.
- Желательно иметь план действий и по нему продвигаться.
- Должны фигурировать проверка исполнения и оценка.
- Если речь идёт о молодёжи, молодые люди сами должны быть вовлечены. То же самое насчёт меньшинств.

Роль СМИ в отношении преступности на почве ненависти важна, но и сложна. Они могут способствовать созданию стереотипов (иммигранты), мимоходом нагнетая атмосферу, но в то же время они могут оказаться мощными союзниками в подъёме общественного сознания. Их нужно вовлекать в обсуждение и в планирование и попытаться внушить им чувство ответственности за то, что происходит.

Использованные работы:

1. www.crime-prevention-intl.org

International Centre for the Prevention of Crime

“Preventing Hate Crimes: International Strategy and Practice”

Published 2002 (56 pages).

Prepared by Margaret Shaw and Olivier Barchecheat

2. John G.D. Grieve, CBE QPM BA M Phil,

“Critical Incidents, Hate and Anti-Racist Policing:

Where have we been? Where are we now? Where are we going?”

Unpublished lecture delivered at St. Petersburg MIA University

January 14-21, 2002

МАТЕРИАЛЫ БРИТАНСКОЙ ПОЛИЦИИ ПО ПРОБЛЕМАМ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ

Одной из задач проекта “Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в Российской Федерации” и направлений его деятельности является содействие российским органам власти, экспертам и гражданскому обществу в развитии их профессионального потенциала в этой области. Так как в этой сфере ключевую роль играют правоохранительные органы, то основное внимание уделялось оказанию содействия в подготовке кадров и повышении квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Являясь представителями правоохранительных органов, сотрудники милиции ежедневно находятся в непосредственном контакте с населением. Поведение сотрудников милиции в ситуации социальной напряженности, вне зависимости от ее природы - этнической, религиозной или иной - и их отношение к этой ситуации имеют принципиальное значение. Предубеждение, непонимание и отсутствие необходимых знаний и навыков может вести к усугублению потенциально опасной ситуации. Опыт многих стран показывает, что непрофессиональное поведение и ложные психологические установки полицейских могут вести к значительному росту межэтнической напряженности.

Одну из проблем, таким образом, составляет недостаточная подготовка сотрудников правоохранительных органов. Хотя подготовка сотрудников милиции в Российской Федерации имеет традиционно высокий уровень (многие другие страны присылают своих сотрудников полиции в Россию для участия в программах подготовки офицеров среднего и высшего уровня), до сих пор не существует специальной программы, посвященной проблемам взаимоотношений между милицией и этническими и религиозными меньшинствами. Не хватает программы, направленной на обучение навыкам поведения, необходимым для повседневных контактов сотрудников милиции с представителями религиозных и этнических меньшинств.

Представляется, что публикуемые ниже информация о материалах британской полиции в этой области смогут помочь в подготовке методических рекомендаций и учебных пособий в рамках подготовки новой учебной программы для сотрудников МВД России.

Пособие по выявлению и борьбе с преступлениями на почве ненависти (*The ACPO Guide to Identifying and Combating Hate Crime*. The Secretary, Hate Crime Guide Sub-Group, ACPO, 25 Victoria Street, London SW1H 0EX, 2000, 162 pp.) было разработано Рабочей группой по преступлениям на расовой почве и ненависти Ассоциации руководящих полицейских работников Великобритании (АСРО), возглавляемой Джоном Гривом, директором отдела по расовым и насильственным преступлениям Лондонской службы полиции. Справочник написан с позиций прав человека, ибо на полицейских возложена обязанность защищать, соблюдать и содействовать развитию прав человека в полиэтничном сообществе. Их профессиональная обязанность состоит в том, чтобы быть государственными служащими, а не только лишь исполнителями правозащитной функции. Справочник адресован в первую очередь полицейским, но не только им одним, ибо для того, чтобы

население полиции доверяло, изложенные в нем философия, стратегия и процедуры должны быть открытыми для широкой публики.

Как правило, материалы для полицейских ведомств носят закрытый характер. В этой связи, отличительной чертой данного пособия является его открытость и общедоступность для широкого читателя помимо публикации отдельным тиражом, пособие размещено на страницах Интернета (www.interethnic.ru).

Пособие трактует группы риска, связанные с преступлениями на почве ненависти, шире, чем принятый подход в рамках нашего проекта, который к уязвимым группам населения относит, в первую очередь, национальные меньшинства. В связи с этим, по профилю проекта внимание при изложении материалов британской полиции было сосредоточено в первую очередь на преступлениях, совершаемых на почве этнической вражды.

По мнению авторов пособия, преступлением на почве ненависти является любое преступление, при котором фактором, определяющим жертву, являются предубеждения лица, совершающего преступление, направленные против какой-либо группы лиц, объединенных идентифицирующими (идентифицируемыми) признаками. Это достаточно широкое определение. **Жертва преступления на почве ненависти не обязательно должна принадлежать к меньшинству или к кому-либо, кого обычно считают “уязвимым”. В действительности, любой человек может стать жертвой преступления на почве ненависти.**

Преступления, совершенные на бытовой почве не включены в данный справочник, ибо многие присущие им особенности отличаются от определяемых здесь преступлений.

Особое внимание уделяется преступлениям, совершаемым исходя из **видимых** различий между группами лиц. Так как расистские преступления являются в Великобритании преобладающими по количеству и особо губительными, правительством было принято специальное законодательство, предусматривающее повышенные меры наказания для ряда преступлений, имеющих расистский характер. В частности, Акт о расовых отношениях 1976 года содержит определение того, что является расовой дискриминацией. Различают прямую и косвенную дискриминацию. Под прямой дискриминацией подразумеваются случаи, при которых лицо обращается с другим лицом менее благоприятно, чем третьими лицами, на расовой почве (это включает и расовую сегрегацию лица от других лиц); а под косвенной - предъявление неоправданных требований или условий, ставящих конкретную расовую группу в маргинальные условия.

Преступления, совершаемые вследствие нетерпимости по отношению к сексуальным меньшинствам, также относятся к приоритетным для полиции. Полицейские должны понимать, что в этих случаях надлежит проявлять особую чуткость и конфиденциальность. При этом, жертвами таких преступлений также могут стать друзья и знакомые этих лиц вследствие их связи с ними. В ряде случаев преступник может заблуждаться и из-за ошибочной мотивации нанести вред совершенно постороннему лицу, что еще раз подтверждает вывод о том, что жертвами преступлений на почве ненависти может стать любой человек.

Следует подчеркнуть, что не менее важны с точки зрения полиции и другие виды преступлений на почве ненависти, совершаемые против сектантов, лиц, ищущих убежище, инвалидов, беженцев, цыган, странствующих ирландцев и других групп.

В Справочнике содержится призыв к тому, чтобы на его основе проходило живое общение не только в рамках полицейских служб, но и между широкими слоями общественности, чтобы поступали отзывы и комментарии, приводился анализ лучших практик и т.п.

Акт о расовых отношениях 1976 г. под расовыми основаниями понимает цвет кожи, расовую принадлежность, национальность, гражданство, а также этническое или национальное происхождение. Согласно современной трактовке закона, евреи и сикхи также считаются расовыми группами. В соответствии с Актом о расовых отношениях преступления на почве религии не относятся к дискриминации. Это означает, в частности, что, например, мусульмане не могут называть это прямой расовой дискриминацией, хотя может иметь место косвенная дискриминация или преследование.

В расследовании по делу об убийстве Стивена Лоуренса содержится следующее определение расизма: “**расизм**, если употреблять общие понятия, состоит в поведении, высказываниях или действиях, которые ставят людей в невыгодное положение, или наоборот, предоставляют им какие-либо преимущества, на основании их цвета кожи, культурной принадлежности или этнического происхождения. Скрытые формы расизма также вредны, как и неприкрытый расизм” (6.4).

В том же материале дается определение и так называемому “**институциональному расизму**”, под которым понимается “коллективная неспособность организации оказывать соответствующие и профессиональные услуги лицам из-за их цвета кожи, культурной принадлежности или этнического происхождения. Это можно наблюдать или выявить в ходе процессов, по отношению к ним и поведению в отношении их, проявляющиеся в дискриминации, основанной на непреднамеренном предубеждении, невежестве, бездумности и расистских стереотипах, принижающих лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам” (6.34).

Также вредны и приемы полицейской работы, названные “слепыми к цветам”, согласно которым ко всем лицам подходят с одними и теми же мерками. Такой подход несправедлив, ибо он не учитывает то обстоятельство, что реакции у людей разные и потребности людей различаются. Неспособность это осознать и понять означает неспособность оказывать соответствующие услуги нуждающимся в них.

Преступления на почве ненависти являются наиболее отталкивающим видом преступлений. В одиночку полицейской службе с ними не справиться. В деле предотвращения и расследования таких преступлений требуется активная поддержка полиции со стороны центральных и местных властей, других партнерских ведомств, групп, отдельных лиц, сообществ, свидетелей и жертв. Совместные действия всех членов общества помогут изменить отношение к этой проблеме и стать барьером на пути расизма и ненависти. Большой вклад в это должна внести полиция своими позитивными действиями по борьбе с расизмом и другими проявлениями ненависти в поведении людей.

Факты, о которых, в частности, идет речь в исследовании по делу С. Лоуренса, и беспорядки, связанные с разбрасыванием самодельных бомб из гвоздей в Лондоне в апреле 1999 г., показали всю глубину проблемы расизма. В настоящее время политическая и социальная воля в Англии как никогда велика; еще никогда общественное мнение не было так чувствительно к этим проблемам. В 1998 г. в Акт о преступлениях и беспорядках было включено требование к местным партнерским организациям подходить к преступлениям и беспорядкам со всей строгостью закона. В том же году был принят Акт по правам человека, в котором было уделено большое внимание вопросам справедливого обращения с людьми.

Тот факт, что проблемы расизма и нетерпимости оказались в центре общественного мнения, послужило стимулом для деятельности полицейской службы по организации совместной борьбы с этими явлениями. Одним из главных вопросов стало завоевание доверия групп меньшинств.

Как было выявлено в результате расследования дела С. Лоуренса, в Лондонской службе полиции существовал институциональный расизм, проявляющийся в непреднамеренном предубеждении в ходе проведения расследований, в отношениях полицейских к жертвам преступлений и в поведении сотрудников полиции.

Сотрудники полиции должны твердо знать, что их задача состоит, прежде всего, в том, чтобы справедливо относиться к каждому индивиду и ко всем группам сообществ. Такой подход должен лежать в основе действий полиции по борьбе с преступлениями на почве расизма и всеми другими преступлениями на почве ненависти. Это особенно актуально для преступлений на почве гомофобии, жертвы которых (гомосексуалисты, лесбиянки, бисексуалы и лица, изменившие свой пол) опасаются сообщать о них в полицию из-за боязни того, что в ходе расследования преступления полиции станут известны подробности из их личной жизни. Это недоверие также усиливается распространенным среди этих лиц мнением, что полицейские не станут хранить эти сведения в секрете и сообщат о них членам семей, работодателям или соседям.

Как закон, так и кодекс поведения предписывают полицейским “быть нерасистами”. Было время, когда существовало лишь требование “быть пассивным нерасистом” (то есть пассивное состояние не выражения предубеждений и не проявление расистски окрашенных дискриминационных действий). Сегодня этого явно недостаточно, ибо на фоне пассивного не расистского окружения все еще могут сохраняться дискриминационные организационные структуры и практики, а расизм легко может процветать.

Для того чтобы противостоять предрассудкам, как в рамках полицейской службы, так и вне ее, каждый сотрудник должен следовать кодексу активного поведения. Этот кодекс предписывает намного большее, нежели строгое соблюдение закона. Применительно к расовой ненависти такое поведение должно называться анти-расизмом.

Индивидуальные нормы анти-расистского поведения для каждого полицейского состоят в следующем:

- избегать употребление расистских выражений или вести себя по-расистски;

- относиться ко всем коллегам и членам общества надлежащим образом, беспристрастно и без дискриминации;
- активно выявлять и подвергать порицанию расистскую речь и поведение среди сотрудников службы полиции;
- активно выявлять и подвергать порицанию имеющие место практику, политику или процедуры, которые ставят представителей национальных меньшинств в неблагоприятные условия;
- активно использовать власть полиции по искоренению расизма в обществе.

При этом следует помнить, что:

- то обстоятельство, что расовая дискриминация не носила преднамеренный характер, не делает ее менее вредоносной;
- относиться к людям беспристрастно и без дискриминации не означает подходить ко всем с одинаковыми мерками, а означает признание и уважение многообразия в целях выявления насущных нужд.

Все эти требования справедливы не только в отношении дискриминации по этническим признакам, но и для всех иных видов дискриминации.

Преступления на почве ненависти оказывают негативное воздействие на качество жизни своих жертв и тех, кто боится стать их жертвами. Вследствие этого полиция должна оказывать этой проблеме первостепенное внимание. Жертвы преступлений на почве ненависти испытывают дополнительную травму от осознания того, что мотивация лица, совершившего преступление, носит безличностную, групповую вражду, относящуюся к тем особенностям, которые связывают жертву с другими членами его сообщества. Этот фактор становится еще более болезненным, когда ненависть непосредственно направлена против таких видимых отличий, как цвет кожи, физическая инвалидность или другие явные показатели. Преступление, которое при иных обстоятельствах могло бы рассматриваться как незначительное, с привнесением в него элемента ненависти становится глубоко личностным и очень болезненным, способным нанести жертве огромную психологическую травму и сказаться на качестве его жизни.

Негативное воздействие таких преступлений еще более усугубляется тем обстоятельством, что преступления на почве ненависти относятся к категории происшествий, о которых менее всего сообщается. Преступник нередко держит одну и ту же жертву или группу жертв в изоляции и страхе, при этом при каждом нападении не превышая тот уровень физического воздействия, который требует сообщения в полицию.

В случаях, когда нападение на почве ненависти причиняет небольшой или не видимый ущерб, жертвы часто боятся, что полиция не выслушает их, не поверит им или что будет обходиться с ними неуважительно. Такие опасения присущи и жертвам особо жестоких преступлений на почве ненависти. Полиции надлежит сломать эти стереотипы путем завоевания доверия и оказания жертвам высококвалифицированной помощи.

В любом тесном сообществе воздействие преступления на почве ненависти на качество жизни не ограничивается только жертвой, но сказывается также и на семье

жертвы, и на круге друзей и знакомых и на всем сообществе. К каждой первичной жертве, как правило, добавляется еще значительное число вторичных жертв.

Помимо оказания такого негативного воздействия на отдельных членов общества, преступления на почве ненависти губительны также и для всего общества. Эти преступления, подчеркивая существующие между людьми различия, служат их разъединению, являются питательной почвой для роста подозрительности, недоверия, отчуждения и страха. Они способствуют росту изоляции и создают барьеры для общения.

Одним из средств борьбы с преступлениями на почве ненависти является осуществление полицией политики позитивного ареста. **Позитивный арест** означает, что в случаях, когда имеется достаточно свидетельств, подтверждающих, что нападение совершено на почве ненависти, подозреваемое в его совершении лицо (или лица) подвергается аресту, даже если степень тяжести совершенного при других условиях не требует ареста. Что касается преступлений, совершенных на почве расизма, то современное законодательство Великобритании подходит к ним с повышенной строгостью.

В ноябре 1998 г. Акт по правам человека, полностью вступивший в силу 2 октября 2000 г., сделал Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) более действенной с точки зрения законодательства Великобритании. Впервые в этой стране были провозглашены не только права, но и установлены ответственность и обязанности. Согласно данному Акту, действия общественных властей или их представителей, противоречащие ЕКПЧ, считаются противоправными и граждане имеют право обращаться в этой связи в суд. Отныне судам и трибуналам Великобритании было вменено в обязанность при вынесении решений руководствоваться следующими соответствующими статьями ЕКПЧ:

- Ст. 2. Право на жизнь;
- Ст.3. Запрещение пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращению или наказанию;
- Ст. 4. Запрещение рабства и принудительного труда;
- Ст. 5. Право каждого человека на свободу и безопасность;
- Ст. 6. Право на справедливое судебное разбирательство;
- Ст. 7. Наказание исключительно на основании закона;
- Ст. 8. Право на уважение частной и семейной жизни;
- Ст. 9. Свобода мысли, совести и религии;
- Ст. 10. Свобода выражения мнения;
- Ст. 11. Свобода собраний и ассоциаций;
- Ст. 12. Право на вступление в брак и на создание семьи;
- Ст. 14. Запрещение дискриминации - пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой-либо дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любым иным обстоятельствам.

Некоторые из этих прав носят безусловный характер, но для большинства прав Конвенцией предусмотрены обстоятельства, допускающие вторжение в права граждан.

При этом, любое вмешательство должно быть санкционировано законом и только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств.

Сотрудники полиции должны, таким образом, осознавать свою индивидуальную обязанность уважать, защищать и содействовать развитию прав человека всех членов общества, а также своих коллег по службе. Сотрудники службы полиции должны выступать в качестве примера соблюдения прав человека на практике. В этом их должны поддерживать система подготовки и окружающая рабочая атмосфера, способствующие повышению их профессионализма и культуры этики.

Сбор данных и получение разведывательной информации о преступлениях на почве вражды является необходимым условием организации работы по пресечению таких преступлений. Это позволяет полиции выявлять активных преступников и определять, какими методами они действуют, как связаны друг с другом и каким образом выбирают свои жертвы. Эта информация может быть использована с целью установления:

- где произойдет преступление;
- когда оно произойдет и
- кто будет его совершать.

Выявление любых двух из этих компонентов позволяет полиции целенаправленно использовать имеющиеся средства.

Разведывательные меры необходимы для выработки эффективных стратегий пресечения преступлений на почве вражды. Без полноценной разведки полиция не сможет добиться тех непростых задач, которые на нее возлагаются. Стратегии местных полицейских участков обязательно должны включать мониторинг преступлений на почве ненависти и связанных с враждой происшествий.

Необходимо осуществлять взаимный обмен информацией между различными подразделениями полиции.

Повышение уровня взаимодействия и тщательная фиксации преступлений на почве вражды также позволят повысить и качество аналитических разведывательных материалов. Это означает, что все преступления, побудительными мотивами, к совершению которых явилась нетерпимость, должны быть четко выявлены и соответствующим образом зафиксированы в качестве таковых. На соответствующих носителях должно быть записано как можно больше детальной информации, особенно что касается правонарушителей и способа их действий. Кроме того, эту информацию необходимо включить в имеющиеся информационные системы.

Подход, основанный на добывании информации в отношении преступлений на почве ненависти, является намного эффективнее так называемого “реагирующего расследования”. Это означает, что совместное пользование информацией - с соблюдением при этом конфиденциальности - становится все более важным. Протоколы, заключаемые между ведомствами-партнерами об обмене информацией в области антисоциального поведения должны также касаться и информации о преступлениях на почве вражды.

Следует особо отметить, что сбор информации должен производиться лишь законными средствами. Различают внутренние и внешние источники информации. К внутренним источникам относятся:

- все данные о преступлениях (включая основные расследования);
- базы данных других ведомств (force intelligence databases);
- Национальная компьютерная сеть полиции; и ряд других.

Внешние источники могут охватывать очень широкие области: от различных правительственных департаментов и организаций до молодежных спортивных клубов и таких источников, как Интернет и публикации в прессе.

Сбор информации является длительным процессом. При этом, он должен быть организован таким образом, чтобы непосредственные действия, например, осуществление ареста, не повредили долгосрочным целям. Если имеются сомнения относительно того, какие действия следует предпринять, к этому следует подходить с точки зрения последствий таких действий, как для жертвы, так и для лица, совершающего преступление. На стадии планирования операций следует проконсультироваться с полицейским юристом в отношении соблюдения прав человека.

Активные действия против лиц, совершающих преступление, могут включать личный надзор за подозреваемым, аудио и видео запись и топографическую съемку. В каждом конкретном случае следует удостовериться, что избранные методы наименьшим образом вторгаются в права личности. Все меры должны полностью соответствовать Акту о правах человека 1998 г. и быть пропорциональны степени тяжести конкретного преступления.

В стратегическом плане полиции следует устанавливать более тесные связи как со всем обществом, так и с этническими и другими меньшинствами.

С точки зрения тактических задач, необходимо:

- выявлять и устанавливать контакты с группами, за которыми ведется мониторинг;
- обеспечить надежные средства связи (например, по электронной почте между полицией и местными властями);
- использовать схемы наблюдения (на работе, в общественных местах и т.п.);
- максимально использовать конфиденциальные источники информации;
- поддерживать связь с теми членами общества, кто в силу своей профессии общается со многими лицами (распространители газет, рыночные торговцы, таксисты и т.д.);
- проводить регулярные встречи с группами, состоящими из жертв преступлений на почве ненависти.

В справочнике также приводятся конкретные меры, которые следует предпринимать полиции по борьбе с преступлениями на почве расовой и иной вражды в самых разнообразных областях: образования, спорта - в частности, что касается футбольных клубов, и проч. Так, например, содержится требование преследовать в судебном или уголовном порядке лиц, наносящих настенные рисунки "граффити", расклейщиков плакатов и т.п., если их рисунки и плакаты отражают расистские или гомофобные идеи.

Поступающая с мест прямая и косвенная информация после ее обработки позволяет полицейским отделениям составить представление о качестве жизни как отдельных лиц, так и их сообществ. Сбор и анализ поступающих данных дает возможность проводить раннее выявление тенденций и факторов, вызывающих напряженность в отдельных частях общества. Благодаря этому полиции становятся известны проблемы и лежащие в их основе причины, что позволяет своевременно принимать меры по их разрешению.

Ключевым моментом в этой работе является осуществление эффективного анализа информации и данных. Анализ должен проводиться с использованием признанных аналитических систем, таких, например, как ANACAPA (используемая правоохранительными органами и спецслужбами методология анализа комплексных данных), и быть многоуровневым, причем, каждому уровню должна отводиться конкретная роль.

Так, например, на уровне ОСУ (оперативные спецподразделения) необходимо расширять возможности получения информации относительно проблем, существующих в местных сообществах. Сотрудники полиции должны, выполняя свои обычные повседневные обязанности, также содействовать развитию осведомленности о состоянии дел в местных сообществах.

В ряде случаев источниками беспокойства в сообществах, а также индикаторами напряженности в обществе могут стать такие происходящие в обществе значительные события или инциденты, как:

- важные юбилейные даты;
- случаи беспорядков;
- общественные мероприятия (собрания, демонстрации, карнавалы, концерты, ярмарки);
- политические выборы или другие кампании, поляризующие мнения сторон;
- смертные случаи, происшедшие в местах заключения;
- проводимые полицией мероприятия (рейды и другие оперативно-профилактические мероприятия);
- религиозные праздники;
- проявления экстремистских действий;
- национальные или международные инциденты.

Информацию в этой области полицейский также может получить непосредственно на работе, если учитывать такие моменты, как:

- выходящие за рамки обычных/серьезные оскорбления полицейских работников;
- использование против полиции средств нападения;
- враждебность или оказание сопротивления обычным полицейским действиям (патрулирование, проверка документов, задержания).

При всем том большом значении, которое уделяется в настоящее время в полиции Великобритании проблеме осведомленности о состоянии дел в обществе, в то же время постоянно подчеркивается необходимость соблюдения конфиденциальности. При этом отмечается, что источник информации не обязательно должен быть открыт.

Эффективным подходом к управлению и защите конфиденциальных источников является использование регистра конфиденциальных источников. Каждому источнику

информации придается собственный регистрационный номер, под которым он значится в этом регистре, содержащем его данные. Доступ к регистру (который может быть на бумажных или электронных носителях) ограничен, в то время как информация, источник которой обозначен лишь номером, доступна широкому кругу лиц. Рекомендовано сохранять регистры в течение шести лет.

Порядок обмена информацией установлен Актом о преступлениях и беспорядках 1998 г. Как уже отмечалось, всеобъемлющая, высокоточная картина состояния дел может быть достигнута лишь посредством обмена информацией между всеми сторонами, обладающими соответствующими данными. Процедура обмена происходит на основе протоколов, особенно, если это касается обмена информацией с другими ведомствами.

Согласно Разделу 115 Акта о преступлениях и беспорядках, в случаях, когда это может помочь в разработке эффективной стратегии по сокращению преступлений и беспорядков, допускается производить обмен информацией между соответствующими органами и сотрудничающими с ними партнерскими организациями и лицами.

При этом, отмечается, что персональные сведения о жертве, информаторе или свидетеле не должны предоставляться другой организации без предварительного письменного согласия данного лица. Такое согласие не требуется лишь при крайне серьезных обстоятельствах, когда это необходимо в целях защиты общественных интересов. Сотрудники полиции, в чью обязанность это входит, должны всегда объективно оценивать факты, с тем, чтобы раскрытие источника соответствовало требованиям закона и было обоснованным.

На основании Акта о преступлениях и беспорядках были созданы межведомственные бригады, на которых возлагается ответственность за выполнение тех положений Акта, которые касаются молодых правонарушителей. Они занимаются работой с молодыми людьми, которые либо уже были признаны виновными по решению суда, либо получили последнее предупреждение от полиции. Задачи таких бригад устанавливаются районными программами действий молодежной юстиции.

Конечная цель деятельности полиции в этой области состоит в искоренении преступлений на почве ненависти. Естественно, что этого не добиться за один день. То, чего можно достичь значительно быстрее, это - изменить существующее в обществе положение жертвы и преступника, совершающего преступление на почве ненависти. Преступник, как правило, ощущает себя комфортно и действует анонимно из гущи общества, в то время, как жертва ощущает себя изолированной от основной массы общества. При этом преступник на почве ненависти как раз и хочет еще более увеличить эту изолированность и тем самым сделать жертву еще более незащищенной. Поэтому необходимо выработать четкую и реалистичную программу действий.

Общество должно выработать полное неприятие преступлений на почве ненависти. Ненависти должно противостоять резко враждебное отношение к ней со стороны общества. И наоборот, следует приложить максимум усилий, чтобы вовлечь изолированные жертвы и группы жертв в жизнь общества, путем законного и уважительного обращения с этими лицами, налаживания с ними диалога и вызывая у них чувство доверия. Это повысит их уверенность и поможет избежать страх оказаться

жертвой преступления на почве расовой или иной вражды, ибо сложнее испытывать чувство страха, если тебя окружают друзья.

На уровне стратегических задач полиции в области борьбы с преступлениями на почве ненависти крайне важным является предоставление защиты и поддержки таким сообществам. Лицам, имеющим мотивировку на совершение преступлений на почве нетерпимости к сексуальным меньшинствам, должна быть дана возможность сделать простой выбор: если ты хочешь, чтобы общество тебя принимало, измени свое поведение.

Служба полиции не может эффективно работать в одиночку. Имеется много областей общественной жизни, где полиция вовлечена минимально; в области же принятия мер по борьбе с преступлениями на почве ненависти - поле для деятельности полиции огромно.

Полиции следует устанавливать партнерские отношения на соответствующем уровне со всеми группами, которые могут быть вовлечены в борьбу с такими преступлениями. Причем, важно, чтобы эта борьба занимала в деятельности полиции центральное место.

Налаживание диалоговых механизмов позволяет не только получать дополнительную информацию, но дает намного больше, ибо объектом диалога является обмен мнениями и нахождение совместной платформы. Диалог отличается от дебатов, при которых каждый стремится “завоевать” принятие его точки зрения. Диалог же требует от каждого лица участия и раскрытие его или ее опыта и видения проблем.

Посредством диалога можно выявить любую область, по которой имеются расхождение мнений, или, наоборот, их совпадения. Успех диалога определяется тем, насколько у участников развито толерантное отношение к различным вопросам.

На уровне местных отделений полиции инициирование таких встреч с целью установления партнерских отношений может иметь очень эмоциональную окраску. Полиция может встретиться с резкой критикой. В этих ситуациях важно, чтобы полицейские не отступали от диалога, ибо эмоции, как только станет очевидно, что сотрудники полиции действуют искренне и настойчиво, со временем успокоятся, а долгосрочный положительный эффект от диалога будет огромным.

Вести диалог достаточно сложно. Это требует как времени, так и желания сотрудника. Диалог может совсем не состояться, если будет неправильно избран язык общения, т.к. общение не может быть эффективным, если каким-либо образом имеет место элемент оскорбления. Следует также всячески избегать стереотипов в общении.

Особенно осторожно следует подходить к вопросу гражданства лица и его статуса в Великобритании. Оскорбительными могут звучать и неоправданные вопросы. Сотруднику полиции рекомендуется спросить себя: “А задал бы я этот вопрос человеку, если бы он был белым?” Ибо такие ненадлежащие вопросы могут разрушить отношения и подорвать доверие.

Огромным препятствием для разрешения существующих сложностей с пресечением преступлений на почве расовой и иной вражды являются негативные

стереотипы. Во многом современное общество пронизано стереотипами, которые люди перенимают от своих друзей, в школе, на работе и из средств массовой информации. Полиция должна наладить диалог со многими ведомствами страны в целях выработки основы для установления отношений между полицией и сообществами и расовых взаимоотношений в деле искоренения преступлений на почве ненависти.

СЛОЖНОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ ВО ФРАНЦУЗСКОМ «МУЛЬТИЭТНИЧНОМ» ОБЩЕСТВЕ²⁸.

Введение

Во Франции устойчивость ксенофобских и неокOLONиалистских настроений, наряду с твердой убежденностью в том, что соблюдение принципа равного обращения со всеми является адекватной реакцией на эти настроения, обуславливает отсутствие активных мер по противодействию этнической дискриминации со стороны государства. Несмотря на растущую этнизацию социальных отношений на рабочих местах, в школах и в местных общинах доминирующее место в публичном дискурсе по-прежнему занимают вопросы борьбы с социальным неравенством, и таким образом не уделяется внимание специфическим проблемам, с которыми сталкиваются постколониальные иммигранты и их потомки. Последние стали удобными «козлами отпущения» для обоснования популярного тезиса об общей деградации общества, и по этой причине они легко «криминализуются». В статье делается вывод о том, что отдельные положительные институциональные нововведения, наблюдаемые во Франции, смогут набрать силу только в том случае, если гражданское общество станет более открытым для переговоров о праве на проживание в городе и более толерантным к проявлениям этнических различий в общественном пространстве.

Появились ли в последнее время новые сюжеты в дискурсе современного западного общества о недостатке безопасности в городах, об урбанистических рисках, урбанистическом насилии? На этот вопрос можно ответить утвердительно. Несмотря на постоянное присутствие темы страха в общественном сознании со времен появления первых городов, несколько серьезных тенденций последнего времени резко обострили общее чувство незащищенности, присущее современным городским жителям.

Во-первых, окончание холодной войны положило конец «бинарному» видению мира. Появились новые антагонизмы, в основе которых лежали уже не только классовые различия, но и идентичности, сконструированные на основе расовой и этнической принадлежности. Во французском обществе к определяемым таким образом идентичностям применяется термин «культуры».

В сформировавшейся после 11 сентября атмосфере всеобщей подозрительности все сильнее нарастают страхи перед распространением новых «врагов» – внешних, внутренних, близких, далеких. Эти страхи приобрели такой размах, что стали угрозой для привычного мирового порядка. Другие, неизвестные «чужаки» (или же наоборот слишком хорошо известные по причине их близости) теперь воспринимаются как угроза, как риск. Как пишет Колаковский, «то, что называлось западным плюрализмом и терпимостью, на самом деле было простым равнодушием со стороны богатых. Но когда возникают угрозы богатству и благосостоянию, равнодушие по отношению к “другим” исчезает, и они сразу превращаются во “врагов” (см. Peres-Agote, 2004 г., с. 34).

Во-вторых, постколониальная иммиграция и присутствие иммигрантов из более бедных и политически нестабильных стран обусловили рост потребностей в социальной защите в последние три десятилетия. Это, в свою очередь, вызвало рост культурных претензий со стороны большинства. Когда иммигранты поселяются в

²⁸ Фрагменты статьи были опубликованы в “Living apart or together with our differences?”, *Ethnicities*, December 2002, 367-386.

неблагополучных районах, их начинают воспринимать как новую угрозу, как фактор, способствующий дальнейшему упадку городской культуры и усложнению внутриобщинных взаимоотношений.

В-третьих, революционное развитие информационных и коммуникационных технологий, наряду с широким распространением неолиберального варианта «глобализации», актуализировало чувства незащищенности и неопределенности.

В-четвертых, еще один вызов традиционному урбанистическому миру возник как следствие усиления влияния «масс-медийной» демократии, т.е. демократии мнений, основанных на популистских лозунгах и призывах. Являясь источником деструктивных образов (врага, опасности), масс-медиа укрепляет существующие негативные стереотипы и предлагает упрощенное толкование сложной структуры современного общества, тем самым, усугубляя нравственный кризис и углубляя социокультурный раскол. Факты экстремального насилия преподносятся как норма, легитимизируется использование силы как позитивного, так и негативного характера. Масс-медиа представляет реальность в черно-белом цвете, как будто в ней существуют только победители и побежденные, только твердые «за» и «против», только простые однозначные ответы, и отсутствуют понятия компромисса, сложности, неопределенности.

Городское насилие всегда было своего рода «общим местом», однако новым явлением стало смещение на города фокуса обеспокоенностей экзистенциального характера, а также конструирование внутреннего врага в условиях отсутствия внешнего. Истоком этих новых патологий является то, что Бауман называет *unsicherheit* – незащищенность, неопределенность, уязвимость, – во взаимосвязи с глобальными переменами в мире (см. Bauman, 1998). Целый ряд факторов обуславливают распространение ощущения *болезненности конца века*: нестабильность общества, в котором мы живем; внедрение в массовое сознание геополитического фактора, формулируемого масс-медиа как «опасность у наших дверей», и связанное с этим чувство страха; общая неопределенность и размывание всевозможных границ и ориентиров. Так, если по данным национального опроса 1996 г. лишь 28% французов считали, что условия их жизни ухудшаются, то в 2001 г. их стало уже 60%. (см. Mucchielli, 2001 г., с.23). По данным на 2003 г., 6,5% из 60-миллионного населения Франции живут в бедности.

В этом новом глобальном контексте властные отношения между городами и внутри городов определяются как текущей культурной гомогенизацией (связанной, помимо всего прочего, с массовыми коммуникациями и потреблением), так и усиливающимся вниманием к замкнутой или местной идентичности, принадлежности и стремлением к сохранению своей исключительности. Этот дуализм можно интерпретировать как комбинацию двух процессов, определенную американским политологом Арджуном Аппадурай как «противоречие между культурной гомогенизацией и гетерогенизацией». Совмещение этих, на первый взгляд, противоположных понятий является результатом своеобразной игры между локальным и глобальным, близким и далеким (см. Appadurai, 1997 г., с.32).

Какова же реакция правительств на этот сложный общественный недуг? Уже упомянутые политические, экономические и культурные тенденции привели к тому, что правительства более не способны выполнять функцию объединения нации, а все прежние интеграционные механизмы постепенно перестают функционировать. Государство, судя по всему, оказывается не в состоянии удовлетворить растущую потребность граждан в безопасности и определенности. Более того, некоторые политические решения (сокращение пособий, реструктуризация промышленности), напротив, способствуют дальнейшему движению в сторону «коррозии долгосрочных обещаний», как это определил Ричард Сеннет. (см. Sennett, 1998г., с. 53). Правительства

уже не стоят на страже соблюдения общественного консенсуса о равенстве и рационализме, лежащего в основе западной современности, как это делали демократические государства всеобщего благоденствия и защиты прав, которые боролись с социальной напряженностью с помощью повышения уровня жизни наемных работников и расширения доступа к гражданству. На фоне глобальных мировых процессов и индивидуализации общества эти механизмы государственной политики разрушаются. Одновременно широкое распространение общественных субъектов, определяющих себя как множественные или гибридные, ставит перед национальными элитами непростую задачу достижения хотя бы относительного единства населения страны, которой они управляют посредством государственной бюрократии. Целью данной статьи является изучение, во-первых, процесса дестабилизации центральной государственной власти во Франции, во-вторых, процесса разрушения Республиканских идеалов всеобщего равенства в свете новых вызовов современности и растущей этнизации социальных отношений. В статье исследуется феномен появления особой политической грамматики, когда вместо прямых ответов на заведомо невыполнимые требования фокус внимания переключается на риски, связанные с так называемой «угрозой со стороны молодежи» – детей иммигрантов из бывших колоний, проживающих в изолированных общинах. Поскольку представители этой социальной группы не имеют доступа к формальным каналам самовыражения, они часто становятся объектом необоснованных обвинений и «козлами отпущения». В реальности же молодежная преступность составляет всего 20% от общего числа преступлений во Франции.

В заключении статьи делается вывод о необходимости переориентации общественных дебатов на проблемы расизма, межэтнической нетерпимости, исламофобии и антисемитизма, которые обострились во Франции после событий 11 сентября. Во Франции ощущается острый недостаток дебатов по вопросам государственности, групповой принадлежности и расизма; что проявляется особенно отчетливо во время выборов (в 2002 г. в стране прошли президентские и парламентские выборы). В общественном сознании преобладает всеобщая амнезия по вопросу истории формирования нации и последствий колонизации, которые до сих пор негативно сказываются на взаимоотношениях между потомками иммигрантов и полицией. Общество пребывает в убеждении, что основополагающие принципы Республики будут всегда служить неким магическим виртуальным связующим механизмом, объединяющим всех граждан Франции. Возможно ли, чтобы нация во Франции была одновременно и единой, и многообразной? Возможно ли, одновременно наличие чувствительности к различиям и сильной объединяющей социальной матрицы? Как ответ на эти и другие вызовы необходимо развитие новых форм местной гражданской оппозиции для создания механизма противодействия стереотипам, культивируемым политиками и масс-медиа. Эти оппозиции будут способствовать принятию мер по борьбе с дискриминацией не только по религиозному или этническому признаку, но и в отношении жителей городских окраин и пригородов.

Новые вызовы французской демократии

Проведенное по заданию Европейской Комиссии в 1998 г. социологическое исследование во всех странах-членах Евросоюза выявило ярко выраженную враждебность и отчужденность по отношению к не-европейцам во Франции, в особенности по отношению к арабам, африканцам и азиатам. В среднем один из трех европейцев высказал мнение, что слишком много представителей других национальностей или «рас» живут в его стране. Такое мнение было особенно широко распространено в Бельгии и во Франции. Перечисление всех существующих форм

расизма и ксенофобии заняло бы слишком много времени и продемонстрировало бы существенную роль различных общественных институтов в их становлении. Например, в ходе недавнего анализа программы подготовки французских полицейских и, в частности, проблемы их недостаточной осведомленности о вопросах этнической и расовой дискриминации типичным комментарием интервьюируемых был следующий (см. Body-Gendrot, Withold de Wenden, 2003): “французская система настолько пропитана идеологией равенства и универсализма, что оказывается не в состоянии полноценно осознать проблему дискриминации. Выдвигаются обвинения против политических партий, движений и конкретных людей, но никто не признает, что само устройство общественных институтов во Франции порождает дискриминацию”.

“Проблема дискриминации не проявилась во Франции на политическом уровне, поскольку в обществе в принципе отсутствовала заинтересованность в актуализации этой проблемы, и слишком длительное время считалось достаточным существование республиканской политической системы и равноправия”.

“Отсутствие дискуссий по этой проблеме может быть связано также с колониальным прошлым Франции, которое во многом объясняет трудности признания факта существования дискриминации и инициирования ответных мер”.

Франция, в целом, представляет собой особый случай, поскольку она всегда отличалась сильной централизованной государственной властью и развитой системой общественных служб. Даже сегодня, в эру экономического неолиберализма, государственный сектор составляет более 25% рынка рабочей силы. Профсоюзные движения, их традиции и культура занимают господствующее положение на общественной арене; они же всегда выступали против государственных реформ. Среди других стран крайне мало подобных примеров, когда гражданское общество так последовательно формируется государством. Это связано, в основном, с тем, что законодательство Республики упразднило посреднические структуры, унаследованные от монархии. В отличие, например, от США государство во Франции конструировалось не как противовес индивидуумам, а как противовес разного рода ассоциациям (объединениям), над которыми оно устанавливало свое доминирование. Государство боролось против власти семьи, церковного прихода, общины. Оно отказывало в легитимации посредническим структурам, использующим этническую, расовую или религиозную идентичности для получения специфических групповых прав. Начиная с 1789 г., Франция функционирует на основе избирательных, индивидуально определяемых связей между индивидуумами, на базе которых формируется (и главенствует над ними) общественный договор. Однако на первом этапе развития современного государства во Франции доверие государства к индивидуумам было ограничено и на практике проявлялось от случая к случаю (см. de Singly, 2003 г.). Представительная демократия превалировала над всеобщей демократией. Суть республиканской модели социальной интеграции изложена в первом отчете Верховного Совета по Интеграции (ВСИ), основанного в 1991 г.: “Французская концепция интеграции должна подчиняться логике равенства, а не *логике меньшинств*. Наша концепция впитала в себя принципы идентичности и равенства, истоки которых относятся к Великой Французской революции и Декларации прав человека и гражданина, и основана на признании равенства индивидуумов перед законом вне зависимости от их происхождения, расы, религии... и исключает *институциональное признание меньшинств*.” (ВСИ, 1991: 19; курсив оригинала). Соответственно, сам термин «этнические меньшинства» исключен из оборота (более того, термин «этнический» часто ассоциируется с судьбой евреев во время Второй мировой войны, когда их насильно заставляли носить желтую звезду, и этот знак отличия для многих из

них означал смертный приговор. Закон против расизма 1972 г. был принят во Франции с целью борьбы с антисемитизмом).

Сегодня государственная власть по-прежнему воспринимает организации общин как потенциального противника и держит их на расстоянии. Для большинства французов идеология «универсальной (всеобщей) принадлежности» по-прежнему остается основной объединяющей силой в обществе, управляемом с помощью единообразия централизованных государственных установлений. По данным социологического исследования, проведенного для ежедневной газеты *Le Parisien* в декабре 2003 г., 69% французов одобрили введение запрета на ношение знаков религиозной принадлежности в публичных местах (включая школы) и высказались против введения новых праздничных дней, приуроченных к еврейским и мусульманским религиозным праздникам. В рамках этой концепции, по замечанию одного высокопоставленного государственного чиновника, Франция определяется как *временно* многоэтническое, но *не перманентно* мультикультурное сообщество, и, как следствие, Франция отказывается подписывать конвенции или договоры, в которых используется термин «меньшинство».

Однако в настоящее время такие основополагающие принципы французской национальной принадлежности (*national belonging*), как принцип секуляризации и всеобщего равенства переживают острый кризис, и можно говорить о постепенном разрушении формы общественных связей, которая сформировалась на основе исторических, философских, политических и юридических принципов и традиций Франции. Особенно явно эта тенденция выражена в городах, где проживает 80% населения страны. Вся система механизмов социальной интеграции (школа, политические партии, религия, армия, правосудие) оказалась недееспособной для современного поколения французов «иностранныго» или иммигрантского происхождения. Постепенно в общественном дискурсе утверждается мнение, что школы, система управления социальным жильем и органы внутренних дел не в состоянии обеспечить равное обращение со всеми, а право на проживание в городе (*right to the city*) не гарантировано каждому гражданину. Теперь стало невозможным утверждать, основываясь на «магии» всеобщего молчания (например, по вопросам расизма и этнической дискриминации), что этот феномен просто не существует. Организации и институты не могут больше молчать о том, что знают отдельные индивидуумы, что они пытаются скрыть или обсуждают в частном порядке.

До начала нашумевших яростных дебатов по поводу запрета на ношение мусульманских платков в государственных школах такой молчаливый критицизм вызывал лишь незначительную ответную мобилизацию и крайне мало видимых проявлений разногласий в общественной сфере. Возможны два объяснения этому факту. Во-первых, во Франции граждан не ориентируют на самостоятельное решение возникающих проблем. По сравнению с другими странами, Франция отличается наличием обширного арсенала административных правил и весомостью государственного сектора, что способствует сдерживанию инициатив гражданского общества. Если такие инициативы все же возникают, административные органы почти всегда воспринимают их как «лицемерные» (*de mauvaise foi*) или незаконные. Во-вторых, социальная дискриминация актуальна для более широкой аудитории, чем дискриминация этническая.

Проблема воплощения в жизнь принципа равенства на самом деле крайне сложна. По мнению А. Сен (Amartya Sen), «идея равенства подвергается испытанию со стороны двух типов факторов, определяющих различия между людьми: гетерогенность человеческих существ и множественность переменных, с помощью которых их равенство может быть оценено». Равенство в одном измерении может породить

неравенство в каких-либо других измерениях и смыслах. Также следует обратить внимание на такой феномен как "равенство возможностей". Для утверждения справедливости он должен быть пересмотрен и трансформирован в равенство результатов. Категории граждан, испытывающих предполагаемые или реальные ограничения, нуждаются в целенаправленной помощи для достижения равенства результатов между ними и более привилегированными группами. Но такая позитивная дискриминация впоследствии может трансформировать социальные интересы в проблему межэтнических отношений.

Во Франции ситуация еще больше осложняется тем, что необходимо учитывать предрассудки и социальные установки, пришедшие из частной сферы, несмотря на то, что формально соблюдение принципа светскости (*laïcité*) исключает их из сферы общественной жизни. Признание того, что расовые или религиозные ограничения могут быть устранены посредством позитивной дискриминации, немедленно порождает две проблемы: 1) возникает необходимость четкого определения этнической идентичности и негативных этнических стереотипов для эффективной борьбы с ними; 2) этническая идентичность автоматически ставится выше всяких других идентичностей.

А затем может быть начата дискуссия на тему: «какая из идентичностей?», суть которой, по мнению А. Сен, заключается в том, что у каждого из нас есть множество идентичностей в самых различных контекстах. Каждый отдельный индивид может быть, к примеру, "человеком малазийского происхождения, с определенными китайскими фенотипическими признаками, одновременно являться гражданином Франции, социалистом, женщиной, поэтом, вегетарианцем, астматиком, антропологом, профессором университета, протестующим против права на аборт, наблюдателем за птицами, астрологом и убежденным в том, что инопланетные существа регулярно прилетают на Землю на разноцветных космических кораблях, напевая при этом веселые песенки". (Цит. по: Fitoussi, 2003).

Однако путем разграничения социальных и культурных вопросов можно выделить два возможных варианта прекращения подобных прений. Первый – это вертикальный, основанный на защите привилегий, борьба за которые исторически ведется доминирующими классами и группами, например, профсоюзами. Другой – горизонтальный, направленный на сохранение границ между «своими», принадлежащими одной какой-либо группе, и «чужими» (см. de Rudder и др., 2000: с. 62). На фоне экономических и социальных угроз, связанных с процессом глобализации, и сильной позиции профсоюзов в общественной жизни Франции вертикальный подход стал преобладающим в публичном дискурсе. Социологический опрос среди взрослых и детских иммигрантских организаций, проведенный в 90-х годах прошлого века, выявил, что для лидеров общин социальные интересы являются гораздо более важными, чем культурные. "Практически никогда не поднимаются не только вопросы гражданства и общины, но даже и проблема "платков" и мультикультурализма". (Wihltold de Wenden, 1992: с.39). Действительно, открытый протест против культурной дискриминации является не самой лучшей стратегией поведения в стране, где так широко распространены универсалистские идеи. В таком случае, какой смысл меньшинствам разыгрывать карту этнической идентичности, если политическая система и общественное мнение Франции не восприимчивы к этническому лоббированию?

Многие индивидуумы различного этнического происхождения проявляют возрастающую восходящую мобильность (и состав национальной футбольной команды Франции – лучшее тому подтверждение). Азуз Бегаг, французский писатель арабского происхождения, называет их "*dérouilleurs*" (антрепренеры). И они не хотят подвергать

опасности свои достижения. Однако их персональная мобильность никак не влияет на положение основной группы – “*rouilleurs*” (отсталых), страдающих от различных препятствий, включая дискриминацию.

Дифференцированные реакции на текущие глобальные изменения в мире приводят к вырождению понятия гражданства в его различных значениях. “Прошлые исключения сейчас перечеркиваются новыми исключениями, и изменение роли национальных государств становится причиной появления нео-расизма или даже пост-расизма” (см. Balibar and Wallerstein, 1988, с. 19). По сути своей, для французов проблема заключается не столько во внешних границах, сколько в культурной терпимости и принятии различных культур и их прав во внутринациональном пространстве. Для правительства самым простым политическим решением в этой ситуации стало усиление надзора и ужесточение контроля за маргинализированными группами общества, включая иммигрантов без документов, бездомных, получателей социальных пособий, молодежь постколониального происхождения и т. д. Такая политика свидетельствует о кризисе “концептуальной, формирующей идентичность и легитимирующей системы”, созданной еще французскими якобинцами. (См. Negri, 1995, с. 137).

Под влиянием мощных процессов ослабления власти, лишения гражданских прав и ‘социального исключения’, кризис государства переходит в несколько иную плоскость, когда ставится под вопрос не столько его способность управлять мультикультурализмом, сколько обеспечение функции социальной интеграции. “Не так важно, кто и в каком порядке рассаживается за столом, если сам стол богатый” (см. Gitlin, 1995, с. 232), и в условиях массовой безработицы проблема «исключения» остается приоритетной для Франции. По мнению Де Рюддер (de Rudder) и др. (2000: 63-9), эта проблема синонимична фундаментальным столкновениям, связанным с потребностью в социальном признании (легитимность, достоинство) и отказом от субординации (притеснения, подчинения, репрессии), который связан с требованием равенства. Модели социальных различий конструируются со ссылкой на неравенство, при этом выделяются два уровня конфликта: первый – конфликт внутри социэкономической иерархии, где он может быть достаточно интенсивным, когда речь идет о школах, жилье и рабочих местах; второй – экстенсивный конфликт в терминах легитимности или нелегитимности (право являться частью группы, быть защищенным в правах и т. д.). Эти социальные различия определяются разностью в возможностях доступа к ресурсам и отказом в социальной легитимации для некоторых групп. Патология этих различий наиболее отчетливо проявляется во фрагментированности городов: город для всех – это не город для каждого. Городской вопрос в некотором роде пришел на смену социальным вопросам прошлых лет.

Этнизация общественных отношений во французских городах

В период с 1950 г. по 1970 г. во французских предместьях было организовано массовое строительство государственного жилья, возводимого быстро и недорого, для удовлетворения потребностей быстро растущего населения страны и уменьшения загруженности городских центров. Было построено около 10 млн. домов, расположенных чаще всего на окраинах городов. В 1960 г. в пригородах проживали 12 млн. человек, к 1975 г. их число выросло до 16 млн., а в настоящее время эта цифра составляет около 20 млн. (см. Mucchielli, 2001 г., с. 87). Необходимо отметить, что различные пригороды очень сильно отличаются друг от друга. В данном исследовании речь идет о т.н. ”проблемных” пригородах: это около 1200 пригородных зон, преимущественно примыкающих к большим городам. Вскоре после своего появления эти районы столкнулись с проблемой неразвитости инфраструктуры (общественный

транспорт, места для проведения досуга, торговые центры) и с проблемами политического характера (были изменены правила предоставления жилья, в результате чего наиболее мобильные семьи получили право на приобретение небольших домов в собственность). Освободившиеся квартиры и дома с помощью менеджеров государственного жилищного фонда заполнили иммигрантские семьи с низким уровнем дохода. Это привело к столкновению различных культур и этнических групп и к появлению страха угрозы нисходящей мобильности в среде французских рабочих семей. Эти опасения и негативные настроения еще более усугублялись дурной репутацией, закрепившейся за данными пригородами, а также быстрым обветшанием зданий. Повсеместный вандализм в жилых домах и местах досуга можно трактовать как протестную реакцию, адресованную французской государственной бюрократии за то, что она поместила всех в безликие, одинаковые коробки из бетона, без учета каких-либо культурных предпочтений (см. Vody-Gendrot, 2000 г.).

Возможности для восходящей мобильности были резко ограничены с прекращением работ по строительству нового жилья в этих районах. Взаимодействие глобальных и структурных перемен, с одной стороны, и бизнес-циклов вкупе с местными особенностями, с другой стороны, оказали крайне негативное влияние на пригороды, которые оказались заложниками принципов фордистской экономической модели массовой индустриализации, специфической системы зарплат и массового потребления. Теперь пригороды стали ярким историческим примером того, к чему может привести дефицит возможностей восходящей мобильности. С самого начала они были спроектированы слишком функционально, что исключило всякую возможность последующей адаптации к переменам и развитию. Эта негибкость отчасти объясняет высокий уровень безработицы, типичный для этих районов, и низкую степень мобилизации жителями собственных возможностей, за исключением активности на черном рынке и в альтернативной экономике (Bidou-Zachariassen, 1997).

Негативный индивидуализм

Описанные явления (структурные перемены, потеря статуса и нисходящая мобильность) оказали негативное влияние на положение определенных групп населения, ранее защищенных в плане работы, статуса, пособий, жилья и мобильности, и привели к возникновению т.н. *дифференциального* расизма. Корни расизма лежат в расслоении рабочего класса, сокращении рынка труда и неустойчивом положении среднего класса. Расизм, в свою очередь, подпитывается и одновременно служит опорой «негативному индивидуализму», как его определил Castel в 1995 г. Это индивидуализм, определенный в терминах лишений и неспособности. Ликвидация зарплатной экономики и дестабилизация рынков труда проложили путь социальной и культурной сегментации «бывших благополучных». Число безработных с полумиллиона человек в 1968 г. (что уже в два раза превысило показатель 1963 г.) выросло до 1 млн. человек в 1976 г. (сразу после первого нефтяного кризиса), затем до 2 млн. человек в 1982 г. и до 3 млн. в 1993 г. (см. Mucchielli, 2001 г., с.94). В настоящее время число безработных составляет примерно 10% от общей численности трудоспособного населения Франции, и это один из самых высоких показателей во всей Европе. Ирония заключается в том, что *petits blancs*²⁹ начинают стремиться к самоутверждению и завоеванию статуса в более широкой группе (иммигрантского происхождения), но эта группа, в свою очередь, обществом воспринимается как «изгой».

²⁹ *petits blancs* – термин, вошедший в употребление в 1838 г. на о-ве Реюньон для обозначения нового социального класса – обедневшей части белого населения, мелких собственников, лишившихся своих земель и разорившихся вследствие этого, т. е. *бедных белых*.

Многие французы, родившиеся во Франции, долгое время были убеждены, что получение иммигрантами французского гражданства автоматически приведет к нивелированию их этнических особенностей. Однако это представление оказалось иллюзией. Чем более «французскими» становятся иммигранты и их дети, тем более ожесточенно они отвергаются обществом. Это – расизм безотносительно расы, культурный расизм, скрытый за публичным дискурсом о социальной дезинтеграции. Как отмечает этнограф Поли, “первой реакцией на проблему расизма является молчание” (2001 г., с. 198). При этом чрезмерная заметность “ненастоящих” французов не является гарантией того, что и “настоящие” французы тоже будут достаточно заметны. Как замечает Э.Балибар (E. Valibar), “явное присутствие ‘чужих’ не может гарантировать ‘истинность’ своих”. Кроме того, общее чувство незащищенности и потери усиливается за счет продолжающихся процессов разрушения семейных связей и упадка общества всеобщего благополучия. В проблемных городских районах и пригородах распространенным явлением стала взаимная подозрительность и стремление избегать друг друга (см. Body-Gendrot и de Rudder, 1998 г.). Все отторгаемые обществом жители этих районов, как чисто французского так и иммигрантско-французского происхождения, испытывают острейшую проблему социальной стигматизации. Все они находятся в тяжелых социально-экономических условиях и, как следствие, исключены из общественной жизни и в целом из общества. Районы их проживания стали олицетворением упадка и беспросветности как для самих жителей, так и для внешних наблюдателей. Распространяется множество слухов о процветании в этих районах бандитских группировок, торговли оружием и наркотиками, радикального ислама, терроризма, фундаментализма и т. д. Муниципальные служащие и другие “внешние” работники, попадающие в эти районы, с подозрением относятся к их населению, и наоборот. Местная молодежь видит внешний мир сквозь призму стереотипов. И в довершение всего, идея “национального предпочтения”, поддерживаемая крайне правыми, стала вдохновляющим мифом, который основан на длительной успешной истории политического маркетинга.

Угроза со стороны молодежи

В этом контексте во французском обществе постепенно твердо закрепилось представление о воображаемой угрозе, исходящей от молодежи, и особенно со стороны иммигрантской молодежи. В других западных странах в образе Опасных Чужих представляются лица и группы, ищущие в этих странах убежища, представители расовых меньшинств, мусульмане и т. д. Во Франции угроза персонифицируется в образе молодых мужчин, выходцев из определенных городских районов и предместий. Постепенно на смену проблеме иммиграции, наиболее активно обсуждавшейся в 1980-х годах, приходит проблема молодежи из неблагополучных предместий, в частности, молодых магрибинцев. Общество плохо представляет себе положение многих из них. Половина магрибинцев либо работают на тяжелой, низкооплачиваемой работе, либо являются безработными. Общее число безработных среди этой категории составляет 50% (по данным 2000 г.), среди имеющих французское гражданство – 30%, в то время как среди коренных французов – 20%. (INSEE, 2001). Их недовольство своим положением иногда выливается в акты насилия или угрозы, которые вызывают всеобщую панику в обществе, раздуваемую масс-медиа и эксплуатируемую политиками.

Естественной реакцией общества на выступления, например, французских фермеров или рыбаков, выражающих социальное недовольство, маршируя по городам, поджигая публичные офисы и телевизионные станции, является политическая интерпретация их требований. Однако общество не предпринимает никаких попыток, чтобы понять и

«бунтарскую культуру» этой бесправной молодежи. По мнению Эрика Хобсбаума, попытка инструментализировать насилие могла бы стать “прелюдией к диалогу”. Вместо этого молодежный бунт представляется как реакция на отторжение со стороны общества, поскольку эти молодые люди растут в безымянных, изолированных районах с плохой репутацией, славящихся высокой концентрацией всевозможных социальных пороков. Считается также, что их молчаливые отцы не сумели передать детям культурное наследие, а матери, так же как местные общины, чересчур оберегают их от внешнего мира.

Основой их идентичности является то пространство, в котором они выросли. Результирующая субкультура соперничает с другими моделями социализации, которые также переживают кризис. Эти пространственные идентичности устанавливаются через отношения доминирования и субординации. Для молодых людей территория их проживания играет роль своеобразного маркера, она закрепляет временную солидарность и является тем достоянием, которое нужно защищать. Таким образом разграничение проводится не по признаку «врожденных» идентичностей, а по территориальному признаку: между “племенами”. Например, полиция является для них одним из таких племен. Религиозные, расовые и этнические различия отходят на второй план, а главным становится фактор принадлежности к определенному коллективному пространству *banlieues*. Эта территория, тем самым, в некотором роде приватизируется.

В замкнутом мире молодежи меньшинства интегрируются в большинство с помощью особой молодежной культуры. Это значит, что для обозначения своей принадлежности к определенному пригороду и обособления от основной массы “галлов” французского происхождения может называть себя “арабом” (или его могут называть так другие) (см. Shiff, 2001 г., с.358). В отличие от Северной Европы, группы неонацистов во Франции не слишком заметны, разве что иногда на стадионах. Но общество обеспокоено самим фактом того, что молодежь арабско-мусульманского происхождения претендует на контроль над своим коллективным пространством – фактически на приватизацию этой территории. Такая концепция идет вразрез с общепринятым видением публичного пространства и представляется угрожающей устоявшемуся порядку. Однако низкая активность населения в решении собственных проблем в силу вымышленного, а иногда и обоснованного страха возмездия, заставляет внешние институты вмешиваться с целью восстановления прежнего общественного порядка, против которого снова и снова будет выступать озлобленная молодежь. (см. Body-Gendrot, 2000a, гл. 3).

В феврале 2003 г. был принят закон, запрещающий сборища в подъездах и устанавливающий наказание за антисоциальное поведение в виде высоких штрафов и срока заключения до 2-х месяцев. Однако вряд ли можно утверждать, что выраженное намерение действительно привело к ограничению свободы передвижения. Более того, поскольку свидетели опасаются давать показания из-за страха возмездия, число арестов за нарушение данного закона до сих пор незначительно.

Гендерный аспект также необходимо принимать во внимание. В чем причина сложившейся ситуации, когда молодые мужчины с единым кодексом поведения и языком жестов, живущие между двумя культурами, воспринимаются как угроза и являются предметом особого внимания полиции, в то время как их сестры пользуются благами французской модели интеграции, не признающей расовые различия, имеют широкие возможности получения образования, вступают в брак в более позднем возрасте, что позволяет им избежать контроля со стороны семьи, и используют максимум возможностей для интеграции? Отчасти ответом на этот вопрос является ставшая повседневным явлением социоэкономическая мобильность, основанная на

возрастающей роли молодых женщин во всех сферах экономики, на их взаимодействии со всеми типами общественных акторов и использовании множественных источников для формирования их идентичности. В настоящее время доля молодых мужчин – выходцев из рабочей среды, обучающихся в элитных школах, ниже, чем в 50-х годах XX в., в то время как молодых девушек иммигрантского происхождения становится все больше в университетах, в сфере массовой информации и досуга, в государственных органах и частных фирмах.

В заключение двух последних разделов следует сделать вывод, что распространение идеологии ксенофобии и неокOLONиализма в обществе и различных его институтах на фоне общей исторической амнезии о процессе формирования нации и нежелания замечать мультикультурный характер современного общества не ставят проблему борьбы с этнической дискриминацией в число приоритетных на государственном уровне. Во Франции широко распространено мнение, что отсутствие упоминания об этнических и культурных различиях более выгодно для общества, в том числе и для детей иммигрантов, которые могут без лишнего “шума” подниматься вверх по социальной лестнице. Но для определенного меньшинства тех, кто не сумел окончить школу, потерпел неудачу в поиске работы и жилья, и кто в общественном сознании фигурирует как “внутренний враг” (особенно после событий 11 сентября), французское гражданство и другие официальные бумаги оказываются бесполезными для преодоления дискриминации. Обращение к европейским институтам с целью преодоления национальных ограничений, как рекомендуют некоторые прогрессивные деятели, также не выглядит перспективным решением.

Реализуемая во Франции политика отчасти решает проблемы гражданства и интеграции. Однако недостаточная адаптируемость элит к мультикультурным запросам лишает термин «интеграция» его исходного значения.

Современная политическая дилемма

Конструируемое политиками и СМИ представление о постоянной угрозе, исходящей из предместий, вынудило левое крыло французских политических сил сменить направление деятельности с социального предотвращения рисков на их урегулирование (Duprez и Body-Gendrot, 2001). Распространенное среди политиков опасение возможной потери контроля над ситуацией, интересы отдельных групп бюрократии и снижение безопасности, ставшее проблемой для «простых» граждан, способствовали превращению обсуждения вопросов безопасности в политическую технологию. В этом отношении сегодня левые почти не отличаются от правых. Город, и как географическая единица, и как микрокосм превращается в метафорическое средоточие страхов, неуверенности и напряженности. Город не несет более в себе надежду на совместную жизнь и деятельность “непохожих”. Сосредоточиваясь на городских проблемах, политический дискурс обеспечил себя новой легитимностью, с помощью конструирования “опасных” мест и категорий населения и предложения для них специальных решений. Как отметил Биго (Bigo), “рассуждения о безопасности, основанные на страхе, становятся технологией правительства: ее целью является неизменно исчезающий и неуловимый враг; тем временем предаются забвению (часто непреднамеренно) последствия мер структурного характера, приведенных в действие 20-30 лет назад. Политика надзора и репрессий со стороны полиции и юстиции пытается придать новую легитимность государству, не столько успокаивая население, сколько внушая ему опасения по поводу внутренних и внешних рисков (1998: 33; см. также Body-Gendrot, 2002: Гл. 3).

Создается впечатление, что, официальные институты напуганы происходящими социальными переменами, и налицо определенные несоответствия в их деятельности.

Например, в недрах национальной полицейской системы продолжается борьба вокруг определения угроз и выстраивания иерархии этих угроз. Странным образом события 11 сентября 2001 г. не эксплуатируются французскими политиками, которые предпочитают говорить об угрозах, исходящих из пригородов, а не от террористических сетей. Хотя имплицитно обе эти угрозы связаны с исламом, терроризм, с которым Франция уже не раз сталкивалась на протяжении 1990-х гг., рассматривается скорее как повод для развертывания рутинных полицейских мер, нежели как причина для подлинной реорганизации всей полицейской системы. Государственная власть, бюрократия и СМИ представляют собой подобие железного треугольника, внутри которого заключено то, что выдается за адекватное представление об опасности (Edelman, 1988). Однако этот треугольник уже проржавел, и им отмечены лишь попытки восстановить, с различными целями, утраченный контроль.

Стратегии усиления законности, продуцируемые государственным аппаратом, необходимы, но не достаточны. Они остаются нестабильными и обратимыми. Органы власти на различных уровнях сопротивляются директивам сверху, тормозят их или направляют в иное русло; тем временем в верхних эшелонах власти различные подразделения борются друг с другом. Уход от ответственности на низшем уровне, где полицейские чины и рядовые исполняют команды сверху в силу своего собственного разума, чрезвычайно распространен. Таким образом, государственный аппарат является чем угодно, только не единой командой, рассуждающей и действующей в согласии с некоей общей политической линией.

Попытки общественной борьбы против дискриминации

Под давлением Европы, настаивающей на признании этнических меньшинств, требований самих заинтересованных граждан, а также перед лицом угрозы насилия со стороны молодежи французские общественные организации постепенно пришли к осознанию того факта, что необходимы какие-то действия, пусть даже чисто символические, направленные против этнической дискриминации.

В октябре 1999 г. была создана Национальная комиссия по изучению дискриминации и борьбе с ней. Правительство левых, тем не менее, никогда не имело намерение превратить ее в аналог влиятельной английской Комиссии по расовому равенству. Не существует банка данных, который позволил бы исследователям выявить уровень дискриминации, ее глубину, формы ее проявления или ее последствия для жертв и виновников (de Rudder et al., 2000: 2). Немногие авторы изучали последствия расизма и расистского поведения в общественных местах. Изучение межэтнических отношений, в прошлом практически отсутствовавшее во Франции, сегодня развивается, но на определенном идеологическом фундаменте. В среде французских исследователей существует опасение, что сбор информации под этническим углом зрения может подпитывать противоречия между универсалистскими принципами, лежащими в основе французской нации, и зарождающейся политикой различий, основанной на этнизации социальных отношений. Вопрос ставится следующим образом: следует ли в исследовательских целях, особенно при использовании количественных показателей, реифицировать идентичности? Если нет, то какие способы классификации могут быть признаны ясными, адекватными и объяснимыми, спрашивают исследователи? (de Rudder et al., 2000: 22; Wiewiorka, 2000a: 97-8)? Как могли бы они получить широкое признание населения вне контекста социально-экономической иерархии и символического принижения отдельных категорий? Как справедливо отмечает С. Таббони (S. Tabboni), «анализировать различия без учета иерархической составляющей невозможно или бессмысленно, если проблема различий оказывается столь

взрывоопасно когда демократические силы пытаются в своих программах свести ее к нейтралитету, это именно потому, что она всегда связана с утверждением иерархии". (2001: 73)

Под эгидой вышеназванной Комиссии была создана телефонная служба (линия № 114), записывающая жалобы на этническую дискриминацию. За первые четыре месяца существования этой службы было зарегистрировано 476,000 звонков, но лишь 3000 жалоб были переадресованы префектам для принятия мер на местном уровне. Половина жертв так и не получила никакого ответа по разным причинам, в том числе из-за недоверия префектов к такой форме работы. Однако дискриминация широко распространена во Франции, что подтверждается наличием семи миллионов рабочих мест в общественной и частной сфере, доступ к которым закрыт для иностранцев; фактами расистского поведения на рабочих местах и в домашней сфере, которые редко влекут наказание, поскольку до настоящего времени жертве вменяется в обязанность предоставление суду доказательств намеренной дискриминации (на протяжении 10 лет только два случая расовой и два – гендерной дискриминации были успешно рассмотрены в суде); фактической недоступностью для молодежи из неблагополучного предместий элитных школ; ограничением длительно проживающих в стране иммигрантов в избирательных правах (которыми пользуются, в отличие от них, иностранцы европейского происхождения) и т. д. Пока немногие французы (как показывают приведенные выше суждения работников социальных служб) обеспокоены тем, что универсализм остается невыполненным обещанием. Например, неофициальные данные показывают, что в промышленном городе, вроде Roubaix, среди 20% безработных с высшим образованием 90% имеют североафриканское происхождение. На рабочие места неявным образом допускают только "сине-бело-красных" (цвета французского флага). Вопреки закону, запрещающему дискриминацию по принципу происхождения, дискотеки закрывают свои двери перед молодежью нефранцузского вида, из опасения возможных стычек. Подобные практики ставят под сомнение универсалистские принципы Республики.

Игра в прятки с этничностью (Poiret, 1999: 19) вызвала к жизни завуалированные формы аффирмативных действий, ориентированные на территориальный, а не собственно этнический подход к социальной незащищенности, под лозунгом "позитивного действия" и попыток купить социальное спокойствие. Этот подход состоит в стремлении избежать навешивания ярлыков на население иммигрантского происхождения как на получателей помощи, но именно это население, скрываемое за эвфемизмами "жители проблемных районов", "женские организации", "молодежь из пригородов" и т. п., является целевой группой данной политики. Очевидность социальной стигматизации обеспечивает направление помощи в самые неблагополучные кварталы, где именно население иммигрантского происхождения становится ее основным получателем. (Calvés, 2001: 463). Такая помощь предназначена, прежде всего, для больших семей с плохими жилищными условиями, высоким уровнем безработицы и низким – образования. Этим критериям соответствуют множество домохозяйств африканцев и североафриканцев в проблемных районах. Программа приоритетного доступа к образованию ориентирована на школы, где учащиеся иммигрантского происхождения составляют до 80-90% и где растущая этнизация социальных отношений вызывает напряженность. В элитном политологическом институте Парижа (Sciences Po) выделена квота в 40 мест для лучших учеников из "целевых" школ, расположенных в пригородах столицы. Этот очень символический жест, однако, выглядит достаточно скромным для учебного заведения с 1500 студентами. К тому же другие элитные школы не последовали примеру Sciences Po.

Заключение

Очень медленно, на местном уровне французские чиновники меняют свои подходы, формируя демократическое пространство для обсуждения социальных проблем. Они заинтересованы в этом, с одной стороны, потому что насилие в пригородах порождает общественный беспорядок, которого следует избегать по целому ряду причин (включая электоральные интересы и недовольство Центра); с другой стороны, поскольку заработки слишком многих поставщиков услуг в общественном секторе зависят от взаимодействия между нуждающимися в помощи и основным населением (Body-Gendrot, 2000b). Однако общество реагирует на дискриминацию во многом традиционно. Яростные споры вокруг исламских хиджабов выявили глубокое нежелание консервативных элит признать множественную идентичность синонимичной новому этапу современности. Как объясняет F. de Singly (2003), после 1968 г. индивиды были решительно настроены на выражение своих разнообразных идентичностей, по определению Amatai Sen. Не желая больше оставаться индивидами, объединенными общественным договором, соблюдение которого гарантируется общественными институтами, пациенты требовали отношения к себе как к личностям, а не только как к пациентам, социальные работники желали персонализировать свой труд, женщины-заключенные хотели, чтобы их рассматривали также как матерей, и пр. Все эти требования создали неизвестные прежде проблемы для официальных инстанций. История с хиджабом – один из примеров этого. Идентичность не может быть сведена исключительно к внешнему виду. "Личность – это не только мобильный телефон Nokia, или кроссовки Nike, или выкрашенные красным волосы. Личность представляет собой комбинацию, составленную из набора доступных ей знаков, указывающих на принадлежность к избранным группам. Почему мы рассматриваем молодую женщину в хиджабе исключительно сквозь призму этого измерения ее идентичности? Что, религия – менее приличный материал для конструирования себя, нежели товары массового спроса?" Однако подобную постановку проблемы нечасто можно встретить в СМИ, которые предпочитают задавать вопросы об отношении людей к ношению хиджаба в терминах "за" или "против"...

Хорошо продуманная политика подразумевает многомерное воздействие на причины, факторы и патологии социального неблагополучия, питающие ксенофобию. Дебаты по поводу искоренения институционального расизма ведутся во Франции под сурдинку, а свобода действий, предоставленная государственным служащим, делает возможным расистское поведение некоторых из них. В среде большинства существует согласие в том, чтобы, с одной стороны, не подталкивать реформы, и, с другой стороны, разобщать и дискредитировать антирасистское движение.

В то же время, требования меньшинств и идеалы равенства все же пользуются определенной поддержкой. На местном уровне стихийные формы солидарности, общие ценности и гражданская культура базируются на общих принципах и убеждениях; привязанность к месту и социальное взаимодействие охватывают носителей разных идентичностей и представителей разных поколений (Amin and Thrift, 2002). Эта солидарность перед лицом трудностей редко находит отражение в комментариях СМИ. Однако, как поведал мне мэр парижского предместья Сен-Дени, только совместные действия и усилия, которые укрепляют сплоченность местного населения, возможно, в состоянии снять напряжение в таких мультикультурных и поляризованных населенных пунктах. Сказанное справедливо и для Марселя, где есть множество причин для социального взрыва. Однако совместные усилия посвященных представителей власти и опытных общественных активистов уже не раз позволяли предотвратить вспышки насилия и обратить на пользу общинные ресурсы. Опыт *Города поэтов (Cité des Poètes)*, снова в парижском регионе, где большинство составляют африканские семьи,

также демонстрирует важность совместного использования социального капитала и общественных сил. Мобилизация совместных действий и опора на собственные силы позволили жителям очистить их коллективное пространство от агрессивно настроенных молодежных группировок. Все эти примеры выявляют не только потенциал обновления, которым обладают культурно отличительные и маргинализированные субъекты, но и потенциал самого места. (Body-Gendrot, 2000a: Ch. 6). Люди вкладывают собственные ресурсы в места своего проживания и таким образом коллективно поддерживают друг друга. Они могут вновь интегрироваться как сообщество, мобилизуя внутриобщинные связи в интересах социального обновления.

В то же время, однако, необходимо обучать общество толерантному отношению к различиям. Публике можно прекрасно объяснить, например, что не следует смешивать экономическую нестабильность с проблемами этнических и расовых различий. До сих пор это не было сделано из-за отсутствия политической воли и доминирующих во французской действительности краткосрочных политических стратегий. Как сказал однажды кто-то из французских политиков, нет такой проблемы, которая не разрешится рано или поздно без внешнего вмешательства. Необходимо пространство для свободных дискуссий и переговоров между группами, как языка и политического инструмента, которые позволят людям отстаивать свои интересы и интересы других. (Minow, 1996: 47). Важно, в то же время, не переоценивать возможности и достоинства городских общественных мест как публичной арены, которая оказывается менее эффективным политическим инструментом по сравнению с общественными ассамблеями и иными учреждениями и где нечасто возникает демократически ориентированный интерес. Может быть, даже чаще происходит обратное, о чем свидетельствуют синдром NIMBY (not in my backyard – «не в моем дворе»), когда толпа контролирует определенные общественные места, а жители городов опасаются потерять свои привилегии.

В настоящее время беднейшие граждане иммигрантского происхождения находятся в двойственном положении. Если они пытаются закрыться в своем углу и добиться чего-то для себя через оппозицию системе и нападок на нее, как этого добились афроамериканцы в результате движения за гражданские права, их действия квалифицируются как замкнутый коммунитаризм. Если они принимают республиканские правила игры («уважайте мою не-отличительность»), они сталкиваются с закрытой политической системой, не готовой открыть двери перед посторонними. Во Франции по-прежнему нет ни одного депутата парламента или мэра города – выходца из бывших колоний. В отличие от США или Великобритании, где все большее число представителей расовых меньшинств получают доступ к власти на локальном или общенациональном уровне, во Франции тесная связь между национальной и местной политическими сферами и всеобщий страх перед крайне правыми по-прежнему обуславливают утопичность доступа меньшинств к политике. К тому же не многие предлагают предоставить постоянно проживающим в стране иммигрантам избирательные права на местном уровне, хотя ситуация в различных городах отличается в зависимости от политических настроений, религиозного и классового состава их населения.

Наконец, невозможно отделить анализ макроэволюции «расы» и этничности от изучения скрытых вызовов и коллективных форм сопротивления, существующих в микросоциуме городов.

Литература

Amin, A. and N. Thrift (2002) *Cities: Reimagining the Urban*. Cambridge: Polity Press.

- Appadurai, A. (1997) *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Balibar, E. and E. Wallerstein (1988) *Race, nation, classe: les identités ambiguës*. Paris: La Découverte.
- Bauman, Z. (1998) *Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Bidou-Zachariassen, C. (1997) 'La Prise en compte de "l'effet de territoire" dans l'analyse des quartiers urbains', *Revue Française de Sociologie* 38(1): 97-117.
- Bigo, D. (1998) 'Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude?', *Cultures et Conflits* 31/32: 13-38.
- Body-Gendrot, S. (2000a) *The Social Control of Cities? A Comparative Perspective*. Oxford: Blackwell.
- Body-Gendrot, S. (2000b) 'Marginalization and Political Responses in the French Context', in P. Hamel, H. Lustiger-Thaler and M. Mayer (eds) *Urban Movements in a Globalizing World*, pp. 59&-78. London: Routledge.
- Body-Gendrot, S. (2002) 'The Dangerous Others: Changing Views on Urban Risks and Violence in France', in J. Eade and C. Mele (eds) *Understanding the City: Contemporary and Future Perspectives*, pp. 82-106. Oxford: Blackwell.
- Body-Gendrot S., Wihtold de Wenden, C. (2003) *Police et discriminations raciales : le tabou français*. Paris, Editions de l'Atelier.
- Body-Gendrot, S. and V. de Rudder (1998) 'Les Relations interculturelles dans la ville: entre fictions et mutations', *Revue Européenne des Migrations Internationales* 14(1): 7-24.
- Calvés, G. (2001) 'Fin d'une hypocrisie? Quelques remarques sur la discrimination positive' à la française', in M. Wieviorka and J. Ohanna (eds) *La Différence culturelle*, pp. 461-8. Paris: Balland.
- Castel, R. (1995) *Les Métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- de Rudder, V., C. Poiret and F. Vourc'h (2000) *L'Inégalité raciste: l'universalité républicaine à l'épreuve*. Paris: Presses Universitaires de France.
- De Singly, F. (2003) "Le 'je' n'existe que par référence à des 'nous'", *Libération*, 21 december.
- Duprez, D. and S. Body-Gendrot (2001) 'Les Politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France', *Déviance et Société* 25(4): 377-402.
- Edelman, M. (1988) *Constructing the Political Spectacle*. Chicago, IL: Chicago University Press.
- Fitoussi, J.P. (2003) "Egalités, équités, discriminations", *Le Monde*, 3 december.
- Gitlin, T. (1995) *The Twilight of Common Dreams*. New York: Metropolitan Books.
- HCI (Haut Conseil à l'Intégration) (1991) *Pour un modèle français d'intégration: premier rapport annuel*. Paris: La Documentation Française.
- Minow, M. (1996) 'Not Only for Myself: Identity, Politics and Law', paper presented at the University of Oregon Law School, March.
- Mucchielli, L. (2001) *Violences et insécurité*. Paris: La Découverte.
- Negri, T. (1995) 'A Quoi sert encore l'État?', *Futur Antérieur* 5/6: 137.
- Perez-Agote, A. (2001) 'La Crise de la société homogène', in M. Wieviorka and J. Ohanna (eds) *La Différence culturelle*, pp. 31-41. Paris: Balland.
- Poiret, C. (1999) 'Au travail, le bonneteau de l'ethnicité', *Mouvements* 4: 17-23.
- Poli, A. (2001) 'Les Jeunes face au racisme', in M. Wieviorka and J. Ohanna (eds) *La Différence culturelle*, pp. 198-205. Paris: Balland.
- Sennett, R. (1998) *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. London: Norton.
- Shiff, C. (2001) 'Espace et identité chez deux jeunes immigrées', in M. Wieviorka and J. Ohanna (eds) *La Différence culturelle*, pp. 355-63. Paris: Balland.

- Tabboni, S. (2001) 'Il n'y a pas de différence sans inégalité', in M. Wieviorka and J. Ohanna (eds) *La Différence culturelle*, pp. 73-84. Paris: Balland.
- Touraine, A. (2001) 'Egalité et différence', in M. Wieviorka and J. Ohanna (eds) *La Différence culturelle*, pp. 85-99. Paris: Balland.
- Wieviorka, M. and J. Ohanna, eds (2001) *La Différence culturelle*. Paris: Balland.
- Wihtold de Wenden, C. (1992) 'Les Associations "beur" et immigrées, leurs leaders, leurs stratégies', *Regards sur l'Actualité* 178.
- Wihtold de Wenden, C. and R. Leveau (2000) *La Beurgoisie*. Paris: Éditions CNRS.

Перевод с английского Екатерины Татариновой и Елены Филипповой

БОРЬБА ПРОТИВ РАСИСТСКИХ ПРОЯВЛЕНИЙ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ МЕЖОБЩИННЫХ КОНФЛИКТОВ ВО ФРАНЦИИ

Введение

На протяжении длительного времени правительство Франции ведет борьбу против любых форм расовой дискриминации, проявлений вражды на почве расизма и антисемитизма. Эти действия направлены не только на то, чтобы защитить ту или иную категорию населения, и еще менее преследуют цель создания каких-либо привилегий по сравнению с иными категориями. Цель этой деятельности состоит, прежде всего, в сохранении демократического общественного устройства, основанного на равенстве прав человека и гражданина и единственно способного обеспечить защиту всех граждан государства

Средством борьбы против расизма и антисемитизма является в первую очередь борьба против всего того, что может угрожать сохранению демократической системы, с учетом трагических уроков XX века, а именно возрождения идеологии пренебрежения человеческой личностью, отрицания фундаментального принципа равенства всех людей и утверждения расовой иерархии.

Речь идет о защите самой системы от идеологических течений, направленных на отказ от политической модели, основанной на уважении свободы, равенства возможностей, а также идентичности каждого индивида. Каждый месяц под председательством премьер-министра Франции собирается межведомственный комитет по борьбе с расизмом и антисемитизмом. В отчете, представленном министру внутренних дел в октябре 2004 г., содержится предложение добавить к названию комитета, в качестве еще одного направления его деятельности, защиту демократии. Автор доклада считает, что функции комитета необходимо расширить, превратив его в орган, ответственный за координацию, арбитраж и мониторинг политики, направленной на обеспечение равенства возможностей, а также за наблюдение за экстремистскими и террористическими группировками.

Борьба против расизма и антисемитизма не только не противоречит общественным свободам, но и предполагает неукоснительное их соблюдение. Закон устанавливает различие между *убеждениями* – свобода выражения которых находится под защитой – и провоцированием расовой ненависти, преступлениями против человечности, которые рассматриваются как правонарушения и, как таковые, подлежат наказанию. Конечно, в закон могут вноситься изменения и дополнения, но он должен обеспечивать безусловное соблюдение свободы выражения мнений, особенно в СМИ. Борьба против расистских проявлений имеет своей целью защиту фундаментальных демократических ценностей, и она не должна их извращать.

Преследования преступлений расового и антисемитского характера должны быть связаны с наказанием отдельных лиц. Однако речь должна идти также о противодействии формированию идеологии, созданию организованных сетей и политических сил, представляющих опасность для Республики. Это значит, что следует изучать глубинные явления и тенденции, такие как появление организованных структур, представляющих угрозу для демократии и общественного порядка. Подобные структуры могут препятствовать государству в реализации его предназначения, которое состоит в том, чтобы обеспечить защиту всех граждан и всех категорий населения, находящихся на его территории.

Напомню, что, в отличие от Великобритании, Французская Республика исходит из принципа интеграции всех граждан, вне зависимости от их происхождения, и предоставления им равных возможностей посредством единой образовательной системы, будь то в общественной или частной сферах. Обязательные образовательные программы утверждены государством. Французская нация составляет единую общность и представляет собой, тем самым, противоположность англо-саксонской идее коммунитаризма, основанного на специфических характеристиках, этнических или религиозных отличиях.

Поэтому, согласно отчету Руфена³⁰, "проявления расизма и антисемитизма не могут и не должны рассматриваться в отрыве от более общей социальной проблематики не-дискриминации и интеграции. Как бы ни были связаны между собой эти сферы, агрессивные проявления имеют собственную специфику, и эта специфика побуждает рассматривать их в одном ключе с терроризмом, с которым их объединяет то же пренебрежение человеческой жизнью". В обоих этих случаях государство должно найти защитные механизмы против усиления мощи сетей и идеологий, несовместимых с демократией, для которых насильственные действия являются основным способом самовыражения.

Автор доклада считает, что расизм и антисемитизм, хотя оба эти явления представляют угрозу демократической цивилизации, надлежит, тем не менее, анализировать отдельно друг от друга, поскольку в сегодняшней Франции связанные с ними проблемы существенно различны, и бороться с ними нужно разными методами.

Борьба против антисемитизма

Рост во Франции числа расистских проявлений на протяжении последних лет не подлежит сомнению. Однако статистические данные, имеющиеся в распоряжении правительства, не позволяют достаточно строго оценить их количество, что делает невозможным сопоставление ситуации с имеющимися данными по другим странам. Цифры, которыми мы располагаем, поступают из трех разных источников: Министерства внутренних дел, Министерства юстиции (начиная с лета 2004 г.) и Министерства образования (с начала 2004 г.).

Обилие источников свидетельствует, несомненно, о внимании государства к проблеме, но оно же объясняет разницу в оценках. Способы подсчета, применяемые различными министерствами, существенно отличаются. Полицейская система регистрирует жалобы, система образования – дисциплинарные санкции, а система юстиции – судебные преследования, что не исчерпывает всю совокупность преступлений, тем более что значительная их часть совершается несовершеннолетними. В то же время, данные Министерства внутренних дел и Министерства образования дополняют друг друга, т.к. они фиксируют события, происходящие в разных сферах. Цифры Министерства внутренних дел вызывают доверие, именно они поступают в Национальную консультативную комиссию по правам человека и используются в публикациях.

³⁰ *Chantier sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme*, отчет, представленный Жаном-Кристофом Руфеном, врачом, президентом гуманитарной ассоциации, Министру Внутренних Дел, Внутренней Безопасности и Местных Свобод. 19 октября 2004.

Юстиция располагает целым арсеналом законов, позволяющих карать за преступления расистского и антисемитского характера: это закон Пербена 1 от 9 сентября 2002 г., который позволяет судьям безотлагательно реагировать на проступки молодых правонарушителей; закон Лелюша от февраля 2003 г., ужесточающий наказания за соответствующие преступления, и закон Пербена 2, принятый в марте 2003 г., увеличивающий срок давности по эти преступлениям.

В то же время, отмеченные расхождения в оценках легко могут быть использованы как теми, кто хочет подвергнуть сомнению реальность и серьезность рассматриваемых явлений, так и теми, кто стремится продемонстрировать, что правительство не реагирует должным образом в сложной ситуации.

СМИ и общественное мнение склонны преуменьшать ответственность крайне правых политических сил за антисемитизм, возлагая ее на молодежь иммигрантского происхождения и связывая вспышки насилия на антисемитской почве с событиями на Ближнем Востоке.

Отчет Руфена, не отказываясь от такого объяснения, считает рассматриваемый феномен более сложным. Он выделяет три уровня ответственности: ответственность тех, кто совершает насильственные действия (импульсивный антисемитизм); ответственность тех, кто манипулирует общественным сознанием, – идеологов, политических или террористических сетей (антисемитизм как стратегия); наконец, ответственность тех, кто своими высказываниями – или своим молчанием – легитимизирует антисемитские действия других, хотя сам их не совершает. Эта модель поведения названа в докладе «антисемитизмом по доверенности». Для каждой из этих трех групп должны быть найдены особые меры противодействия.

Социологические исследования и практика полиции и жандармерии, задерживающих правонарушителей, свидетельствуют о том, что большая их часть не может быть отнесена ни к крайне правым, ни к хорошо известным обитателям неблагополучных кварталов. К тому же среди задерживаемых в этих кварталах лишь относительно немногие имеют «магрибинское» происхождение. Гораздо большая часть является выходцами из стран, не имеющих никакой связи с арабо-израильским конфликтом, что делает менее «естественным» их возможное самоотождествление с палестинской проблемой. Кроме того, лишь немногие задержанные из тех, которые могут быть отнесены к крайне правым, принадлежат к каким-либо организованным структурам. Речь идет скорее не об активистах или идейных расистах, сколько об обездоленной молодежи, демонстрирующей в более или менее провокационной форме фольклорные атрибуты «превосходства» белой расы. Все три категории, о которых шла речь выше, объединяют, пожалуй, отрыв от корней, утрата ориентиров, социальная неуспешность и трудности с самоопределением. Эти же характеристики отличают «телефонных хулиганов», сообщающих в полицию о мнимых угрозах терактов. Все это свойственно *культуре бедности*, которая не обязательно является результатом материального неблагополучия и нужды, но связана скорее с резким отрывом от традиционной культурной среды. Потеря традиционных ориентиров ведет к социальной фрустрации как следствию жестокого столкновения с современным миром, с разрывом семейных связей и привычных структур социального регулирования. Эта *культура бедности*, которая фактически является *культурой слабости и уязвимости*, порождает обыденное насилие, алкоголизм и наркоманию и связанную с этими явлениями преступность. Она создает также муки самоидентификации и делает соответствующие категории населения восприимчивыми к политическому экстремизму, который подталкивает их к

переосмыслению своего культурного наследия в самых радикальных, амбициозных и жестоких формах. Радикальный исламизм и неонацистские идеологии находят плодотворную почву в этой нестабильной среде.

«Новый» антисемитизм оказывается, таким образом, более сложным явлением, чем думают те, кто хочет представить его специфически «магрибинским» феноменом и следствием событий на Ближнем Востоке. Подавляющее большинство магрибинцев стремятся к интеграции и не имеют ничего общего с антисемитскими преступлениями. Напротив, молодежь другого происхождения (африканцы, антильцы и даже французы, родившиеся в метрополии) могут, если они испытывают затруднения с самоидентификацией, не только связывать себя с одной из сторон палестинского конфликта, но даже принять ислам и участвовать в нападениях на евреев.

Те, кто сегодня во Франции занимают непрочное, пограничное в социальном и культурном отношении положение, подвержены различным, часто противоположным влияниям. Они могут ориентироваться как на принятие республиканских ценностей, так и на насильственные формы поведения.

Чтобы противостоять этим социальным вызовам, необходимо придать новый импульс процессу интеграции и обеспечению равенства возможностей, необходимо бороться против социальной маргинализации и дискриминации, жертвы которой могут, в свою очередь, поддаться идеологии расизма или антисемитизма. Еврей традиционно является козлом отпущения.

Социальная неустроенность не может служить оправданием насилия, и борьба с его проявлениями, как и борьба с любыми формами правонарушений, предполагает необходимость репрессивных мер. Для этого нет нужды изобретать новые законы. Существующее законодательство покрывает сферу расовой ненависти, преступлений против человечности и связанных с этим нарушений общественного права. Наилучшие результаты могут быть достигнуты с помощью совершенствования средств полицейского расследования: множество дел были закрыты, поскольку расследование по ним не закончено.

Отчет Руфена рекомендует следить за тем, чтобы антисемитские высказывания не становились обычными в школьной среде и влекли за собой адекватные наказания. Он предлагает, чтобы руководители школьных учреждений сообщали о серьезных фактах подобного рода в юридические инстанции. Решение о возбуждении судебного преследования должно основываться не только на тяжести содеянного, но и на уязвимости жертвы

В то же время, прежде чем прибегнуть к этим мерам, следует заняться разъяснительной работой. Символический смысл свастики или кельтского креста часто непонятен детям. К тому же они обычно не знают о существовании законов против антисемитизма, и само слово «антисемитизм» им абсолютно незнакомо

Во всяком случае, юстиция решила продемонстрировать полную нетерпимость в отношении неонацистских проявлений. В ноябре 2004 г. суд впервые приговорил 22-летнего француза – автора неонацистских граффити в Дуомоне, близ Вердена, к двум годам тюремного заключения, в том числе и одному году строгого режима. Других молодых людей, виновных в подобных преступлениях, отвезли на развалины деревни

Орадур-сюр-Глан, жители которой были уничтожены нацистами в 1944 г. Большинство из участников «экскурсии» впервые узнали об этом факте. Из этого следует, что преподаватели должны больше рассказывать ученикам о трагедиях XX века, и особенно об истории второй мировой войны.

Антисемитская активность крайне правых неуклонно снижается на протяжении уже десятка лет. Национальный Фронт отчетливо артикулировал смещение своей позиции в отношении евреев и откестился от наиболее радикальных группировок. Однако было бы ошибкой выпускать из поля зрения экстремистские элементы, существующие в этой среде.

Терроризм

Нельзя ставить на одну доску антисемитские оскорбления и нападения – и исламский терроризм. В первом случае речь идет о спонтанных, неорганизованных правонарушениях, во втором – об организованной преступной деятельности. Пример молодых французов арабского происхождения, оказавшихся в Афганских тюрьмах демонстрирует, тем не менее, что от первого можно перейти ко второму. Власти должны проявлять в этом отношении особую бдительность. По мнению французского специалиста по исламу Жилия Кипеля, новой целью исламистов стала битва за Европу. Действительно, после поражения в борьбе с местными режимами в арабских странах и активного вовлечения в войну с исламом США у экстремистских движений остался, практически, единственный фронт: завоевание европейской молодежи. Молодежь иммигрантского происхождения поставлена в ситуацию выбора между признанием республиканских ценностей и активным участием в гражданской жизни, которые ведут к социальному продвижению, либо отказом от западных ценностей и вступлением в ряды радикальных исламистов, проповедующих ненависть к Западу.

Власти должны контролировать и карать те силы, которые стремятся организовать масштабные преступные группировки, основанные на политической и религиозной идеологии преимущественно негативного содержания: противостоянии демократическим ценностям, светскому характеру государства и принципу прав человека.

Борьба против расизма

Проблема расизма труднее поддается определению, нежели понятие антисемитизма, поскольку она затрагивает этнические группы, различные по своему происхождению. Расизм может проявляться в словесном или физическом насилии, но может принимать и более гибкие формы, такие как сегрегация и дискриминация. Сами по себе базовые принципы французской республиканской модели, запрещающие проводить различия между гражданами на основании этнических или религиозных критериев, затрудняют оценку распространенности этих явлений. Значительное число лиц иммигрантского происхождения имеют французское гражданство, и расизм в отношении них возможен, так же как в отношении иностранцев.

Французская республиканская система, безусловно, наиболее последовательна в своем желании искоренить любые различия между гражданами.

Насилие на расовой почве совершается во Франции в основном малочисленными идеологизированными группами с выраженной региональной спецификой, в частности, корсиканцами, на долю которых приходится почти половина таких актов. Однако данные, которыми мы располагаем, не дают точного представления о совершенных преступлениях. В частности, трудно отличить

"социальные трения" (ссоры между соседями или стычки автомобилистов) от скрытых расистских предубеждений. Надо подчеркнуть также, что главную угрозу демократии представляют не отдельные эпизоды, а организованные сети.

Некоторые общественные организации обвиняют также силы правопорядка, в частности, полицию, и заявляют, что в этих условиях жертвы опасаются подавать жалобы. Полицейское руководство отвергает эти обвинения и настаивает, напротив, на том, что ими предприняты специальные меры в целях улучшения подготовки сотрудников сил безопасности, в частности, в сфере реагирования на расистские проявления. Они ссылаются при этом, в частности, на разработанную Памятку, устанавливающую процедурные рамки борьбы против расизма и антисемитизма, разработанную недавно и предназначенную для распространения во всех подразделениях полиции и жандармерии. Они подчеркивают также строгость процедуры наказания.

Президент Франции Ж. Ширак в своей речи 8 июля 2004 г. осудил расистские и антисемитские выходки, которые «ранят тела и шокируют души; в них говорят обскурантизм, невежество и глупость. Они выражают фанатизм, стремление оскорбить, унижить. В них проявляется отказ от признания различий и отрицание Другого. Все эти акты являются отражением самой темной стороны человеческой души. Они вызывают негодование во Франции».

Уже существуют новые структуры, такие как Верховный орган по борьбе против дискриминации. Однако в отчете Руфена содержится заключение о целесообразности создать подобные структуры также на уровне департаментов, что не означает, в то же время, недоверия к деятельности сил правопорядка. Эти новые структуры могут быть подчинены Префекту и состоять из представителей власти и признанных общественных организаций.

Проявления расизма многочисленны и многообразны. Наиболее заметными являются насильственные действия, оскорбления и угрозы. Но и другие формы, более скрытые, представляют собой не менее, а иногда и более серьезные разновидности расизма: дискриминация при приеме на работу, учебу, ограничение доступа к жилью.

Отдельно взятые преступления заслуживают, безусловно, расследования и наказания, но еще более следует опасаться групповой, организованной преступности, в которую вовлечены лица, глубоко враждебные ценностям демократии.

Власти обязаны реагировать на эти действия, и делать это постоянно, а не только в пожарном порядке, поскольку, даже при минимальной результативности, такая тактика имеет символическое значение: она демонстрирует жертвам, что власти ими интересуются, и тем самым внушает им уверенность.

Функции и роль полиции

За последние годы многое было сделано в сфере образования и информационного обеспечения сотрудников полиции. Профессия полицейского приобретает все более и более социальный характер, что находит свое выражение в повышении внимания к обращениям населения. Существует проект, согласно которому на полицейских постах будут находиться ответственные за антидискриминацию, на которых будет возложена ответственность работы с жертвами расистских

преступлений. В то же время нужно учитывать, что полицейские, работающие в неблагополучных кварталах, нередко оказываются в опасных ситуациях, провоцирующих у них стресс, результатом которого может стать их ненормативное поведение. Здесь также важно отличать случаи срыва от систематического нарушения закона.

Начиная с 1997 г. отмечается постоянное несоответствие между общественной потребностью в безопасности и ожиданиями населения, оправдывающими изменение полицейских стратегий. Действительно, преступления, становящиеся все более и более жестокими, и возрастающее ощущение опасности настоятельно требуют усовершенствования деятельности полиции. Поэтому в 2000 г. было принято решение об организации "**police de proximité**", задача которой – находиться непосредственно на местах и принимать вызовы населения. Это означает серьезные изменения в деятельности полиции, более привычной к борьбе против серьезных преступлений и поддержанию общественного порядка, и предполагает с ее стороны большие усилия.

Кроме того, патрулирование кварталов на автомобилях не обеспечивает связи с населением. Полицейские на велосипедах находятся ближе к людям, но и система илотажа (ilôtage)³¹ имеет определенные ограничения, и она оказалась недостаточно эффективной, а потому от нее практически отказались. Что касается "**police de proximité**", ее создание вызвало большие споры, и ее деятельность по-прежнему оценивается противоречиво, в том числе и в среде самих полицейских. Ясно, во всяком случае, что полицейские не могут превращаться в социальных работников.

Следование принципу набора на работу в полицию лиц различного этнического происхождения должно в значительной степени улучшить ситуацию. Программа "Cadets de la République" открывает доступ к карьере полицейского для молодежи из неблагополучных кварталов. Такой принцип приема на службу в полицию должен позволить преодолеть риск раскола общества. Полицейские различного этнического происхождения могут играть важную роль естественных посредников в деятельности "**police de proximité**". В то же время, надо отдавать себе отчет в том, что такие полицейские или контролеры в поездах сами могут становиться объектами агрессии со стороны некоторых лиц иммигрантского происхождения, которые, путем обвинений в предательстве, вынуждают их отказаться от всякого сотрудничества с «белыми».

Подобные оскорбления должны наказываться, поскольку они составляют угрозу интеграции и самому духу Республики. С этой целью необходимо усовершенствовать процессуальные нормы, чтобы упростить немедленную доставку виновных в суд.

Школа

Министерства Образования, Внутренних Дел и Юстиции издали 13 сентября 2004 г. совместный циркуляр, определяющий основные установки в сфере расизма и антисемитизма. В школе следует отличать поверхностные их проявления (обмен ругательствами между отдельными учениками или между группами) от систематической травли, остракизма или физической агрессии в отношении отдельного ученика или группы, находящейся в меньшинстве. Школа должна сохранять и усиливать свою воспитательную роль, в частности, через изучение культуры Другого.

Расизм крайне правых

³¹ Суть этой системы состоит в разделении квартала на административные единицы- (ilôts), за каждой из которых наблюдает полицейский. В контакте с населением такой полицейский (l'ilôtier) обеспечивает постоянное присутствие полиции в общественных местах, но он не исполняет карательных функций.

Следует особо упомянуть расизм крайне правых, который выражается в деятельности отдельных лиц или групп, вдохновленных всегда находящейся наготове идеологией стигматизации иностранцев, которые представляются источником всех зол. Эти группы обладают значительной независимостью и часто отражают региональную специфику. Показательными в этом отношении являются примеры Эльзаса и Корсики. В Эльзасе расистские проявления часто связаны с определенными памятными датами. Корсика, в свою очередь, ответственна более чем за половину преступлений расистского характера, совершаемых во Франции. Эта специфика трудно поддается анализу: объектами исключения являются «иностранцы» с континента, особенно лица магрибинского происхождения. Лица, совершающие преступления, имеют нередко политическую или мафиозную мотивацию. Они часто выдают себя за защитников местного населения, в частности, от торговцев наркотиками. Поскольку власти не реагируют на передаваемую им информацию, они сами нападают на предполагаемых виновных. Таким образом, расизм превращается в политическое орудие.

Виртуальные сети

Расизм может заявлять о себе также через Интернет. Эта угроза рассматривается как более опасная по сравнению с оскорбительными надписями на стенах. Однако власти пока недостаточно принимают во внимание киберпреступность. Некоторые общественные организации отслеживают информацию расистского и антисемитского характера. Полиция также должна позаботиться о том, чтобы снабдить себя особыми средствами наблюдения. Желательно было бы создать службу международного полицейского сотрудничества в сфере киберпреступности, в частности, чтобы разрешить проблемы процессуального характера, связанные с сайтами, зарегистрированными за рубежом.

Иммиграция

Сегодня во Франции феномен иммиграции приобрел новые формы: из социальной проблемы она превратилась в проблему расовую. Особую трудность представляет интеграция детей иммигрантов, прибывших в страну в 1960-е гг., и их занятость.

Иммиграция продолжается, несмотря на то, что официально она прекращена с 1974 г. Допускается только воссоединение семей и предоставление убежища. Франция на протяжении 30 лет живет, таким образом, в атмосфере лицемерия, замалчивая наличие трудовой иммиграции, в которой она, между тем, испытывает необходимость.

Следствием этой установки является формирование нелегального населения, положение которого неопределенно и уязвимо, которое подвергается эксплуатации и при этом имеет в глазах французов репутацию скорее лентяев и мошенников, нежели тружеников. Такая криминализация иммиграции имеет катастрофический эффект, поскольку формирует образ иностранца–паразита.

Большим шагом в борьбе против расизма и дискриминации могло бы стать открытое и конкретное обсуждение проблемы экономической иммиграции. Известно, что большинство вновь прибывающих не бегут от преследований. Неразумно вынуждать их сочинять фантастические истории, чтобы доказать свое право на убежище.

Следовало бы признать, что Франция, как и другие страны, нуждается в иммигрантах, и создать, по примеру Австралии или Канады, каналы экономической иммиграции, в

соответствии с четко определенными критериями. Это позволило бы, в то же время, рассчитывать на то, что иммигранты, не порывающие связей со страной происхождения, через несколько лет вернутся туда. Многие африканцы, кстати, мечтают сделать это, но только накопив некоторые сбережения. Считается унижительным и стыдным вернуться домой без средств, будучи высланным.

Официальное регулирование иммиграции, при условии называния вещей своими именами, в состоянии изменить образ иностранца и снизить остроту предрассудков, лежащих сегодня в основе расизма.

Франции удастся противостоять радикальному изменению своего общественного устройства, на протяжении пятидесяти лет отказываясь от англо-саксонской коммунитаристской модели, недостатки которой очевидны, и пытаясь, напротив, интегрировать общины разного культурного и этнического происхождения. Французская модель по-прежнему не встречает понимания, о чем свидетельствуют дебаты по поводу религиозных символов в школе.

Совет Европы потребовал от Франции "разработать статистику с учетом этнических критериев, дабы получить точные данные относительно расовой дискриминации и социального положения отдельных категорий населения". Подобные требования не могут не вызывать сомнений. Действительно, республиканские принципы, провозглашенные Францией, предполагают иную концепцию гражданства и запрещают нам устанавливать различия между членами Нации, даже во имя благих целей. Точно так же французская Конституция запрещает предоставлять особые права меньшинствам.

Расизм и антисемитизм – это не маргинальные явления. Они находятся в центре эволюции французского общества. Франция намерена сохранять свою республиканскую концепцию общественного устройства в интересах демократии. "Республика едина и неделима", провозглашала Декларация прав человека и гражданина в 1789 г. Любые отклонения в сторону коммунитаризма способны спровоцировать ожесточенные межгрупповые столкновения и взорвать социальный мир и единство Республики. Отчет, представленный в октябре 2004 г. Министру Внутренних Дел, утверждает, что судьба свободы и равенства решается сегодня на поле братства. Между тем, в демократическом обществе вопрос состоит не в том, кто победит, а в том, кто убедит.

Перевод с французского Елены Филипповой

ПРОБЛЕМА СОЗДАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ПОДГОТОВКИ ПОЛИЦЕЙСКИХ КАДРОВ

Введение

В современных исследованиях различных полицейских структур давно обсуждается вопрос: как должна работать полиция, чтобы отвечать требованиям, предъявляемым ей современным обществом. Проблема разработки единых стандартов подготовки полицейских возникла сравнительно недавно. Необходимость появления единых международных стандартов обусловлена, прежде всего, ростом транснациональной преступности, существенными различиями в национальных системах подготовки полицейских кадров, что значительно осложняет международное сотрудничество в этой области, а также проблемой обеспечения прав человека в деятельности полиции. По мнению Карло Кьяромонте, советника по программам Департамента по проблемам преступности Совета Европы, анализ точек зрения экспертов и участников семинаров, организованных управлением по судебно-правовым вопросам Совета Европы, дает основание сделать вывод о том, что существуют юридические ценности и принципы, касающиеся деятельности полиции, применимость которых носит универсальный характер. Эти принципы, в частности, связаны с концепциями полицейской этики, ответственностью полиции перед населением и международным полицейским сотрудничеством. По мнению Кьяромонте, разработанные общие юридические принципы работы полиции в странах-членах Совета Европы станут неотъемлемой частью основополагающих программ подготовки полицейских кадров (1).

К вопросу о международных стандартах подготовки полиции

Международные стандарты подготовки полицейских по их направленности можно разделить на две основные группы: профессиональные стандарты и стандарты в области обеспечения прав человека. Профессиональные стандарты нацелены на повышение эффективности профессиональной подготовки полицейских для совершенствования средств и методов борьбы с преступностью, создания основы для работы в условиях интенсивного развития международного сотрудничества по борьбе с преступностью. Стандарты в области обеспечения прав человека нацелены на обеспечение понимания и соблюдения всеми сотрудниками полиции прав и основных свобод человека.

Также международные стандарты подготовки полицейских кадров можно подразделить на: стандарты общие – для всех правоохранительных органов и непосредственно касающиеся полиции, носящие обязательный или рекомендательный характер, универсальные и региональные. Международные универсальные стандарты разрабатываются в рамках Организации Объединенных Наций и других международных организациях. Региональные стандарты принимаются в рамках региональных международных организаций, таких как Совет Европы, и рассчитаны на строго региональное применение.

Основным документом, принятым Генеральной Ассамблеей ООН по вопросу соблюдения прав человека в деятельности полиции является Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (далее - Кодекс). Приняв этот документ 17 декабря 1979 года, Генеральная Ассамблея ООН обратилась к правительствам стран с рекомендацией рассмотреть вопрос о его использовании в рамках национального законодательства или практики в качестве свода принципов, которые должны соблюдаться должностными лицами по поддержанию правопорядка (2). Кодекс состоит из восьми статей, содержащих положения о необходимости

добросовестного и профессионального исполнения своих обязанностей должностными лицами, призванными поддерживать правопорядок, уважения и защите прав человека, охраны здоровья задержанных, а также запрещают применения пыток, коррупцию, подчеркивают, что сила может быть применена только в случае крайней необходимости. Не смотря на то, что в Кодексе отсутствуют специальные статьи по подготовке кадров, он оказывает определяющее влияние на формирование общих моральных и нравственных стандартов по подготовке полицейских кадров.

Экономический и Социальный Совет ООН принял Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (3), в которых указывается, что первостепенное значение следует придавать отбору, обучению и подготовке должностных лиц по поддержанию правопорядка; правительствам необходимо содействовать также их обучению и подготовке путем плодотворного обмена опытом на региональном и международном уровнях (4).

Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые на восьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Милан, 26 августа – 6 сентября 1985г.) также содержат положения касающиеся принципов подготовки полицейских кадров. В пунктах 18-21 «Квалификация, подготовка, консультирование», содержатся рекомендации по организации и прохождению специальной подготовки по применению силы и огнестрельного оружия. Так согласно пунктам 19 и 20 Правительства и правоохранительные органы обеспечивают, чтобы все должностные лица по поддержанию правопорядка проходили подготовку и проверялись в соответствии с надлежащей специальной подготовкой к действиям в условиях применения силы. Должностные лица по поддержанию правопорядка, которые должны носить огнестрельное оружие, получают соответствующие разрешения лишь по завершении специального курса обучения их применению. При подготовке необходимо уделять внимание полицейской этике и правам человека, на альтернативы применению силы и огнестрельного оружия, включая мирное урегулирование конфликтов, понимание поведения больших масс людей и методы убеждения, ведения переговоров и посредничества, а также технические средства с целью ограничения применения силы или огнестрельного оружия. Правоохранительным органам следует пересматривать свои учебные программы и оперативные процедуры в свете конкретных примеров (5).

В связи с расширением сотрудничества государств в различных областях, большой миграцией населения в Европе и проблемами международной преступности, возникла необходимость создания единых стандартов деятельности полиции на европейском уровне. Многие европейские страны, в особенности страны восточной Европы, в настоящее время проводят мероприятия по реформированию и реорганизации своих полицейских служб, приводя их в соответствие со стандартами демократического государства, поэтому правовое закрепление стандартов деятельности полиции на международном уровне для этих стран является чрезвычайно актуальным и необходимым. В системе единых стандартов полицейской деятельности особое место занимают стандарты подготовки полицейских кадров. Возможно, обучающимся в образовательных учреждениях полиции сегодня, завтра придется работать в условиях единого правового пространства и тесного взаимодействия полицейских служб на территории Европы, что им легче будет сделать при получении стандартизированной подготовки.

Европейский Кодекс полицейской этики (далее – Кодекс) имеет целью создать свод принципов и руководящих начал всей деятельности полиции в демократическом

обществе и правовом государстве. Кодекс нацелен на определение требований к полиции для выполнения поставленных перед ней задач предупреждения преступности, борьбе с ее проявлениями, обеспечения законности и поддержания общественного порядка. В Кодексе уделено внимание вопросам квалификации, набора в полицию и прохождения службы, а также подготовке полицейских кадров. По мнению Комитета министров государств-членов Совета Европы: «Кодекс особенно важен для курсантов, которым необходимо знать ценности, которые будут ими управлять в их будущей работе. Создание кодексов особенно важно и для самого процесса подготовки полицейских кадров. Без подобной объективной ссылки на признанные стандарты и ценности задача преподавателя становится вдвойне сложной. Следует заметить, что Кодекс полицейской этики может быть применен на всех уровнях обучения.» (6).

Согласно ст. 22 Кодекса на службу в полицию на всех уровнях должны приниматься лица, исходя из их личных качеств и опыта, которые должны соответствовать целям полицейской службы (6). Критерии отбора должны быть объективными и одинаковыми для всех кандидатов и учитывать их образование, наличие или отсутствие другой профессии, личные качества. В полицию следует принимать мужчин и женщин из разных социальных групп, включая этнические меньшинства для того, чтобы личный состав полицейской службы в полной мере отражал структуру общества, на службе которого он находится (6).

Глава IV.3 Кодекса полностью посвящена подготовке полицейских кадров. Статья 26 Кодекса закрепляет общие демократические начала подготовки кадров. «Подготовка полицейских кадров должна быть основана на фундаментальных ценностях демократии, верховенстве права и защите прав человека и должна развиваться в соответствии с целями полиции» (7).

Эти положения не случайно занимают первое место в системе этических стандартов подготовки кадров. Полиция должна соответствовать принципам и ценностям демократического государства, а подготовка кадров является одним из наиболее важных способов их распространения среди полицейских. Создатели Кодекса в этой статье хотели также подчеркнуть необходимость и важность обучения полицейских правам человека, создание пособий и разработки новых методов преподавания и обучения в этой области.

Статья 27 Кодекса провозглашает открытый характер подготовки кадров: «Общая подготовка кадров полиции должна быть открыта обществу насколько это возможно» (7). Принцип открытости в организации полиции должен отражаться и в системе обучения. Обучение должно осуществляться в условиях максимально приближенных к социальной действительности. Проживание в казармах, отдаленных от населения местах и др. может иметь место, если это необходимо для подготовки специалистов особых служб и подразделений.

После общей первоначальной подготовки кадров предпочтительно должна осуществляться стажировка-практика, а также должно быть обеспечено специальное обучение, преподавание менеджмента и управления, в случаях, когда это необходимо (7). Такая система подготовки способствует формированию персонала, способного после окончания обучения сразу применять полученные знания на практике.

Статья 29 рекомендует, чтобы в курсы по обучению использованию физической силы и специальных средств было включено изучение принципов охраны прав человека, в том числе и Европейской Конвенции по правам человека на всех уровнях подготовки (7). Такая рекомендация была выделена в отдельную статью в силу своей чрезвычайной важности и актуальности. Практические аспекты использования силы полицией, в особенности по отношению к лицам и группам лиц, должны быть строго

регламентированы и применяться только в рамках закона в соответствии с принципами защиты и охраны прав человека. Обучение использованию силы должно осуществляться в условиях максимально приближенных к реальности вместе с применением норм по охране прав человека.

Подготовка полицейских кадров, согласно статье 30, должна в полной мере учитывать необходимость бороться со всеми проявлениями расизма и национализма (7). Эта статья обращает внимание на проблему расизма и национализма, которая, к сожалению, существует во многих европейских странах, и является важным фактором в обеспечении безопасности и спокойствия в обществе. Среди полицейских, особенно в период обучения, должны быть полностью исключены расистские и националистические настроения, особое внимание должно быть уделено борьбе полиции с преступлениями на почве национальной, расовой и религиозной ненависти. Согласно Декларации о полиции, полицейский должен пройти в полном объеме общую, профессиональную и служебную подготовку, а также получить соответствующий инструктаж по социальным проблемам, демократическим свободам, правам человека, в частности, по Европейской конвенции по правам человека (8).

О значимости профессиональных стандартов в подготовке полиции

Профессиональные стандарты подготовки полицейских кадров пока находятся в стадии обсуждения и разработки. Условия современной жизни помимо традиционных требований к знаниям, умениям, физической и боевой подготовке, выдвигают новые обязательные требования, предъявляемые к современным полицейским, прежде всего хорошие коммуникативные способности и знание иностранных языков.

На международной научно-практической конференции «Подготовка полицейских кадров. Проблемы и пути развития в общеевропейском масштабе», проходившей в Москве в мае 2000 года представитель Германии Тамас Фельтес выразил общее мнение, что в Европе должны существовать единые принципы подготовки полицейских кадров. По мнению Томаса Фельтеса, подготовка кадров должна включать в себя следующие ступени: базовую подготовку, повышение квалификации, подготовка руководящих кадров (9).

После базовой подготовки необходимо прохождение курса повышения квалификации, который включает в себя специализированные предметы, выбранные в зависимости от подразделения и места службы обучающегося. Тем не менее, обучение без тесного контакта с практикующими полицейскими не будет иметь успеха, как и обучение только практическими работниками, потому что не будет никаких факторов, подвергающих сомнению старую и общую практику. В такую систему подготовки должны быть включены будущие руководители полицейских учреждений. Они должны поддерживать связь с полицейскими учебными заведениями. Подготовка должна быть продолжена в процессе работы в полиции (9).

В настоящее время в странах Западной Европы получила широкое распространение «Концепция общественной полиции». Основные положения данной концепции состоят в следующем:

- в полиции необходимо видеть не власть, а организацию представляющую обществу определенные услуги. «Наши действия должны отражать общественные приоритеты» говорится в Заявлении о нашей цели и наших ценностях полиции Лондона (10);
- необходимым условием деятельности полиции является ее подотчетность населению;
- ответственность конкретных должностных лиц полиции, а не организации;
- открытость полиции и тесное взаимодействие полиции и населения.

В рамках «Концепции общественной полиции» подготовка полицейских кадров должна ориентироваться на формирование специалистов, нацеленных на выполнение задач, актуальных для всех слоев общества. Достичь этого можно лишь в том случае, когда не только учебные заведения твердо уверены в том, что они правильно готовят полицейских, но и сами полицейские убеждены в том, что они правильно обучены и соответствующим образом действуют (11). По мнению Райнера Шульте «Концепция общественной полиции» не является стандартом, или принципом подготовки полиции. «Концепция общественной полиции» сама основывается на важнейшем принципе, что работа полиции не одобряемая населением не имеет допустимого основания для выполнения, таком же, как обеспечение и защита прав человека в деятельности полиции, которые необходимо соблюдать в процессе обучения полицейских (12).

Одна из удачных попыток создания общих профессиональных принципов подготовки полицейских кадров была предпринята участниками встречи «Обучение полиции, касающееся мигрантов и этнических взаимоотношений», организованным Советом Европы в сентябре 1992 года Страсбурге. Участники встречи делились соответствующим опытом, накопленным представляемыми ими странами. В издании материалов встречи один из его организаторов Робин Оаклей представил руководящие начала и основные принципы подготовки полиции в данной сфере деятельности. Рекомендации Оаклей касаются общей организации обучения, подготовки преподавателей, способов и особенностей преподавания на трех уровнях обучения: начальная подготовка, подготовка полицейских среднего звена, подготовка старших офицеров (руководящих кадров) (13). Представляется, что такие общие, но практические рекомендации, полезны не только для приведения к единым стандартам подготовки полицейских в различных странах, но и для повышения эффективности обучения в отдельных странах. Представляется целесообразным, хотя бы в рамках Совета Европы, организовывать подобные встречи по различным направлениям обучения полиции (например, подготовка полицейских, работающих в сфере борьбы с экономическими преступлениями, или по работе с несовершеннолетними преступниками и т.д.) и разрабатывать аналогичные рекомендации.

Также хотелось бы, отметить ряд российских работ касающихся как профессиональных стандартов подготовки и работы полиции с гражданами, а также опыту подготовке стражей порядка к этой деятельности, которые также будут интересны исследователям в данной области:

а) в монографии Шушкевича И.Ч. и Ефремовой М.Ю. «Работа полиции с населением: учет этнических особенностей граждан в деятельности полицейских ведомств (анализ опыта зарубежных стран)» - приводится анализ международно-правовых актов, касающихся деятельности полиции, представлен опыт деятельности правоохранительных ведомств многих зарубежных стран по разработке концепций взаимодействия полиции с общественностью, в том числе и с представителями этнических меньшинств. Много внимания уделяется практике работы полиции Великобритании, Германии, Франции, США, Канады, Японии и ряда других стран с гражданами, а также подготовке стражей порядка к этой деятельности (14);

б) в «Методике расследования преступлений, совершаемых на почве национальной или расовой вражды или ненависти» под ред. Коршуновой О.Н. предлагается первое комплексное исследование на достаточно высоком уровне - криминалистических проблем организации и планирования расследования преступлений, совершаемых по мотиву национальной или расовой вражды или ненависти (15);

в) также отмечаем работу «Правоохранительные органы и правозащитные организации в борьбе с этническими преступлениями. Механизм взаимодействия» под ред. Коршуновой О.Н., где предлагается комплексное исследование проблем организации

взаимодействия правоохранительных органов, в первую очередь прокуратуры, с правозащитными организациями в процессе борьбы с проявлениями экстремизма на почве национальной или расовой вражды или ненависти (16).

Основные международные стандарты и международных документы подготовки полицейских кадров:

- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17 декабря 1979 года;
- Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка от 7 сентября 1990 года;
- Декларация о полиции от 8 мая 1979 года;
- Основные принципы, касающиеся независимых судебных органов, 1985 года;
- Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме от 9 декабря 1988 года;
- Процедуры эффективного осуществления Основных принципов, касающихся независимых судебных органов от 24 мая 1989 года;
- Основные принципы, касающиеся роли юристов от 1990 года;
- Европейская конвенция по правам человека и протоколы к ней;
- Роттердамская Хартия «Охрана правопорядка силами полиции в полиэтничном обществе» и составлена Нидерландским Фондом «Охрана правопорядка силами полиции в полиэтничном обществе» на Роттердамской конференции 30 мая – 1 июня 1996 года;
- Европейский Кодекс полицейской этики.

Заключение

В заключение, следует отметить, что международные стандарты подготовки полицейских кадров в области обеспечения прав человека уже нашли свое отражение во многих международных документах. Профессиональные стандарты пока находятся в стадии обсуждения и разработки. По нашему мнению, при разработке единых стандартов, следует учитывать сложившиеся исторически традиции организации полицейских служб и системы подготовки полицейских кадров, особенности экономической и социальной ситуации в каждой стране. Если эти моменты не будут приняты во внимание, существует опасность превращения стандартов в фиктивную декларацию, которая не сможет быть применима на практике. Стандарты должны быть созданы таким образом, чтобы они были применимы к любой национальной системе подготовки полицейских кадров и в то же время отвечали стандартам демократического государства, роли полиции в демократическом обществе, нормам защиты прав человека закрепленных в международных соглашениях. В то же время, при разработке стандартов следует избегать максимально широких формулировок, при которых их можно было бы истолковывать по своему желанию вопреки принципам и свободам демократического государства. Текст положений, касающихся стандартизации подготовки полицейских кадров должен быть понятен в любой национальной правовой системе.

Литература

1. Карло Кьяромонте, материалы международной научно-практической конференции «Подготовка полицейских кадров. Проблемы и пути развития в общеевропейском масштабе». М, 2000, с. 9
2. Участие органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Сборник документов. Выпуск 5. Часть 2. М, 2001. с. 154

3. Приняты Резолюцией 1989/61 на 15-м пленарном заседании Экономического и Социального Совета ООН 24 мая 1989г. Носят рекомендательный характер.
4. Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17 декабря 1979г, гл. I, п. В. Участие органов внутренних дел внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Сборник документов. Выпуск 5. часть 2. М. 2001, с. 161
5. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Участие органов внутренних дел внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Сборник документов. Выпуск 5. часть 2. М., 2001, с. 168
6. Recommendation (2001) 10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics. Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001 at the 765th meeting of the Ministers' Deputies), с. 2, с. 20, ст. 25, с. 21
7. Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по Европейскому кодексу полицейской этики. Принят Комитетом Министров 19 сентября 2001 г. ст. 26, с. 22, ст. 28, с. 22, ст. 29, с. 23, ст. 30, с. 23
8. Резолюция № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» от 8 мая 1979 года. Участие органов внутренних дел внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Сборник документов. Выпуск 5. часть 2. М. 2001, с. 187
9. Томас Фельтес «Новые методики подготовки полицейских в общеевропейском масштабе». Материалы международной научно-практической конференции «Подготовка полицейских кадров. Проблемы и пути развития в общеевропейском масштабе». М, 2000, с. 17, с. 26
10. Statement of our common purpose and values. Metropolitan Police. London, MPS-press, 1999
11. И.Ч. Шушкевич «Конференция руководителей высших полицейских учебных заведений стран центральной и восточной Европы», журнал «Известия Методического центра профессионального образования и координации научных исследований», 1997 №4, с. 112
12. Rainer Schulte. A German Perspective on Future European Security Needs. International Police Cooperation. A World Perspective. Edited by Daniel J. Koenig and Dilip K. Das. Lanham, 2001, с. 153-154
13. Police training concerning migrants and ethnic relations. Council of Europe publishing, Strasbourg, 2001, с. 34
14. И.Ч. Шушкевич, М.Ю. Ефремова «Работа полиции с населением: учет этнических особенностей граждан в деятельности полицейских ведомств (анализ опыта зарубежных стран): Монография. – Ростов н/Д: ООО «Тера», 2004. 116 с.
15. Под. общ. ред. О.Н. Коршуновой «Методика расследования преступлений, совершаемых на почве национальной или расовой вражды или ненависти». СПб., 2002. 92 с.
16. Под. общ. ред. О.Н. Коршуновой «Правоохранительные органы и правозащитные организации в борьбе с этническими преступлениями. Механизм взаимодействия». СПб., 2003. 124 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ЕВРОПЕЙСКИЙ КОДЕКС ПОЛИЦЕЙСКОЙ ЭТИКИ

Рекомендация Rec.(2001)10 Принята Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года

и Изложение мотивов

Генеральный директорат I – Юридические вопросы

СОВЕТ ЕВРОПЫ КОМИТЕТ МИНИСТРОВ

Рекомендация Rec (2001)10 Комитета министров государствам – членам по Европейскому кодексу полицейской этики

(принята Комитетом министров 19 сентября 2001 года на 765-м заседании Представителей министров)

Комитет министров, в соответствии со статьей 15.b Устава Совета Европы,

Напоминая, что целью Совета Европы является осуществление более тесного союза между его членами ;

Помня, что одной из целей Совета Европы является также содействие верховенству права, которое является основой для любой по-настоящему демократической системы ;

Считая, что система уголовной юстиции играет определяющую роль в защите верховенства права и что полиция должна играть в этой системе важнейшую роль ;

Сознавая необходимость для всех государств-членов эффективно бороться с преступностью как в национальном, так и в международном масштабе ;

Считая, что действия полиции в значительной степени ведутся в тесном контакте с населением и что их эффективность зависит от поддержки населения ;

Признавая, что большинство полицейских служб Европы – наряду с обеспечением соблюдения закона – играют определенную социальную роль и оказывают определенные услуги в рамках общества ;

Будучи убеждены, что доверие населения к полиции тесно связано с позицией и поведением полиции по отношению к этому населению и в особенности с соблюдением полицией человеческого достоинства и основных свобод и прав человека в том виде, в каком они, в частности, закреплены в Европейской конвенции о правах человека ;

Принимая во внимание принципы, сформулированные в Кодексе поведения Организации Объединенных Наций для лиц, ответственных за применение законов, и резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы по Декларации о полиции ;

Помня о принципах и нормах, изложенных в законах о полиции – с точки зрения уголовного, гражданского и публичного права, а также прав человека – в том виде, в каком они были приняты Комитетом министров, а также содержатся в решениях и постановлениях Европейского суда по правам человека и в принципах, принятых Комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания ;

Признавая разнообразие полицейских структур, а также средств организации деятельности полиции в Европе ; Принимая во внимание необходимость определить единые европейские направления и принципы в области общих целей,

функционирования и ответственности полиции для обеспечения безопасности и соблюдения прав человека в демократических обществах, регулируемых принципом верховенства права,

Рекомендует правительствам государств-членов руководствоваться в их внутреннем законодательстве и практике, а также в их кодексах поведения для полиции принципами, изложенными в Европейском кодексе полицейской этики, приведенном в приложении к настоящей рекомендации, с целью обеспечения постепенного введения их в практику и возможно более широкого их распространения.

Приложение к Рекомендации Rec(2001)10

Определение сферы применения

Этот кодекс применяется к традиционным подразделениям и службам государственной полиции или к иным разрешенным и/или контролируемым публичными властями органам, главной целью которых является обеспечение поддержания закона и порядка в гражданском обществе и которым государство разрешает для достижения этой цели использовать силу и/или специальные полномочия.

I. Цели полиции

1. Основными целями полиции в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства права, являются:

- обеспечение общественного спокойствия, соблюдения закона и порядка в обществе;
- защита и соблюдение основных прав и свобод человека в том виде, в котором они закреплены, в частности, в Европейской конвенции о правах человека;
- предупреждение преступности и борьба с ней;
- выявление преступности;
- оказание помощи и услуг населению.

II. Правовые основы полиции

2. Полиция является государственным органом, который должен учреждаться законом.

3. Полицейские операции всегда должны проводиться в соответствии с внутренним законодательством страны и с теми международными нормами, с которыми страна согласилась.

4. Регулирующее полицию законодательство должно быть доступным для граждан и достаточно ясным и конкретным; при необходимости оно должно дополняться иными нормативными актами – также ясными и доступными для граждан.

5. Сотрудники полиции подпадают под действие тех же законов, что и обычные граждане; исключения из этого принципа могут быть оправданы только тогда, когда они направлены на обеспечение нормальной деятельности полиции в демократическом обществе.

III. Полиция и система уголовной юстиции

6. Необходимо установить четкое различие между ролью полиции и прокуратуры, судебной системы и пенитенциарной системы; полиция не должна иметь никаких контрольных полномочий над этими органами.

7. Полиция должна строго соблюдать принцип независимости и беспристрастности судей; в частности, полиция не должна ни выдвигать возражений против законно вынесенных решений или постановлений судов, ни препятствовать их исполнению.

8. Полиция в принципе не должна выполнять судебных функций. Любое делегирование судебных полномочий полиции должно быть ограниченным и предусмотренным законом. Всегда должна существовать возможность опротестовать в суде любое действие, решение или бездействие полиции в отношении прав граждан.

9. Необходимо обеспечивать надлежащее функциональное сотрудничество между полицией и прокуратурой. В тех странах, где полиция подчинена прокуратуре или следственным судьям, она должна получать четкие инструкции относительно приоритетов в области уголовных расследований и проведения этих расследований. Полиция должна информировать следственных судей или прокуратуру о том, как осуществляются их инструкции и, в частности, должна регулярно отчитываться о ходе расследования уголовных дел.

10. Полиция должна с уважением относиться к роли адвокатов защиты в уголовном судопроизводстве, а при необходимости – содействовать реальному осуществлению права на юридическую помощь, особенно в отношении лишенных свободы лиц.

11. Полиция не должна подменять собой сотрудников пенитенциарных учреждений за исключением случаев, когда необходимо принятие срочных мер.

IV. Организация структур полиции

A. Общие положения

12. Полиция должна быть организована так, чтобы ее сотрудники пользовались уважением населения как профессионалы, на которых возложено обеспечение исполнения закона, и как лица, оказывающие услуги.

13. Полиция должна осуществлять свои полицейские функции в гражданском обществе, действуя под ответственным руководством гражданских властей.

14. Полиция и сотрудники полиции, работающие в форме, как правило, должны быть легко узнаваемыми.

15. Полиция должна пользоваться достаточной оперативной независимостью по отношению к другим государственным органам при исполнении возлагаемых на нее задач, за которые она несет полную ответственность.

16. Сотрудники полиции на всех должностных уровнях должны лично отвечать за свои действия, бездействия или за отдаваемые подчиненным приказы.

17. Организация полиции должна включать четко определенную субординацию. Во всех случаях должно быть возможным установление начальника, ответственного в последней инстанции за действия или бездействия сотрудника полиции.

18. Организация полиции должна быть направлена на развитие нормальных отношений с населением, а при необходимости – на реальное сотрудничество с другими организациями, органами местного самоуправления, неправительственными организациями и другими представителями населения, включая этнические меньшинства.

19. Службы полиции должны быть готовы предоставлять населению объективную информацию о своей деятельности, не разглашая при этом конфиденциальных сведений. Должны быть выработаны основные направления по регулированию отношений со средствами массовой информации.

20. Организация полицейских служб должна предусматривать эффективные меры для обеспечения неподкупности сотрудников полиции и соответствующего их поведения при исполнении ими своих обязанностей – в особенности, в отношении соблюдения

основных прав и свобод человека, закрепленных, в частности, в Европейской конвенции о правах человека.

21. На всех уровнях полицейских служб должны действовать эффективные меры по предотвращению коррупции и борьбе с ней.

В. Квалификация, набор и обеспечение заинтересованности сотрудников полиции

22. Сотрудники полиции, независимо от их уровня на момент поступления на работу в полицию, должны набираться на основе их компетентности и профессионального опыта, которые должны быть сориентированы на цели полиции.

23. Сотрудники полиции должны быть в состоянии проявлять рассудительность, открытость, зрелость, чувство справедливости, коммуникативные способности, а при необходимости – руководящие и организационные качества. Кроме того, они должны хорошо разбираться в социальных, культурных и общинных проблемах.

24. Лица, признанные виновными в тяжких правонарушениях, не должны осуществлять полицейских функций.

25. Процедуры приема на службу должны быть основаны на объективных и недискриминационных критериях, прием должен осуществляться после необходимой проверки кандидатур. Кроме того, следует применять политику набора мужчин и женщин, представляющих различные составляющие общества, в том числе этнические меньшинства, так как конечной целью является такой состав сотрудников полиции, который отражает то общество, на службе которого они находятся.

С. Подготовка сотрудников полиции

26. Подготовка сотрудников полиции, которая должна строиться на основополагающих принципах – демократии, верховенстве права и защите прав человека, должна разрабатываться в соответствии с целями полиции.

27. Общая подготовка сотрудников должна быть максимально открытой для общества.

28. Желательно, чтобы за первоначальной общей подготовкой следователи регулярные периоды повышения квалификации, а при необходимости – специальные подготовки и обучение руководящей и управленческой деятельности.

29. Практическая подготовка относительно применения силы и допустимых его пределов с точки зрения принципов, установленных в области прав человека – в частности, в Европейской конвенции о правах человека и в соответствующей правоприменительной практике, должна быть составной частью профессиональной подготовки полицейских на всех уровнях.

30. В профессиональную подготовку полицейских должна входить и необходимость борьбы с расизмом и ксенофобией.

Д. Права сотрудников полиции

31. Как правило, сотрудники полиции должны пользоваться теми же гражданскими и политическими правами, что и остальные граждане. Ограничения этих прав возможны лишь в тех случаях, когда они необходимы для осуществления функций полиции в демократическом обществе в соответствии с законом и с Европейской конвенцией о правах человека.

32. Сотрудники полиции как государственные служащие должны пользоваться максимально широким набором социальных и экономических прав. В частности, они должны иметь право создавать представительные органы или участвовать в них, право получать соответствующее вознаграждение, право на социальную защиту и на

специфические меры по охране здоровья и безопасности с учетом специфики работы полиции.

33. Любые дисциплинарные меры в отношении сотрудника полиции должны подлежать контролю со стороны независимого органа или суда.

34. Государственная власть должна поддерживать сотрудников полиции в случае необоснованных обвинений против них в связи с исполнением ими их функций.

V. Руководящие принципы деятельности/операций полиции

A. Руководящие принципы деятельности/операций полиции: общие принципы 35. Полиция должна при проведении всех своих операций уважать право любого человека на жизнь.

36. Полиция не должна ни при каких обстоятельствах осуществлять, поощрять или допускать никаких пыток, никаких случаев бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания.

37. Полиция может применять силу только в случаях абсолютной необходимости и только для достижения законных целей.

38. Полиция должна систематически проверять законность планируемых ей операций.

39. Сотрудники полиции должны выполнять приказы, законно отдаваемые их начальниками, но обязаны воздерживаться от выполнения тех из них, которые явно являются незаконными, и докладывать о них, не опасаясь в подобных случаях никаких санкций.

40. Полиция должна выполнять свои задачи справедливо, руководствуясь, в частности, принципами беспристрастности и недискриминационного подхода.

41. Полиция не должна нарушать прав каждого человека на уважение его частной жизни, за исключением случаев абсолютной необходимости и только для достижения законных целей.

42. Сбор, хранение и использование полицией данных личного свойства должны соответствовать международным принципам защиты данных и, в частности, ограничиваться тем, что необходимо для достижения законных, справедливых и конкретных целей.

43. При выполнении своих функций полиция всегда должна помнить об основных правах каждого человека – таких, как свобода мысли, совести, религии, выражения мнения, мирных собраний, передвижения, и праве на уважение своей собственности.

44. Сотрудники полиции должны действовать честно и уважительно по отношению к населению, особо учитывая ситуацию лиц, относящихся к наиболее уязвимым группам.

45. Сотрудники полиции при проведении своих операций, как правило, должны иметь возможность доказать свою принадлежность к составу полиции и свой профессиональный статус.

46. Сотрудники полиции должны бороться с любыми проявлениями коррупции в полиции. Они должны информировать своих начальников и другие компетентные органы о любых случаях коррупции в полиции.

B. Руководящие принципы деятельности/операций полиции: особые ситуации

1. Полициейкое расследование

47. Полициейкое расследование должно быть основано как минимум на разумных подозрениях о том, что совершено или будет совершено правонарушение. 48. Полиция

должна соблюдать принцип, согласно которому любое лицо, обвиняемое в уголовном правонарушении, должно считаться невиновным до тех пор, пока оно не будет призвано виновным судом, и пользоваться некоторыми правами – в частности, правом быть проинформированным в кратчайшие сроки о выдвигаемом против него обвинении, и готовить свою защиту – как лично, так и с помощью адвоката по своему выбору.

49. Полицейские расследования должны быть объективными и справедливыми. В них должны учитываться специфические потребности таких лиц, как дети, подростки, женщины, члены меньшинств – в том числе этнических меньшинств, или уязвимые люди, и они должны быть соответствующим образом адаптированы к ситуации.

50. С учетом изложенных в статье 48 настоящего документа принципов следует установить основные направления проведения допросов в полиции. В частности, следует удостовериться, что эти допросы производятся на справедливой основе, то есть допрашиваемые проинформированы о причинах допроса и о других относящихся к делу фактах. Содержание полицейских допросов должно систематически записываться и храниться.

51. Полиция должна осознавать специфические потребности свидетелей и соблюдать некоторые правила, относящиеся к защите свидетелей и помощи им в течение расследования, особенно при наличии риска запугивания свидетелей.

52. Полиция должна обеспечивать жертвам преступности необходимую им поддержку, помощь и информацию без какой бы то ни было дискриминации.

53. Полиция должна обеспечивать устный или письменный перевод в течение всего полицейского расследования.

1. Арест/задержание полицией

54. Срок лишения свободы должен быть максимально ограниченным, и при задержании должны учитываться достоинство, уязвимость и личные потребности каждого лишаемого свободы лица. Данные по каждому задержанию должны заноситься в специальный реестр.

55. Полиция должна в максимально короткий срок по национальному законодательству информировать любое лишаемое свободы лицо о причинах его задержания и о любых выдвигаемых против него обвинениях; она должна также незамедлительно информировать любое лишаемое свободы лицо о процедуре, применимой к его делу.

56. Полиция должна гарантировать безопасность содержащихся под стражей лиц, следить за состоянием их здоровья, обеспечивать им удовлетворительные гигиенические условия и соответствующее питание. Камеры для содержания под стражей в полиции должны быть разумного размера, иметь соответствующее освещение и вентиляцию и быть оборудованы так, чтобы давать возможность для отдыха.

57. Задержанные полицией лица должны иметь право на то, чтобы об их задержании было сообщено третьему лицу по их выбору, на доступ к адвокату и на медицинский осмотр – по возможности, врачом по их выбору.

58. Полиция по мере возможности должна содержать отдельно тех, кто задержан по подозрению в совершении уголовного правонарушения и тех, кто задержан по другим причинам. Как правило, следует отделять мужчин от женщин, а также совершеннолетних задержанных от несовершеннолетних.

VI. Ответственность полиции и контроль за ней

59. Полиция должна отвечать перед государством, гражданами и их представителями. Она должна быть объектом эффективного внешнего контроля.
60. Контроль государства над полицией должен быть распределен между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.
61. Органы государственной власти должны разработать эффективные и беспристрастные процедуры обжалования действий полиции.
62. Следует поощрять создание механизмов ответственности, основанных на контактах и взаимопонимании между населением и полицией.
63. В государствах-членах должны быть выработаны деонтологические кодексы полиции, а соответствующие органы должны следить за их соблюдением.

VII. Исследования и сотрудничество в международном масштабе.

64. Государства-члены должны содействовать работе по исследованиям о полиции, независимо от того, проводятся ли они самой полицией или внешними институтами.
65. Следует развивать международное сотрудничество по вопросам полицейской этики и тем ее аспектам, которые связаны с правами человека.
66. Средства для развития изложенных в настоящей рекомендации принципов и их применение должны быть предметом пристального внимания со стороны Совета Европы.

ИЗЛОЖЕНИЕ МОТИВОВ

Рекомендация Res (2001)10 Комитета министров государствам – членам по Европейскому кодексу полицейской этики

I. Введение I.1. Кодексы этики полиции

Значительная часть того, что написано о полиции, заключается в описаниях ее реагирования на различные ситуации. Существует тенденция не рассматривать – разве что в назидательном ключе – вопрос о том, как полицейские должны действовать, что подразумевало бы ясное формулирование ценностей и норм, ожидаемых от полиции в современном демократическом обществе. Положения «Европейского кодекса полицейской этики» как раз и закладывают основы таких рамок действий полиции, и документ этот как нельзя более своевременен. В настоящее время многие европейские страны реорганизуют свои полицейские системы с целью развития и укрепления демократических ценностей. Они также стремятся к обеспечению единых норм для действий полиции, которые применялись бы, невзирая на национальные границы – как для того, чтобы оправдать ожидания европейцев, которые становятся все более мобильными и поэтому рассчитывают на единообразное справедливое и предсказуемое обращение с ними со стороны полиции, так и для того, чтобы повышать потенциал сотрудничества и, следовательно, эффективность в борьбе с международной преступностью. Положения кодекса также направлены на достижение поставленной Советом Европы цели – достижения большего единства между его членами.

Достаточно на мгновение задуматься над ролью полиции в демократическом государстве, чтобы убедиться в целесообразности разработки кодекса этики для полиции. Граждане демократических стран создавали свои государства с целью гарантировать себе максимальную свободу при соблюдении законности. Аналогичным образом, системы уголовной юстиции развивались с целью обеспечения свободы и безопасности граждан. В демократических обществах, основанных на принципах законности, полиция выполняет традиционные функции – это профилактика преступности, борьба с ней, выявление ее, сохранение общественного спокойствия,

обеспечение соблюдения закона и общественного порядка и защита основных прав граждан. Кроме того, в этих обществах полиция обеспечивает различные услуги социального характера, которые подкрепляют другие ее действия. Для успешного выполнения этих задач она имеет значительные возможности проявления инициативы. В демократических государствах полиция способствует поддержанию ценностей демократии, и сама исповедует эти цели. В целом общественность принимает и даже одобряет осуществление полицией законных полномочий до тех пор, пока считается, что полиция выполняет свои задачи приемлемыми с этической точки зрения способами и ради достойных демократических ценностей. Отвечающая этим условиям полиция абсолютно вправе ожидать от общественности доверия и поддержки в выполнении этих функций. Именно на такой концепции осуществления полицией своих функций в демократических странах основано видение этой проблемы со стороны Совета Европы.

Хотя принятие кодекса полицейской этики является лишь первым этапом любого процесса, направленного на создание единых норм в области полиции, при отсутствии этого кодекса у подобного процесса мало шансов на успех. Закладывая основы этических норм, кодекс полицейской деонтологии способен облегчить определение этических проблем, дать лучшее их понимание, более глубокий их анализ и облегчить принятие решений. Кроме того, он заставляет задуматься над теми ценностями, которые защищает полиция как институт, и об их адекватном использовании. Такие основополагающие для полиции понятия, как «честность», «беспристрастность», «скромность» и «профессионализм» могут только выиграть от того, что на них будут постоянно ссылаться, что они будут иметь одинаковое значение и, следовательно, их повсюду будут понимать одинаково, и принятие такого кодекса будет этому способствовать. Кроме того, кодекс может помочь сформулировать некоторые индивидуальные нормы поведения, основанные на чувстве гордости от принадлежности к полицейской организации. Этот аспект особо важен для молодых новобранцев, которым предстоит сразу познакомиться с основными ценностями, определяющими и регулирующими их работу. И это упоминание о новобранцах заставляет вспомнить о важности кодексов для профессиональной подготовки полицейских. В отсутствие объективных ссылок на нормы и ценности вдвойне сложна задача тех, кто осуществляет эту профессиональную подготовку. Источник и авторитет норм должны быть разъяснены и обоснованы, при этом не исключено, что они могут восприниматься как нечто локальное либо исходящее лично от преподавателя. Добавим, что принятие кодекса полицейской деонтологии положительно скажется на всех уровнях профессиональной подготовки.

Как уже упоминалось выше, деятельность полицейских служб значительно усиливается, если она пользуется поддержкой общественности и тесно сотрудничает с ней. Для общественности крайне важно, чтобы полиция ответственно подходила к осуществлению тех задач, для исполнения которых она наделена значительной властью и правом инициативы, что фактически дает ей монополию на законное осуществление принуждения. Именно поэтому общественности нужны гарантии. Принятие кодекса полицейской этики, сопровождаемое широкой рекламой, может способствовать усилению доверия общественности и укреплению ее отношений и сотрудничества с полицией благодаря четкому определению норм, конечных целей и тех ценностей, которые присущи полиции. Эти же нормы, четко выделяя объем и сферу применения услуг, оказываемых полицией, помогают защитить ее от неоправданных, мелочных, навязчивых претензий и, главное, - ограничить риск нарушений в системе полиции.

Этический кодекс может к тому же стать средством регулирования на уровне внутренней организации полиции. Это – одна из замечательных черт «Европейского

кодекса полицейской этики». Определяя нормы, ценности и минимальные этические рамки, он может осуществлять функцию регулирования по меньшей мере четырьмя способами: через постоянный контроль над качественным уровнем сотрудников полиции (в том числе гражданских); через облегчение осуществления командования, управления и надзора; через повышение ответственности руководящего состава всей организации; через установление норм для урегулирования внутренних конфликтов деликатного характера.

Что касается возможности его влияния на практическую деятельность полиции, то кодекс полицейской этики рекомендует оптимальную практику для сил поддержания порядка и представляет собой специализированный вариант принципов повседневного поведения на основе здравого смысла. Однако термин «этика» может иметь различные значения, при этом наиболее привычным является значение, определенное Аристотелем. По его мнению, это – критическая дисциплина, предметом которой являются повседневное поведение и этические убеждения. Это не тот смысл, в котором это слово употреблено в названии документа – «Европейский кодекс полицейской этики». Современные общества и полиция в них организуются по двойному принципу: разделение труда и сотрудничество. Люди заняты в многочисленных специализированных видах деятельности. Если их повседневная жизнь основана на неких общих правилах поведения, то при осуществлении профессиональной деятельности или иных функций им нужны более специализированные знания и ориентиры. Это объясняется тем, что их работа связана с особыми аспектами поведения людей, при которых выявляются этические дилеммы, с которыми они постоянно сталкиваются и которые они обязательно должны разрешать в силу специфики их профессии. Это относится, в частности, к работающим в области публичных услуг, где общественность доверяет свое благосостояние профессионалам. В таком контексте слово «этика» отсылает к тому комплексу ценностей, принципов и требований, который и позволяет регулировать осуществление той или иной профессиональной деятельности. Важно отметить, что в этом значении слово «этика» представляет собой попытку отразить повседневную этику в виде потребностей и дилемм любой публичной организации. Именно в этом смысле и употреблено слово «этика» в «Европейском кодексе полицейской этики».

Предмет деятельности полиции – обеспечение соблюдения принципов правового государства – включает две различных, но взаимосвязанных обязанности: обеспечивать применение законов, которое государство приняло в законном порядке - обеспечивая общее состояние общественного спокойствия, и строго ограничиваться теми полномочиями, которыми наделена полиция - воздерживаясь от каких бы то ни было актов произвола и соблюдая личные права и свободы граждан.

Соблюдение принципов правового государства подразумевает не только защиту того, что уже сделано, но – причем это главное – и заботу о том, как надо действовать. При осуществлении своих функций полиция должна соблюдать субъективное право, включая права и свободы человека, и не совершать произвольных или противоправных действий. Это является основополагающим для правового государства и, следовательно, для значимости и для предмета деятельности полиции в условиях демократии.

Правовое государство прежде всего предполагает, что те, кто творят, толкуют и применяют закон, должны подчиняться этому закону. Другими словами, полиция должна подчиняться законам, применение которых она обеспечивает. Именно по этому признаку можно узнать полицию по-настоящему демократического государства: она подчиняется тому самому закону, который она защищает. Роль полиции в защите и

сохранении верховенства права столь важна, что, наблюдая за поведением полиции в демократическом государстве, можно судить об уровне демократии в нем.

Европейский кодекс полицейской этики должен дать совокупность принципов и направлений для определения целей полиции, функционирования полиции и контроля над ней в демократических обществах, где соблюдается правовое государство, и в значительной степени это происходит под влиянием Европейской конвенции о правах человека. В кодексе сформулированы конкретные рекомендации и определяются потребности полиции и соответствующие меры для того, чтобы позволять ей успешно справляться с ее трудной и деликатной задачей - профилактикой и выявлением преступности и поддержанием законности и порядка в демократическом гражданском обществе. Несмотря на то, что рекомендация в первую очередь адресована правительствам, руководящие принципы сформулированы так, чтобы ими могли руководствоваться и те, кто занимаются вопросами полиции на более конкретном уровне.

I.2 История возникновения «Европейского кодекса полицейской этики»

Проблемами полиции Совет Европы стал интересоваться уже давно. Действительно, полиция играет настолько важную роль в том, что касается защиты основных ценностей Совета Европы (плюралистическая демократия, правовое государство и права человека), что Совет Европы совершенно естественно становится форумом, наиболее приспособленным для обсуждения роли полиции в демократическом обществе.

Европейский суд по правам человека создал обширную практику в этой области. Кроме того, Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП) выработал важные для полиции руководящие принципы. Европейская социальная хартия и практика ее применения содержат важные принципы, касающиеся социальных и экономических прав сотрудников полиции. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРИ) также создала в сфере своей компетенции принципы, предназначенные для полиции. Кроме того, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) приняла документы о конституционных аспектах полиции. Группе государств против коррупции (ГРЕКО) поручено оценивать административные институты государств, в том числе полицию, с точки зрения коррупции.

Полиция должна также отвечать ожиданиям местных и региональных органов власти – в том числе, в плане преступности в городах. Полиция и межэтнические отношения – это еще один требующий внимания аспект данной проблемы. Кроме того, Совет Европы развивал деятельность по привлечению внимания полиции к тому аспекту ее деятельности, который связан с правами человека. Некоторые мероприятия позволили практикам от полиции, специалистам в области прав человека, представителям государств и неправительственных организаций вместе вникнуть в проблематику прав человека в профессиональном контексте – контексте деятельности полиции. Среди конкретных результатов этой работы можно назвать профессиональную подготовку сотрудников полиции в области прав человека и целый ряд документов, в том числе учебников по всему, что касается полиции и прав человека. Эти мероприятия позволили национальным службам полиции лучше понять необходимость более глубокого осознания прав человека на всех уровнях полиции.

Принятая в 1979 году Парламентской Ассамблеей Совета Европы «Декларация о полиции» ознаменовала первую попытку установления этических норм для полиции. Во многих государствах-членах она стала руководством при поиске ответов на вопрос

о выборе той или иной политики в этой области. Разделяя точку зрения Ассамблеи насчет необходимости применения в демократических обществах особо строгих этических норм для полиции, Комитет министров не оказал Декларации массивной поддержки, и Декларация не привела к принятию специального правового инструмента Совета Европы.

Традиционная межправительственная нормативная деятельность Совета Европы, проводимая под руководством Комитета министров, сосредоточилась на полиции в следующих аспектах: политика в области уголовной юстиции, уголовного права и криминологии (уголовный процесс, профилактика преступности, защита жертв и свидетелей, преступность среди несовершеннолетних, задержание граждан полицией, организованная преступность, коррупция, прокуратура и т.д.), а также в области публичного права (неприкосновенность личности и защита данных и т.д.). В этих рамках были выработаны относящиеся к полиции правовые инструменты – конвенции и рекомендации.

Начиная с 1989 года, Центральная и Восточная Европа переживала потрясения, заставившие Совет Европы значительно активизировать свою деятельность в отношении полиции. В рамках программ, предназначенных для поддержания правовых реформ, а также реформирования государственной администрации, включая полицию, было проведено значительное число мероприятий (семинаров, занятий по профессиональной подготовке и обмену опытом в правовой области) по таким темам, как «роль полиции в демократическом обществе», «полицейская этика» и «полиция и правовое государство».

Именно в этом контексте реформирования полиции вновь встал вопрос о необходимости создания общеевропейских нормативных рамок для полиции. Комитет министров создал в связи с этим Экспертный комитет по полицейской этике и проблемам, связанным с осуществлением функций полиции (РС-РО) под руководством Европейского комитета по проблемам преступности (CDPC).

Мандат Комитета РС-РО был принят Комитетом CDPC на его 47-м пленарном заседании в 1998 году и подтвержден Комитетом министров на 641-м заседании Уполномоченных представителей в сентябре 1998 года.

Этот мандат сформулирован следующим образом:

«Полиция играет важную роль в системе уголовной юстиции. К полиции применяется мало международных договоров по сравнению с другими профессиональными объединениями, относящимися к этой системе. Ряд европейских государств в настоящее время реорганизуют свою полицию, причем эта реорганизация является немаловажной частью процесса, предназначенного для развития и укрепления демократических идей и ценностей в обществе. Таким образом, деонтология стала важным вопросом в различных государствах – членах Совета Европы.

Экспертному комитету придется осуществить исследование по деонтологии полиции в широком смысле этого слова с учетом таких вопросов, как: - роль полиции в демократическом обществе и ее место в системе уголовной юстиции; - задачи полиции в правовом государстве – профилактика преступности, выявление правонарушений и т.д.; - контроль над полицией.

Экспертный комитет должен, в частности, изучить те аспекты деонтологии полиции, которые относятся к некоторым ежедневно возникающим в работе полиции ситуациям, например, при допросах подозреваемых или при иных следственных действиях в рамках уголовного судопроизводства, - применение силы, дискреционные полномочия

полиции и т.д. Должны быть также рассмотрены деонтологические аспекты управленческой деятельности в полиции в целом и их включение в программы профессиональной подготовки. В этом отношении следует учитывать различия, существующие между деонтологическими кодексами, кодексами профессионального поведения и дисциплинарными кодексами. При осуществлении этой задачи Комитету придется руководствоваться Европейской конвенцией о правах человека и Европейской конвенцией о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, а также Резолюцией 690 (1979) Парламентской Ассамблеи, относящейся к Декларации о полиции. Он должен также учитывать работу Экспертного комитета по партнерству в профилактике преступности (РС-РА), а также других соответствующих акций Совета Европы.

Эта работа должна привести к составлению доклада и/или рекомендации по деонтологии полиции, которая могла бы послужить системой ориентиров для государств-членов, собирающихся произвести реформирование полиции или выработать национальные кодексы деонтологии полиции.»

Комитет состоял из экспертов, делегированных от следующих стран: Австрии, Бельгии, Хорватии, Кипра, Чешской республики, Дании, Франции, Греции, Италии, Литвы, Молдовы, Польши, Португалии, Румынии, Словении, Испании, «бывшей югославской республики Македония», Турции и Великобритании. В него входили эксперты от министерств внутренних дел, министерств юстиции, от полиции, прокуратуры и от судебных властей. Председателем Комитета был заместитель директора датской полиции г-н Карстер Петерсен (Karsten Petersen). Для помощи Комитету были назначены два научных эксперта – г-н Амадеу Реказенс и Брюне (Amadeu Recasens i Brunet) (Директор Школы полиции в Каталонии и профессор Барселонского университета в Испании) и г-н Нил Ричардс (Neil Richards, Директор программы повышения квалификации начальников полиции, National Police Training, Bramshill, UK). Функции секретариата были возложены на Генеральный директорат Совета Европы по правовым вопросам.

Европейская комиссия, О.И.С.Р.-Интерпол, Ассоциация европейских школ полиции (The Association of European Police Colleges - АЕРС) и Международный центр исследований и изучения социологических, уголовных и пенитенциарных проблем (Intercenter) имели при Комитете статус наблюдателей. Ассоциация по предотвращению пыток (АПТ), Европейский совет профсоюзов полиции (CESP), Европейская система женщин в полиции (The European Network of Police Women - ENP), Европейская федерация сотрудников публичных служб (EUROFEDOP), Международная федерация высших должностных лиц полиции (FIFSP), Международная ассоциация полиции (AIP) и Международный союз профсоюзов полиции (UISP) давали свои консультации в ходе завершающего этапа работы.

Комитет в своей работе руководствовался юридическими документами (конвенциями и рекомендациями Совета Европы и других международных организаций), а также принципами, установленными Европейским судом по правам человека и другими упоминавшимися выше органами Совета Европы. Комитет поводил слушания с представителями Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП) и Европейского комитета по социальным правам. Кроме того, Комитет постоянно был в курсе относящихся к полиции проектов и мероприятий, проводившихся различными Генеральными дирекциями Совета Европы. Итоги работы Комитета были представлены на утверждение 12-го Коллоквиума по криминологии, организованного Советом Европы в ноябре 1999 года по теме «полномочия и ответственность полиции в

демократическом обществе», а также в июне 2000 года - на Конференции на высшем уровне, в которой участвовали министры внутренней дел европейских стран.

В период с декабря 1998 года по март 2001 года Комитет провел шесть пленарных заседаний и три заседания рабочих групп. По просьбе Парламентской Ассамблеи Комитет министров дал согласие на то, чтобы ей был передан для заключения предварительный проект рекомендации. Заключение Ассамблеи было учтено Комитетом на его шестом заседании.

Окончательный вариант текста проекта рекомендации по «Европейскому кодексу полицейской этики» и прилагающегося к нему пояснительного доклада был принят на шестом заседании Комитета в марте 2001 года и представлен на утверждение и дальнейшую передачу в Комитет министров на 50-ю пленарную сессию Европейского комитета по проблемам преступности (CDPC) в июне 2001 года. В ходе заседания Уполномоченных представителей министров 2001 года, Комитет министров принял Рекомендацию и разрешил публикацию относящегося к ней изложения мотивов.

II. Преамбула рекомендации

Комитет министров, в соответствии со статьей 15.b Устава Совета Европы,

Напоминая, что целью Совета Европы является осуществление более тесного союза между его членами ;

Помня, что одной из целей Совета Европы является также содействие верховенству права, которое является основой для любой по-настоящему демократической системы ;

Считая, что система уголовной юстиции играет определяющую роль в защите верховенства права и что полиция должна играть в этой системе важнейшую роль ;

Сознавая необходимость для всех государств-членов эффективно бороться с преступностью как в национальном, так и в международном масштабе ;

Считая, что действия полиции в значительной степени ведутся в тесном контакте с населением и что их эффективность зависит от поддержки населения ;

Признавая, что большинство полицейских служб Европы – наряду с обеспечением соблюдения закона – играют определенную социальную роль и оказывают определенные услуги в рамках общества;

Будучи убеждены, что доверие населения к полиции тесно связано с позицией и поведением полиции по отношению к этому населению и в особенности с соблюдением полицией человеческого достоинства и основных свобод и прав человека в том виде, в каком они, в частности, закреплены в Европейской конвенции о правах человека ;

Принимая во внимание принципы, сформулированные в Кодексе поведения Организации Объединенных Наций для лиц, ответственных за применение законов, и резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы по Декларации о полиции ;

Помня о принципах и нормах, изложенных в законах о полиции – с точки зрения уголовного, гражданского и публичного права, а также прав человека – в том виде, в каком они были приняты Комитетом министров, а также содержатся в решениях и постановлениях Европейского суда по правам человека и в принципах, принятых Комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания ;

Признавая разнообразие полицейских структур, а также средств организации деятельности полиции в Европе ; Принимая во внимание необходимость определить

единые европейские направления и принципы в области общих целей, функционирования и ответственности полиции для обеспечения безопасности и соблюдения прав человека в демократических обществах, регулируемых принципом верховенства права,

Рекомендует правительствам государств-членов руководствоваться в их внутреннем законодательстве и практике, а также в их кодексах поведения для полиции принципами, изложенными в Европейском кодексе полицейской этики, приведенном в приложении к настоящей рекомендации, с целью обеспечения постепенного введения их в практику и возможно более широкого их распространения.

III. Комментарии к преамбуле

С самого своего создания Совет Европы работает над установлением и распространением общих принципов в законодательстве, практике и системах всех государств-членов. Система уголовной юстиции была одним из приоритетных направлений в этом плане, учитывая, что борьба с преступностью требует прямого и конкретного применения принципов, на которых зиждется существование Совета Европы и которые он обязан защищать по самой своей природе, а именно: верховенства права, демократии и прав человека.

Кроме того, эффективность мер по борьбе с преступностью в значительной степени зависит от достижения их единообразия в рамках согласованной и последовательной единой европейской политики. Это условие становится все более императивным в связи с наличием таких явлений, как организованная преступность и коррупция, которые часто имеют международное измерение, перед лицом которого национальные системы могут оказаться недостаточными.

По традиции, разработка общих норм, применимых к таким репрессивным органам, как полиция, развивалась иначе, чем, например, судебный аспект уголовной юстиции или применение наказаний. Однако, недавно принятая Рекомендация Rec (2000) 19 Совета Европы о роли Прокуратуры в системе уголовной юстиции, а также настоящая рекомендация отражают появление новой тенденции в этой области. Кроме того, признание полиции как составляющей в системе уголовной юстиции – что означает сближение юстиции и сферы внутренних дел – способно стать прочной основой для более активной гармонизации применимых к полиции норм.

В современной Европе, где границы между государствами стираются, неизбежно приходится рассматривать полицию и ее полномочия в международной перспективе. Проблема в значительной мере состоит в эффективности полиции в ее борьбе с теми формами преступности, которые все чаще осуществляются, невзирая на государственные границы - например, с организованной преступностью и коррупцией. Однако этой перспективой проблемы не ограничиваются. В демократическом обществе полномочия полиции ограничены соображениями допустимости тех или действий с точки зрения основных прав и свобод человека в том виде, в каком они изложены в Европейской конвенции о правах человека. Поэтому следует находить необходимое равновесие между этими интересами, и именно здесь вступает в игру международная полицейская этика.

Связь между полицией и общественностью является ключевым элементом в любой демократической стране. В обществах этого типа полиция отвечает не только перед государством, но и перед населением, и ее эффективность в значительной степени обусловлена поддержкой со стороны населения. В этом плане социальная функция полиции и миссия выполнения публичной службы важны и для ее репрессивной функции.

Европейская конвенция о правах человека и правоприменительная практика на ее основе послужили основой для разработки настоящей Рекомендации, в которой к тому же учтены принципы Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП). На эту работу в соответствующих ее частях оказали также влияние общие идеи и принципы Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП), а также Европейская социальная хартия и правоприменительная практика на ее основе. Другие международные документы, особенно те из них, которые относятся к полиции, например, Кодекс поведения Организации Объединенных Наций для лиц, ответственных за применение законов и Резолюция 690 (1979) Парламентской Ассамблеи Совета Европы по Декларации о полиции не просто тщательно изучались, но и стали ценными источниками при разработке настоящей Рекомендации.

Кроме того, следует назвать ряд других документов Совета Европы, которые устанавливают направления деятельности в некоторых областях, относящихся к настоящей Рекомендации и которые были очень внимательно изучены :

- Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств (STE № 157) ; - Резолюция (78) 62 по преступности среди несовершеннолетних и социальных преобразованиях ; - Рекомендация R (79) 17 по защите детей от жестокого обращения ; - Рекомендация R (80) 11 по содержанию подследственных в местах лишения свободы ; - Рекомендация R (83) 7 по участию общественности в политике по борьбе с преступностью ; - Рекомендация R (85) 4 по насилию в семье ; - Рекомендация R (85) 11 по статусу потерпевшего в рамках уголовного права и уголовного процесса ; - Рекомендация R (87) 15 по регламентированию использования данных личного характера в деятельности полиции ; - Рекомендация R (87) 19 по организации профилактики преступности ; - Рекомендация R (88) 6 по социальному реагированию на противоправное поведение

молодежи из семей мигрантов ; - Рекомендация R (96) 8 по политике в области борьбы с преступностью в меняющейся Европе ; - Рекомендация R (97) 13 по запугиванию свидетелей и правам защиты ; - Рекомендация R (97) 24 по двадцати руководящим принципам борьбы с коррупцией ; - Рекомендация R (99) 19 по посредничеству в уголовной сфере ; - Рекомендация R (2000) 10 по кодексам поведения для государственных служащих ; - Рекомендация R (2000) 19 по роли прокуратуры в системе уголовной юстиции ; - Рекомендация R (2000) 20 по роли раннего психосоциального вмешательства в предупреждении противоправного поведения ; - Рекомендация R (2000) 21 о о свободе осуществлени адвокатской деятельности ; - Общеполитические рекомендации ЕКРП – Европейской комиссии против расизма и нетерпимости. Следует упомянуть, что принимались во внимание и некоторые другие документы (конвенции, учебники и т.д.), разработанные в Совете Европы и относящиеся к таким связанным с полицией вопросам, как « полиция и права человека », « этика полиции », СМИ, расизм и нетерпимость, равенство и меньшинства.

Настоящая Рекомендация составлялась, исходя из того, что существуют значительные различия между государствами в отношении того, как в них полиция выполняет свои задачи. Это особенно четко видно на уровне как уставов и организации сил/служб, так и методов их деятельности. Одновременно выявляются черты сходства – в частности, в отношении целей полиции и тех проблем, с которыми ей приходится сталкиваться в рамках своей повседневной деятельности. Для учета этого аспекта Рекомендация состоит из основных принципов, считающихся жизненно важными в странах с

устоявшейся демократией как для эффективности полиции, так и для принятия ее роли общественностью.

Создание общих норм пришлось на нужный момент. По всей Европе ведется реформирование полиции, и особенно – в странах с самой молодой демократией, причем эти реформы вписываются в общий процесс, главной целью которого является упрочение таких демократических принципов, как верховенство права и защита прав человека в государственной администрации.

Этот комплекс руководящих принципов может стать ориентиром и руководством для реформирования полицейских систем. Однако ясно, что государствам-членам должна быть оставлена определенная свобода выбора, особенно учитывая различия в их прошлом и неравномерность в уровне их развития. Настоящая Рекомендация представляет собой основу для дальнейших усилий в отношении полиции, а Совет Европы относит эту проблему к числу своих приоритетов.

Определение сферы применения

Этот кодекс применяется к традиционным подразделениям и службам государственной полиции или к иным разрешенным и/или контролируемым публичными властями органам, главной целью которых является обеспечение поддержания закона и порядка в гражданском обществе и которым государство разрешает для достижения этой цели использовать силу и/или специальные полномочия. Комментарий

Определение сферы применения Кодекса уже на первых строках Рекомендации направлено на установление степени его применимости. Предлагаемое определение является очень широким для того, чтобы Кодекс мог использоваться максимально большим числом разных полицейских систем и чтобы учитывать огромное разнообразие существующих в Европе полицейских систем, и особенно – различия в уровнях развития и в организационных структурах. Выбранное для этого параграфа определение позволяет применять Кодекс к « традиционным » подразделениям или службам полиции во всех государствах – членах (следует отметить, что это определение нельзя смешивать с целями полиции, изложенными в статье первой Кодекса).

По изложенным выше соображениям в определении сферы применения Кодекса содержатся лишь основные характеристики тех задач, которые возлагаются на все существующие в Европе полицейские органы, а именно, возможность применять силу для обеспечения общественного порядка в гражданском обществе – эта задача включает в себя, как правило, поддержание порядка и профилактику и выявление преступности. Это определение в качестве наименьшего общего знаменателя для применимости Кодекса освобождает разработчиков от необходимости детально прописывать все различные типы осуществления функций полиции. Так, настоящий Кодекс применяется ко всем органам, обязанным выполнять эти задачи в гражданском обществе. Кодекс подлежит применению вне зависимости от организационного типа полиции – централизованной либо работающей на муниципальном уровне, опирающейся на военные или на гражданские структуры, называемой службами или силами, ответственной перед центральной властью, региональными или местными властями либо перед более широким кругом лиц.

Хотя разработчики намеревались дать Кодексу максимальную значимость, некоторые типы служб полиции изымаются из его ведения. Ссылка на традиционную полицию должна восприниматься как противопоставление ее « специальным » формам полиции, которые преследуют иные цели, нежели поддержание порядка в гражданском обществе. Среди тех форм полиции, которые исключаются из сферы применения

настоящего Кодекса, можно назвать военную полицию при выполнении ею своих военных функций и специальные службы, а также « пенитенциарную » полицию, которая в тех странах, где она существует, осуществляет свои функции только в пенитенциарных заведениях.

Важно отметить, что Рекомендация не применяется к частным службам безопасности.

I. Цели полиции

1. Основными целями полиции в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства права, являются:

- обеспечение общественного спокойствия, соблюдения закона и порядка в обществе;
- защита и соблюдение основных прав и свобод человека в том виде, в котором они закреплены, в частности, в Европейской конвенции о правах человека;
- предупреждение преступности и борьба с ней;
- выявление преступности;
- оказание помощи и услуг населению.

Комментарий

В этой статье изложены важнейшие цели полиции в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства права.

Обеспечение поддержания спокойствия в обществе и соблюдения закона традиционно являются общими целями полиции, ее главной ответственностью, часто называемой задачей «общественного порядка». Это очень широкое понятие включает в себя целый ряд мероприятий, проводимых полицией, среди которых можно назвать охрану и обеспечение безопасности лиц (как физических, так и юридических) и имущества (как частного, так и общественного) и применение закона в отношениях между государством и частными лицами и в отношениях между людьми.

Соблюдение основных прав и свобод человека в том виде, в котором они закреплены в Европейской конвенции о правах человека в качестве задачи полиции, возможно, является главной отличительной чертой полиции, стоящей на службе общества, где правит закон. Эта задача подразумевает не только отдельную обязанность по защите этих прав, но и наличие пределов для действий полиции при выполнении других ее задач.

Формулировка «в частности, в Европейской конвенции о правах человека» была выбрана для того, чтобы дать конкретную ссылку на особый правовой инструмент, не отрицая при этом важности других документов, относящихся к правам человека.

Функция предупреждения преступности по-разному рассматривается в разных государствах-членах, но в большинстве случаев она считается относящейся к общей ответственности государства. Предупреждение преступности часто подразделяется на социальную профилактику и на ситуационную профилактику, причем обе эти формы относятся к ведению полиции.

Как это следует из Рекомендации № R (83) 7 Совета Европы об участии общественности в политике по борьбе с преступностью, для того, чтобы предупреждение преступности было эффективным, требуется участие всего сообщества, общества в целом. Уже несколько лет часто говорится о « партнерстве » в области предупреждения преступности, и это показывает, что речь идет не о такой задаче, которой должна заниматься только полиция. В этой области следует координировать усилия полиции и других органов, а также населения. Хотя в

большинстве государств-членов ответственность за политику в области профилактики правонарушений не возлагается напрямую на полицию, полиция тем не менее остается одним из главных ответственных за нее, а в демократическом обществе, где главным является принцип верховенства права, это требует определенных гарантий от любых злоупотреблений по отношению к отдельным гражданам.

Выявление преступности во всех государствах является одной из главных классических задач полиции. Даже если выявление преступности часто представляет собой лишь относительно небольшую часть всего комплекса задач полиции, оно тем не менее является одним из важнейших элементов ее деятельности. Население многого ожидает от полиции в этом плане. Кроме того, эффективность этого выявления сама по себе имеет профилактическое значение и, следовательно, является необходимой для развития доверия населения к уголовной юстиции.

Выявление преступности организуется в государствах по-разному. В некоторых из них оно входит в компетенцию общей полиции, а в других возлагается на специальные силы полиции – например, на криминальную полицию. Кроме того, независимость полиции от органов судебного преследования (прокуратуры) имеет разные уровни в разных государствах. При этом проблемы, с которыми полиция сталкивается в своей деятельности по выявлению преступности, одинаковы во всей Европе. В настоящем Кодексе не ставится под сомнение центральная роль борьбы с преступностью среди других задач полиции, но подчеркивается необходимость по мере возможности сочетать эффективность полиции с соблюдением основных прав личности, что становится особенно деликатной задачей при борьбе с преступностью. Принцип «презумпции невиновности» и сопряженные с ним гарантии, несомненно, приобретают большое значение для лиц, подозреваемых в совершении правонарушений. Кроме того, соблюдение личных прав граждан при выявлении преступности распространяется и на права других заинтересованных лиц – потерпевших, свидетелей, - перед которыми полиция также несет ответственность. Гарантии в области выявления преступности рассматриваются ниже в Главе V.2.

Помощь населению является еще одним аспектом деятельности большинства органов полиции, но эта функция в разных странах является более или менее развитой. Включение в задачи полиции функции услуг несколько отличается от этого в том смысле, что она изменяет роль полиции, которая перестает быть «силой», которую в обществе нужно использовать, и становится в этом случае органом оказания «услуг» обществу. Последние несколько лет в Европе прослеживается четкая тенденция полнее интегрировать полицию в гражданское общество и приближать ее к населению. Эта цель в ряде государств-членов достигается с помощью развития «полиции по месту жительства». Одним из главных средств для достижения этой цели является наделение полиции статусом органа публичной службы, а не просто органа, отвечающего за применение закона. Если мы не хотим, чтобы это преобразование осталось исключительно лингвистическим фактором, то раздел «услуг» следует ввести в список задач современной демократической полиции. Как правило, оказываемая полицией помощь касается конкретных ситуаций, в которых она должна быть обязана вмешиваться - например, когда нужно оказать помощь любому находящемуся в опасности человеку или помогать людям связаться с другими государственными или социальными службами, при этом аспект «услуг» в деятельности полиции остается расплывчатым и трудно поддается определению. Его нельзя смешивать с некоторыми возлагаемыми на полицию административными задачами (например, выдачей паспортов). Как правило, функция полиции как органа публичной службы связана с ее ролью органа, к которому может обращаться население, и доступность полиции

является в этом отношении одним из самых важных и основных элементов. Функция услуг со стороны полиции больше связана с духом миссии полиции по отношению к населению, чем с наделением ее широкими функциями по оказанию услуг в дополнение к ее традиционным задачам. Ясно, что полиция не может брать на себя слишком большую ответственность в области оказания услуг населению. Следовательно, государства-члены должны выработать основные направления, применимые к функциям полиции в этой области и к тому, как их полиция выполняет эти функции.

II. Правовые основы полиции

2. Полиция является государственным органом, который должен учреждаться законом.
3. Полицейские операции всегда должны проводиться в соответствии с внутренним законодательством страны и с теми международными нормами, с которыми страна согласилась.
4. Регулирующее полицию законодательство должно быть доступным для граждан и достаточно ясным и конкретным; при необходимости оно должно дополняться иными нормативными актами – также ясными и доступными для граждан.
5. Сотрудники полиции подпадают под действие тех же законов, что и обычные граждане; исключения из этого принципа могут быть оправданы только тогда, когда они направлены на обеспечение нормальной деятельности полиции в демократическом обществе.

Комментарий

Этот раздел устанавливает для полиции как института и для ее действий правовые рамки, соответствующие принципу верховенства права. В нем также содержатся некоторые основополагающие правовые нормы, некоторые из которых выведены из Европейской конвенции о правах человека и из правоприменительной практики на ее основе. В статьях 2-5 вновь излагаются некоторые принципы, служащие основой для понятия верховенства права применительно к полиции.

В статье 2 подчеркивается, что полиция как институт является органом государственной власти. Иными словами, органы государственной власти и, в последней инстанции, само государство не могут уклоняться от ответственности в области задач полиции, а институт, призванный обеспечивать соблюдение правил порядка, не может быть преобразован в частный орган. В то же время отдельные функции/полномочия полиции могут быть делегированы некоторым частным структурам.

Кроме того, статья 2 постановляет, что полицейские органы должны учреждаться законом. Это означает, что полиция основана на Конституции и на обычном законодательстве; однако это не исключает детальных регламентов в документах регламентарного характера - например, в декретах исполнительной власти, при условии, что эти декреты или инструкции принимаются на основании делегирования полномочий в соответствии с Конституцией и законом.

В статье 3 излагаются принципы, которыми в любых обстоятельствах следует руководствоваться при проведении полицейских операций; эти операции должны соответствовать как внутреннему законодательству, так и действующим международным нормам. Среди международных норм особое значение имеют Европейская конвенция о правах человека и смежные с ней правовые инструменты.

В статье 4 определены два общих дополнительных принципа, связанных с «понятием верховенства права», на которое в своих решениях по ряду дел ссылался Европейский суд по правам человека. Чтобы иметь возможность защищать свои права от власти

полиции, гражданин должен иметь возможность ознакомиться с применимыми к ситуации правовыми нормами. Это предполагает, в первую очередь, что нормативные акты должны быть доступны для общественности, а во вторую очередь, что норма – и законодательная, и содержащаяся в иных нормативных актах – должна быть сформулирована достаточно конкретно. Эти два императивных условия необходимы для того, чтобы гражданин мог предвидеть последствия, с которыми может быть сопряжен тот или иной регламентарный (исходящий от исполнительной власти) акт. Конечно, последствия никогда нельзя предусмотреть с абсолютной точностью; более того, законы и другие нормативные акты должны изменяться при изменении ситуаций. Именно поэтому Рекомендация не заходит дальше, чем это делает Европейский суд по правам человека, и говорит о «достаточно ясном законодательстве». Следует установить равновесие между степенью конкретности нормативного акта о полиции и его гибкостью, независимо от того, идет ли речь о регламентировании организации полиции или способа осуществления ее операций. Невозможно переоценить значение этих принципов в случаях осуществления публичной власти по отношению к частным лицам. Именно поэтому они и изложены в Рекомендации.

Один из важнейших принципов правового государства, содержащийся в статье 5, гласит, что закон применяется одинаково ко всем гражданам, включая и тех, кто, как сотрудники полиции, сами отвечают за его применение. Исключения из этого принципа возможны лишь тогда, когда они необходимы для нормального выполнения полицией своих задач.

Эта статья означает также, что за исключением некоторых особых случаев сотрудники полиции подчиняются общему праву, а также обычным юридическим процедурам и санкциям. Внутренние санкции дисциплинарного характера не относятся к сфере применения этой статьи. Европейский суд по правам человека создал свою правоприменительную практику в отношении различия между дисциплинарными и уголовными вопросами. Не приветствуются случаи, когда государство относит к разряду дисциплинарных такие вопросы, которые, согласно международному праву, должны быть отнесены к уголовным, и таким образом не соблюдает процессуальные гарантии, предусмотренные статьей 6 Европейской конвенции о правах человека.

III. Полиция и система уголовной юстиции

6. Необходимо установить четкое различие между ролью полиции и прокуратуры, судебной системы и пенитенциарной системы; полиция не должна иметь никаких контрольных полномочий над этими органами.

Комментарий

Как указано в преамбуле, полиция является одним из четырех элементов системы уголовной юстиции (полиция, прокуратура, суды и пенитенциарная система). Даже если в этой модели уголовной системы каждый элемент считается независимым, обычно существует широкое признание того, что эта система должна содержать определенное число корректирующих механизмов, чтобы и система, и каждый из ее элементов функционировали в соответствии с законом и эффективно. В любом случае эта модель системы уголовной юстиции, согласно которой каждое дело переходит от одного элемента к другому и в соответствии с процессом уголовной юстиции, требует, чтобы эти элементы до определенной степени были независимыми и автономными по отношению один к другому. Представляется, что такая система должна обеспечивать гарантии участникам разбирательств.

В этой статье подчеркивается, что важно разделять роль полиции и роль остальных элементов системы уголовной юстиции. Полиция, которая является «первым звеном

цепи», не должна иметь никаких контрольных полномочий по отношению к другим органам этой системы.

7. Полиция должна строго соблюдать принцип независимости и беспристрастности судей; в частности, полиция не должна ни выдвигать возражений против законно вынесенных решений или постановлений судов, ни препятствовать их исполнению.

Комментарий

Эта статья касается целостности системы уголовной юстиции. Независимость и беспристрастность судебной власти представляют собой один из краеугольных камней в обществе, где правит принцип верховенства закона. Как элемент уголовной системы, полиция неизбежно тесно связана с судебной властью и никогда не должна действовать так, чтобы нанести ущерб или чтобы создалось впечатление нанесения ущерба беспристрастности судебной власти. Кроме того, судебная власть должна с уважением относиться к полиции как к отдельному профессиональному органу и не вмешиваться в ее профессиональную организацию.

Полиция подчиняется судебной власти в том, что касается судебных решений, которые она обязана строго соблюдать, а часто – исполнять, если они вынесены на законном основании. Законность определяется через ссылки на внутреннее законодательство, а также на международное право (в отношении прав человека) (см. также статью 3).

Вторая часть этой статьи в принципе должна подразумевать, что полиция обязана соблюдать все судебные решения и постановления и даже делать все необходимое для обеспечения их исполнения. Однако редакция статьи оставляет для полиции возможность не играть роль «слепого исполнителя» в таких ситуациях, когда очевидно не были соблюдены императивные требования правосудия в демократическом обществе, регулируемом законом. Из статей 3 и 37 вытекает, что полиция всегда должна проверять законность своих действий.

Эта статья не наносит ущерба правам и свободам сотрудников полиции как граждан.

8. Полиция в принципе не должна выполнять судебных функций. Любое делегирование судебных полномочий полиции должно быть ограниченным и предусмотренным законом. Всегда должна существовать возможность опротестовать в суде любое действие, решение или бездействие полиции в отношении прав граждан.

Комментарий

В порядке исключения из главного правила о строгом разделении полномочий между исполнительной и судебной властями, в некоторых ситуациях полиция может быть облечена судебными полномочиями. В Рекомендации уточняется, что полиция не должна иметь возможности осуществлять судебные полномочия иначе, чем в ограниченном объеме, то есть, как правило, только в случае незначительных правонарушений (факты просты, лицо, их совершившее, признается в содеянном, а санкции ограничены и часто стандартизированы). Крайне важно, чтобы решения, принятые полицией в рамках делегирования ей судебных полномочий, всегда могли быть обжалованы в суде и чтобы правонарушитель об этом знал. Это положение продиктовано статьей 6 Европейской конвенции о правах человека, которая гласит, что любое лицо имеет право на то, чтобы справедливое разбирательство его дела судом. В настоящей статье предусматривается возможность оспаривать в суде любое решение полиции.

9. Необходимо обеспечивать надлежащее функциональное сотрудничество между полицией и прокуратурой. В тех странах, где полиция подчинена прокуратуре или следственным судьям, она должна получать четкие инструкции относительно

приоритетов в области уголовных расследований и проведения этих расследований. Полиция должна информировать следственных судей или прокуратуру о том, как осуществляются их инструкции и, в частности, должна регулярно отчитываться о ходе расследования уголовных дел.

Комментарий

В этой статье содержится напоминание о принципах, изложенных в Рекомендации Rec (2000) 19 Совета Европы о роли прокуратуры в системе уголовной юстиции, в которой говорится об отношениях между прокуратурой и полицией. Учитывая, что в странах Европы применяются разные системы, эта Рекомендация устанавливает различие между теми государствами-членами, где полиция не зависит от прокуратуры, и теми, где она подчинена ей. Если абстрагироваться от действующей системы, то эта Рекомендация наделяет прокуратуру двойной миссией общего характера по отношению к полиции, а именно – проверять законность полицейских расследований и убеждаться в соблюдении прав человека. Кроме того, в ней подчеркивается необходимость надлежащего и эффективного сотрудничества между прокуратурой и полицией.

В странах, где полиция подчинена прокуратуре, согласно параграфу 22 Рекомендации «Государство принимает любые меры для того, чтобы прокуратура могла:

- a. давать полезные инструкции службам полиции для реального применения приоритетов в области уголовной политики - в частности, в отношении раскрытия дел, способа получения доказательств, сроков расследований, информировании прокуратуры и т.д.;
- b. в случае наличия нескольких служб - обращаться с поручением о проведении расследования к той службе полиции, которую она сочтет компетентной;
- c. производить необходимую оценку и контроль соблюдения своих инструкций и закона;
- d. при необходимости, налагать санкции или обеспечивать наложение санкций за возможные нарушения».

В статье 9 настоящей Рекомендации отражены вышеприведенные нормы о полиции и ее отношениях с прокуратурой. Государства должны следить за тем, чтобы существовало надлежащее функциональное сотрудничество между полицией и прокуратурой именно в отношении полиции. В частности, они должны принимать меры для того, чтобы полиция получала от прокуратуры ясные и четкие инструкции. Эти меры могли бы иметь форму директив, принимаемых законодательным путем или в виде актов исполнительной власти, и сопровождаться профессиональной подготовкой - возможно, даже общей для полиции и прокуратуры и т.д. Кроме того, сотрудничество требует, чтобы полиция информировала вышестоящие органы о достижениях в области осуществления избранной политики и, в частности, о продвижении по каждому делу. Обязательство по отчету перед прокуратурой/следственным судьей следовало бы по возможности подробно регламентировать, и для него также требуется специальная профессиональная подготовка.

10. Полиция должна с уважением относиться к роли адвокатов защиты в уголовном судопроизводстве, а при необходимости – содействовать реальному осуществлению права на юридическую помощь, особенно в отношении лишенных свободы лиц.

Комментарий

Одним из основных принципов в обществе, соблюдающем принцип верховенства права, является обеспечение равного для всех доступа к праву и правосудию. Обычно

это также подразумевает гарантию реальной правовой помощи любому лицу, чьи права и интересы находятся под угрозой, см. Рекомендацию Rec (2000) 21 о свободе осуществления адвокатской деятельности. Кроме того, статья 6 Европейской конвенции о правах человека специально предусматривает, что любое лицо, обвиняемое в совершении уголовного преступления, имеет право защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника (см. также статью 47 настоящей рекомендации).

В статье 10 подчеркивается, что полиция должна уважать роль адвокатов как защитников в уголовном процессе. Это подразумевает, помимо прочего, что полиция не должна безосновательно вмешиваться в их работу и не должна подвергать их никакой форме запугивания или преследования. Более того, полиция не должна ассоциировать адвокатов с их подзащитными. Содействие полиции при осуществлении права правонарушителей на помощь адвоката особенно необходимо, когда они задержаны полицией.

11. Полиция не должна подменять собой сотрудников пенитенциарных учреждений за исключением случаев, когда необходимо принятие срочных мер.

Комментарий

Эта статья, дополняющая статью 6, была включена для того, чтобы подчеркнуть различие между функциями полиции, которой во исполнение ее судебных полномочий приходится заниматься предваряющими судебное разбирательство процессуальными мерами, и функциями, связанными с обращением с правонарушителями, признанными виновными и отбывающими наказание. Из норм Совета Европы, применяемых к администрации тюрем и управлением пенитенциарными и пробационными учреждениями – такими как Европейские пенитенциарные правила (Rec. № R (87) 3) и Рекомендация по персоналу, отвечающему за применение санкций и мер (Rec. № R (97) 12) - ясно следует, что сотрудники службы пробации и персонал пенитенциарных учреждений осуществляют функции, в корне отличные от функций полиции – в частности, в отношении выявления преступности. Следовательно, квалификация, процедуры набора и профессиональная подготовка очень отличаются друг от друга. В настоящей статье выявляется важный принцип, касающийся разделения полномочий внутри системы уголовной юстиции до и после вынесения приговоров, однако не исключается возможность обращения к полиции в особо срочных ситуациях.

(В некоторых странах персонал пенитенциарных учреждений называется «пенитенциарной полицией». Как указывалось в комментарии к «Определению сферы применения Кодекса», Рекомендация не применяется в отношении этой категории сотрудников).

IV. Организация структур полиции

IV.1. Общие положения

12. Полиция должна быть организована так, чтобы ее сотрудники пользовались уважением населения как профессионалы, на которых возложено обеспечение исполнения закона, и как лица, оказывающие услуги.

Комментарий

Эта статья юридически закрепляет принцип, важнейший для определения любой полицейской организации в демократическом обществе, где правит принцип верховенства закона. В обществе такого типа согласие населения («пользовались уважением населения») является лучшей гарантией успешной работы полиции.

Поэтому для полиции крайне важно установить взаимопонимание и сотрудничество с населением. Это относится к большинству функций, которые выполняет полиция.

Организацию услуг следует структурировать так, чтобы развивать доверие между полицией и населением. Важным элементом в этом плане является достижение высокого профессионального уровня у сотрудников полиции. Можно также подумать о превращении этого института в доступный орган публичной службы. Таким образом, население может рассматривать полицию как службу, находящуюся в его распоряжении, а не навязываемую ему силовую структуру.

13. Полиция должна осуществлять свои полицейские функции в гражданском обществе, действуя под ответственным руководством гражданских властей.

Комментарий

Следует напомнить, что к сфере применения настоящего кодекса относятся только те функции полиции, которые осуществляются в гражданском обществе. Судебная функция полиции, когда полиция является элементом системы уголовной юстиции, ее функция гаранта общественного порядка, а также функция публичной службы, направленная на интегрирование полиции в гражданское общество, являются теми элементами, которые отличают их от военных функций и задач. Более того, правовая основа полиции и те функции, которые она призвана осуществлять в гражданском обществе, где доминирует принцип верховенства права и где все сосредоточено на уважении гражданских и политических прав граждан, также отличается от правовой базы военных структур. Можно найти некоторые сходные черты между функциями и задачами полиции и вооруженных сил, но описанные выше особенности полиции настолько важны в правовом государстве, что их следует всячески подчеркивать. Организационные рамки – это один из способов, которые следует применять для этой цели. Полицейская служба, с уважением относящаяся к гражданским ценностям, имеет все шансы для того, чтобы оптимальным образом заниматься профессиональной полицейской деятельностью, отвечающей потребностям гражданского общества.

Организационная структура полиции – как гражданская, так и военная – различается в разных странах Европы. В Западной и Северной Европе полиция является главным образом гражданской. В ряде стран Центральной и Восточной Европы полиция организована по военной структуре, а в южной части европейского континента существуют либо – в некоторых странах - сосуществуют обе модели.

Тенденция к тому, чтобы поставить полицию на службу общества, появилась в ряде государств-членов. Организационная реформа часто является составной частью этого процесса. В Центральной и Восточной Европе эта реформа вписывается в более общий процесс перехода к демократической системе, к правовому государству. Однако эта тенденция наблюдается также и в некоторых частях Европы с прочными демократическими традициями.

При современном состоянии дел, с уважением относясь к истории и традициям государств-членов, настоящая статья всего лишь подчеркивает, что осуществление задач полиции в гражданском обществе – как гражданскими, так и военными службами – должно находиться в ведении гражданских властей.

14. Полиция и сотрудники полиции, работающие в форме, как правило, должны быть легко узнаваемыми.

Комментарий

В этой статье излагается принцип, имеющий ключевое значение для традиционной полиции в демократическом обществе, где доминирует право; люди должны иметь

возможность легко узнавать полицейские посты и полицейских в форме. Это относится и к используемому полицией оборудованию (автомобили и т.д.). В этой статье указывается, что за исключением особых причин - например, связанных с необходимостью должным образом выполнять функции полиции, полиция должна носить легко распознаваемые знаки, отличающие ее от других органов. Это является составной частью общего требования открытости и прозрачности полиции, но служит также и для облегчения доступа к полиции в срочных случаях (см. также статью 44).

15. Полиция должна пользоваться достаточной оперативной независимостью по отношению к другим государственным органам при исполнении возлагаемых на нее задач, за которые она несет полную ответственность.

Комментарий

Полиция относится к ведению исполнительной власти. Она не может быть полностью независимой от исполнительной власти, получая от нее инструкции. Однако при исполнении возлагаемых на нее задач полиция должна соблюдать закон, а кроме того, полиция имеет право на значительную инициативу. При исполнении этих полномочий полиция не должна получать никаких инструкций политического характера. Оперативной независимостью должен пользоваться весь институт в целом. Она является важным аспектом верховенства права постольку, поскольку она направлена на обеспечение проведения полицейских операций в соответствии с законом; когда необходимо дать толкование закону, толкование должно быть беспристрастным и профессиональным. Оперативная независимость требует, чтобы полиция полностью отвечала за свои действия и бездействия (см. также раздел VI).

16. Сотрудники полиции на всех должностных уровнях должны лично отвечать за свои действия, бездействия или за отдаваемые подчиненным приказы.

Комментарий

В обществе, регулируемом принципом верховенства права, закон должен применяться ко всем в равной степени. В конкретном выражении это значит, что сотрудники полиции, на равных основаниях с другими гражданами, должны лично отвечать за свои действия. Более того, начальники должны нести полную ответственность за отдаваемые ими своим подчиненным приказы на основании той власти, которой они наделены.

17. Организация полиции должна включать четко определенную субординацию. Во всех случаях должно быть возможным установление начальника, ответственного в последней инстанции за действия или бездействия сотрудника полиции.

Комментарий

Эта статья, дополняющая статью 14, касается ответственности за приказы, отдаваемые внутри полиции. Тот факт, что все сотрудники полиции несут ответственность за свои действия, не препятствует ответственности и начальников за те или иные отданные ими приказы. Начальник может считаться ответственным одновременно с «исполнителем» либо отдельно от него, если последний «добросовестно» исполнил приказ (см. также статью 38). Субординация позволяет эффективно определять лицо, несущее ответственность в последней инстанции за то или иное действие полиции.

18. Организация полиции должна быть направлена на развитие нормальных отношений с населением, а при необходимости – на реальное сотрудничество с другими организациями, органами местного самоуправления, неправительственными организациями и другими представителями населения, включая этнические меньшинства.

Комментарий

Эта статья рекомендует государствам организовывать свою полицию в перспективе ее интегрирования в общество. Эффективность работы полиции только выиграет от установления устойчивых связей на разных уровнях с другими государственными органами и особенно – между полицией и общественностью, которая часто бывает представлена общественными организациями или организациями неправительственного типа.

В Рекомендации не разрешается вопрос о том, как конкретизировать этот принцип. Европа предлагает несколько моделей сотрудничества между полицией и другими организациями и более тесных связей между полицией и населением. Децентрализация в организации полиции обычно считается важным средством для достижения этого. Однако этот аспект часто бывает тесно связан с уровнем развития местной демократии в той или иной стране. «Полиция на службе у сообщества» (community policing) – это идея, которая зародилась в Великобритании; речь шла о приобщении всего сообщества к участию в профилактике преступности, но также и к ее выявлению. Этой моделью воспользовались многие европейские страны.

Преступность в крупных городах Европы является примером явления, имеющего множественные проявления, часто связанного с такими проблемами, как бедность, расизм, преступность среди несовершеннолетних - явления, с которым нельзя эффективно бороться одними только полицейскими средствами, но которое требует мер, в которых участвуют разные силы.

19. Службы полиции должны быть готовы предоставлять населению объективную информацию о своей деятельности, не разглашая при этом конфиденциальных сведений. Должны быть выработаны основные направления по регулированию отношений со средствами массовой информации.

Комментарий

Полиция должна быть максимально прозрачной для общественности организацией. Она должна быть готова предоставлять информацию о своей деятельности, если она хочет завоевать доверие населения. В то же время полиция обязана соблюдать конфиденциальность некоторых сведений по ряду соображений: неприкосновенность личности, уголовное расследование, принцип презумпции невиновности, соображения безопасности и т.д. Конечно, хотя в большинстве государств такие ситуации вполне достаточно регламентированы, у полиции всегда будет определенная свобода выбора для достижения равновесия между этими двумя категориями интересов. Кроме того, контакты между полицией и СМИ могут оказаться сложными, и полиция не всегда может быть к ним достаточно готовой. Поэтому ей рекомендуется выработать директивы, предназначенные для регулирования ее отношений со СМИ. Следует напомнить, что в некоторых государствах-членах отношения со СМИ возлагаются на специальные отвечающие за это службы. В принципе, эти отношения всегда должны основываться на объективности.

20. Организация полицейских служб должна предусматривать эффективные меры для обеспечения неподкупности сотрудников полиции и соответствующего их поведения при исполнении ими своих обязанностей – в особенности, в отношении соблюдения основных прав и свобод человека, закрепленных, в частности, в Европейской конвенции о правах человека.

Комментарий

Эта статья направлена на развитие у сотрудников полиции определенной культуры, основанной на осознании ими своей ответственности за защиту основных прав и свобод человека и позволяющую им обеспечивать свой профессионализм с помощью внутренних мер гласности. Для достижения этого существуют различные средства. Силье руководства и управления, несомненно, играет важную роль в создании собственного «этоса» для этого профессионального корпуса, защищающего права личности и принцип недискриминационного подхода как внутри самой организации, так и в ее взаимоотношениях с общественностью. Можно также ввести открытые контакты между сотрудниками (горизонтальные и вертикальные контакты), установить нормы (деонтологические кодексы) и осуществлять постоянный контроль. Ясно, что набор в полицию и профессиональная подготовка играют в этом плане важнейшую роль (вопрос о «прозрачности» и ответственности рассматривается в главе VI).

21. На всех уровнях полицейских служб должны действовать эффективные меры по предотвращению коррупции и борьбе с ней.

Комментарий

Не существует единого международного определения коррупции. Содержание этого понятия бывает разным в разных странах. Уголовная конвенция о коррупции, принятая Советом Европы в 1999 году, не дает единообразного определения коррупции; однако в ней сделана попытка выработать общие нормы, применимые к некоторым правонарушениям, относящимся к этой категории (активная и пассивная коррупция).

Термин «коррупция в полиции» охватывает очень разные действия – подкуп, подделку или уничтожение доказательств, фаворитизм и кумовство. Общим во всех этих действиях является то, что они в обязательном порядке подразумевают злоупотребление полномочиями, связанными с полицейскими функциями. Кроме того, обычно очень широко признается, что коррупция должна рассматриваться как постоянная угроза для честности полиции и ее нормального функционирования в законных рамках во всех государствах – членах.

В настоящей статье содержится напоминание государствам – членам о том, насколько важно принятие ими эффективных внутренних мер по борьбе с коррупцией в своей полиции. В этом плане следовало бы принять максимально точное определение действий, который можно квалифицировать как коррупцию, изучать причины коррупции внутри полиции и создавать организационные структуры и контрольные механизмы для борьбы с этим явлением.

Следует подчеркнуть, что коррупция лишь недавно стала одним из приоритетных направлений международной деятельности. Государства – члены стали считать, что она представляет настоящую угрозу для демократии, верховенства права и защиты прав человека, и это заставило Совет Европы, являющийся главным европейским институтом, защищающим эти права, выработать ряд инструментов для борьбы с коррупцией: Резолюция (97) 24 по 20 основным принципам борьбы с коррупцией и Рекомендации о статусе должностных лиц в Европе (№ (2000) 6) и о кодексах поведения для государственных служащих (№ R (2000) 10), которые все применимы к полиции, а также Уголовную конвенцию по коррупции (STE № 173) и Гражданскую конвенцию по коррупции (STE № 174), принятую в 1999 году. Кроме того, в 1998 году была создана Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) для отслеживания этих связанных с коррупцией проблем в государствах – членах. Кроме того, Совет Европы осуществляет и другие программы, общей целью которых является борьба с коррупцией, в частности, в рядах полиции, и в которых могут участвовать государства – члены.

IV.2. Квалификация, набор и обеспечение заинтересованности сотрудников полиции

22. Сотрудники полиции, независимо от их уровня на момент поступления на работу в полицию, должны набираться на основе их компетентности и профессионального опыта, которые должны быть сориентированы на цели полиции.

Комментарий

Процесс отбора кандидатов на должности в полиции должен основываться не только на объективных критериях. В этой статье речь идет о личной квалификации, которая может быть поделена на две категории, а именно – компетентность и опыт. К первой категории относятся личные способности и возможности кандидата, некоторые из которых описаны в статье 23. Вторая категория – личный опыт – охватывает одновременно общее образование, профессиональную подготовку и жизненный опыт – в том числе уже приобретенный профессиональный. Эти личные качества должны соответствовать целям полиции – см. Статью 1. Одни и те же основные принципы должны применяться ко всем званиям, даже если требуемая компетентность может быть различной. Следует избегать назначения служащих полиции по политическим мотивам, особенно если речь идет об оперативниках.

23. Сотрудники полиции должны быть в состоянии проявлять рассудительность, открытость, зрелость, чувство справедливости, коммуникативные способности, а при необходимости – руководящие и организационные качества. Кроме того, они должны хорошо разбираться в социальных, культурных и общинных проблемах.

Комментарий

Приводимые здесь примеры личной компетентности важны для оперативных сотрудников служб полиции в демократическом обществе. Этот перечень не является исчерпывающим. В конечном счете, речь идет о том, чтобы можно было рассчитывать на таких сотрудников полиции, которые хорошо знают общество, на службе которого они стоят и поведение которых соответствует их задачам и целям полиции в целом.

24. Лица, признанные виновными в тяжких правонарушениях, не должны осуществлять полицейских функций.

Комментарий

Эта статья определяет минимальную норму в отношении принимаемых или уже принятых на работу в полиции новых сотрудников. Однако сами государства-члены должны установить «уровень терпимости», с которым надо подходить к правонарушениям, не входящим в категорию тяжких. Кроме того, требование наличия судебного решения тоже должно толковаться как минимальная норма, что не препятствует тому, что новобранцы и сотрудники могут быть сочтены неспособными занимать должность в полиции или исполнять функции подобного рода, если в отношении них существуют сильные подозрения в совершении противоправных действий.

25. Процедуры приема на службу должны быть основаны на объективных и недискриминационных критериях, и прием должен осуществляться после необходимой проверки кандидатур. Кроме того, следует применять политику набора мужчин и женщин, представляющих различные составляющие общества, в том числе этнические меньшинства, так как конечной целью является такой состав сотрудников полиции, который отражает то общество, на службе которого они находятся.

Комментарий

Чтобы процедуры набора в полицию были максимально конструктивными для полиции, они должны проводиться на объективной и недискриминационной основе. В статье 22 и комментарии к ней описаны некоторые из средств для достижения этого. Принцип недискриминационного подхода к набору подкреплен также Европейской конвенцией о правах человека и Протоколом № 12 к ней, а также Европейской социальной хартией. Правоприменительная практика по этим двум Конвенциям обычно строится на следующих основаниях: половая принадлежность, политические взгляды, вероисповедание, раса, национальное и этническое происхождение.

Упоминание о «проверке кандидатур» подчеркивает, что орган, занимающийся набором, должен предпринимать *ex officio* инициативы по активному «поиску» для выяснения фактов из прошлого кандидатов. Это требование труднее соблюдать в тех странах, где государственная администрация и, в частности, система уголовной юстиции недостаточно развита и/или в странах, пострадавших от катастроф или войн, по сравнению со странами, где государственные реестры и, в частности, судебные картотеки постоянно обновляются и легко доступны.

Очевидно, что женщины представлены в полиции недостаточно во всех государствах - членах, и особенно на высших руководящих должностях и званиях. То же обычно наблюдается и в отношении представительства меньшинств, включая этнические меньшинства во всех государствах – членах.

Можно предположить, что отношения между общественностью и полицией улучшатся, если полиция будет отражать разнообразие общества. Это может повысить эффективность полиции и усилить ее поддержку со стороны населения. Следовательно, в этом направлении требуется приложение усилий.

Вторая фраза в статье означает, что политика набора должна быть нацелена на достижение правильного представительства в полиции всего общества. Эту политику следует разъяснять общественности и проводить в разумном темпе, соблюдая при этом принципы, изложенные в статье 22.

IV.3 Подготовка сотрудников полиции

26. Подготовка сотрудников полиции, которая должна строиться на основополагающих принципах – демократии, верховенстве права и защите прав человека, должна разрабатываться в соответствии с целями полиции.

Комментарий

Полиция, играющая важнейшую роль в защите общества, на службу которому она поставлена, должна в принципе разделять те же основополагающие ценности, что и само демократическое государство. Поэтому крайне важно пропагандировать в полиции демократические ценности, и профессиональная подготовка является одним из важнейших средств для того, чтобы прививать эти ценности каждому из ее сотрудников. Поэтому в настоящей статье содержится требование строить профессиональную подготовку полиции на основе главных ценностей всех государств – членов Совета Европы.

Те аспекты работы полиции, которые касаются прав человека, а также этические аспекты этой работы должны по возможности представляться в контексте конкретных проблем, чтобы ощутимо представить эти основные принципы в их связи с повседневной работой. Государства – члены уделяют большое внимание профессиональной подготовке в области прав человека, но еще многое предстоит сделать по развитию этого аспекта подготовки полиции – в частности, в плане разработки методик и учебных материалов. Совет Европы очень активно работает в

этой области, и экспертами уже разработаны несколько справочников, содержащих практические указания насчет прав человека в профессиональной подготовке полиции.

27. Общая подготовка сотрудников должна быть максимально открытой для общества.

Комментарий

Принцип открытости и прозрачности полицейских служб тоже должен находить свое отражение в профессиональной подготовке ее членов. Любая служба полиции, в отношении которой считается, что она выполняет свои задачи при поддержке населения, должна следить за тем, чтобы подготовка ее сотрудников осуществлялась в максимальном приближении к социальным реалиям – как в материальном плане (место и оборудование), так и в интеллектуальном аспекте подготовки.

При некоторых формах профессиональной подготовки может оказаться необходимым проводить ее в закрытых и изолированных местах. Однако общая подготовка сотрудников полиции должна по мере возможности осуществляться в «нормальных» условиях. К тому же открытость почти неизбежно подразумевает, что, помимо подготовки внутренней, все чаще будет предлагаться внешняя подготовка, в которой наряду с полицией будут участвовать другие институты.

Открытость полиции для общества способствует и динамичности профессиональной подготовки. В частности, при активных видах подготовки, основанных на анализировании проблем, эффективность таких занятий требует верного воспроизведения конкретных социальных ситуаций.

28. Желательно, чтобы за первоначальной общей подготовкой следователи регулярные периоды повышения квалификации, а при необходимости – специальная подготовка и обучение руководящей и управленческой деятельности.

Комментарий

В этой статье сформулирован принцип, по которому сотрудники полиции должны, как правило, получать на первых порах общую профессиональную подготовку, за которой при необходимости следует более специализированная подготовка. Эта система позволит располагать сотрудниками, которые привыкли к одним и тем же основным ценностям для осуществления ими полицейских функций и которые способны выполнять многие виды задач. Выбор политики в пользу первоначальной подготовки более общего типа для сотрудников полиции не означает, что этим сотрудникам не понадобится и более специализированная подготовка в зависимости от тех задач и тех специальных участков, за которые они будут отвечать согласно их должности или званию. Эта статья также означает, что важно дополнять первоначальную подготовку регулярными курсами повышения квалификации.

Подготовка сотрудников полиции тесно связана с системой набора в полицию. В некоторых государствах эти сотрудники, как правило, набираются на низшие звания (модель Великобритании), в то время как в других персонал младшего звания и командный состав могут набираться по двум различным процедурам (континентальная Европа). При этом при наборе в последнюю из этих категорий часто требуется диплом о высшем образовании. Изложенные в этой статье принципы применяются к обоим типам систем.

29. Практическая подготовка относительно применения силы и допустимых его пределов с точки зрения принципов, установленных в области прав человека – в частности, в Европейской конвенции о правах человека и в соответствующей правоприменительной практике, должна быть составной частью профессиональной подготовки полицейских на всех уровнях.

Комментарий

Конкретные аспекты применения полицией силы, особенно в отношении лиц или групп лиц, принимают столь важное значение для полиции в обществе, живущем по закону, что это значение подчеркивается в отдельной статье. Практическая подготовка должна быть максимально приближена к реальности.

30. В профессиональную подготовку полицейских должна входить и необходимость борьбы с расизмом и ксенофобией.

Комментарий

Эта статья привлекает внимание к проблеме расизма и ксенофобии, которая актуальна во многих странах Европы и является важным фактором нестабильности в городах. При подготовке сотрудников полиции следует всякий раз бороться с любыми проявлениями расизма и ксенофобии в полиции, а также подчеркивать важность эффективных действий полиции в борьбе с преступлениями, основанными на расовой ненависти и направленными против этнических меньшинств.

IV.4 Права сотрудников полиции

31. Как правило, сотрудники полиции должны пользоваться теми же гражданскими и политическими правами, что и остальные граждане. Ограничения этих прав возможны лишь в тех случаях, когда они необходимы для осуществления функций полиции в демократическом обществе в соответствии с законом и с Европейской конвенцией о правах человека.

Комментарий

Статьи настоящего раздела основываются на общем принципе, по которому полиция в демократическом обществе должна в максимальной степени пользоваться теми же правами, что и остальные граждане. Это – важный элемент правового государства и интеграции полиции в общество, на службу которому она поставлена.

Права (гражданские и политические), гарантируемые Европейской конвенцией о правах человека в государствах – членах, в полной мере применяются ко всем гражданам, в том числе и сотрудникам полиции. Некоторые из этих прав носят «абсолютный» характер, в то время как другие при некоторых обстоятельствах могут подвергаться ограничениям. В этом плане следует сослаться на обширную практику Европейского суда по правам человека.

В настоящей статье подчеркивается, что государства – члены не должны лишать сотрудников своей полиции никаких из их гражданских и политических прав, если только для этого не существует законных причин, напрямую связанных с необходимостью обеспечения нормального выполнения задач полиции в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства права.

32. Сотрудники полиции как государственные служащие должны пользоваться максимально широким набором социальных и экономических прав. В частности, они должны иметь право создавать представительные органы или участвовать в них, право получать соответствующее вознаграждение, право на социальную защиту и на специфические меры по охране здоровья и безопасности с учетом специфики работы полиции.

Комментарий

Эта статья касается социальных и экономических прав, гарантируемых Европейской социальной хартией – правовым инструментом, дополняющим в этом отношении Европейскую конвенцию о правах человека.

Сотрудники полиции в ряде государств – членов имеют статус государственных служащих. Поскольку они имеют его не во всех странах, указывается, что эти сотрудники должны по мере возможности пользоваться теми социальными и экономическими правами, которые признаются за государственными служащими. Эти права могут ограничиваться по причинам, связанным с особенностями работы полиции. В статье называются некоторые важнейшие социальные и экономические права, при этом перечень не является исчерпывающим.

Европейская социальная хартия (статья 5) дает специфическое толкование права вступать в профсоюзы в отношении полиции, оставляя в этом плане определенную свободу выбора государствам. Однако в соответствии с правоприменительной практикой на основании этой Хартии, даже если нельзя предоставлять полиции неограниченное право вступать в профсоюзы, нельзя также, не нарушая при этом Хартии, запрещать работающим в полиции государственным служащим создавать собственные представительные организации. Внутреннее законодательство может предусматривать организации, состоящие только из сотрудников полиции, как это принято в некоторых государствах – членах. При этом полный запрет права на забастовку для полиции не противоречит Хартии и связанной с ней правоприменительной практике, и настоящая Рекомендация не идет дальше этого.

Право на соответствующее вознаграждение и на социальную защиту, а также на специфические меры по охране здоровья и безопасности подчеркнуты в Рекомендации для того, чтобы учитывать особенности работы в полиции. Например, это могут быть непредсказуемые задачи, с которыми сотрудникам полиции иногда приходится сталкиваться ежедневно, это могут быть те риски и опасности, с которыми сопряжена их работа, это может быть ненормированное рабочее время. Кроме того, признание этих прав необходимо для привлечения кандидатов. Этот аспект крайне важен с учетом необходимости набирать и удерживать очень квалифицированных сотрудников полиции. Кроме того, привлекательный уровень вознаграждения может более успешно удерживать этих сотрудников от некоторых нежелательных действий – например, связанных с коррупцией.

33. Любые дисциплинарные меры в отношении сотрудника полиции должны подлежать контролю со стороны независимого органа или суда.

Комментарий

Как правило, принимаемые в отношении сотрудников полиции дисциплинарные санкции принимаются только ею самой и часто бывают легкими. Однако может случиться, что они оказываются суровыми, и иногда бывает трудно разграничить уголовный и дисциплинарный аспекты по делу. Более того, уголовные процедуры и санкции могут сопровождаться дисциплинарными мерами.

Возможность опротестовывать дисциплинарное решение в независимом органе, желательно в суде, имеет два положительных момента: с одной стороны, она представляет собой гарантию для сотрудников полиции от произвола; с другой стороны, она приводит к открытости полиции в сторону общества (прозрачность), тем более что слушания дела и объявление судебных решений обычно являются открытыми.

Еще один аспект этого вопроса – более «законнический» - заключается в следующем: если дисциплинарные меры подлежат контролю со стороны суда, то право на справедливое разбирательство, закрепленное в статье 6 Европейской конвенции о правах человека, которое иногда применяется к дисциплинарным делам, всегда будет гарантировано.

34. Государственная власть должна поддерживать сотрудников полиции в случае необоснованных обвинений против них в связи с исполнением ими их функций.

Комментарий

Сотрудники полиции в силу своих особых функций и их тесных контактов с населением иногда подвергаются обвинениям со стороны населения в связи с их профессиональным поведением. Если эти обвинения оказываются безосновательными (в результате расследования/беспристрастных процедур), то эти сотрудники должны иметь возможность пользоваться поддержкой своего руководства – в частности, в плане персональной помощи (Системы подачи жалоб рассматриваются в главе VI). Эта статья не исключает, что поддержка сотрудникам полиции может оказаться необходимой и в других ситуациях – например, при внутренних разбирательствах дел сотрудников.

V. Руководящие принципы деятельности/операций полиции

Комментарий

Эта часть рекомендации в значительной степени касается руководящих принципов, применяемых к исполнению сотрудниками полиции своих каждодневных задач. В ходе подготовительной работы в разговорах об этой части документа иногда упоминалось о «внутренней этике» в противопоставлении ее «общей этике полиции», которая соответствует разделам об общей роли полиции в демократическом обществе, ее месте в системе уголовной юстиции, организации ее структур и т.д.

Руководящие принципы разделены на две части, первая из которых касается общих принципов осуществления роли полиции в демократическом обществе – принципов, которые применимы почти ко всем ситуациям, а вторая посвящена принципам, применимым к специфическим ситуациям, сопряженным с трудностями в этическом плане и в плане прав человека во всех государствах – членах.

V.1 Руководящие принципы деятельности/вмешательства полиции: общие принципы

35. Полиция должна при проведении всех своих операций уважать право любого человека на жизнь.

Комментарий

Эта статья, основанная на статье 2 Европейской конвенции о правах человека, подразумевает, что полиция и случаи ее вмешательства не могут намеренно лишать человека жизни. Если совместить статью 2 Европейской конвенции о правах человека и Протокол № 6 к той же Конвенции, касающийся отмены смертной казни, то следует также исключить использование полиции для исполнения смертных приговоров.

Кроме того, вмешательство полиции может повлечь смерть из-за применения силы, что необязательно противоречит обязанности уважать право на жизнь при наличии определенных условий.

Статья 2 Европейской конвенции прав человека, запрещающая намеренное причинение смерти, требует, чтобы право каждого человека на жизнь было защищено законом.

Второй пункт статьи 2 гласит:

«Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы: а) для защиты любого лица от противоправного насилия; б) для осуществления законного ареста или предотвращения побега лица, задержанного на законных основаниях; с) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.»

Европейский суд по правам человека (см., например, «дело McCann», Европейский суд по правам человека, серия А, № 324-А) пришел к выводу, что эти исключения относятся в основном к тем ситуациям, когда позволительно применять силу, что может привести к непреднамеренному лишению жизни. Применение силы должно быть абсолютно необходимым для осуществления одной из целей, названных в подпунктах а, b и с. Под «абсолютно необходимым» следует понимать, по мнению Европейского суда по правам человека, что сила должна быть строго соразмерной осуществлению названных целей (а, b и с).

Подготовка сотрудников полиции в этом вопросе крайне важна.

36. Полиция не должна ни при каких обстоятельствах осуществлять, поощрять или допускать никаких пыток, никаких случаев бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания.

Комментарий

Предусмотренное этой статьей запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания основано на статье 3 Европейской конвенции о правах человека. Европейский суд по правам человека ясно и систематически заявлял, что в статье 3 Европейской конвенции закреплена одна из основополагающих ценностей всех демократических обществ и что это запрет является абсолютным. Это означает, что ни при каких обстоятельствах не допускается, чтобы полиция осуществляла, поощряла или допускала любые формы пыток по каким бы то ни было причинам. Использование слова «допускать» подразумевает, что полиция даже обязана сделать все от нее зависящее, чтобы не допустить подобного обращения; впрочем, это обязательство вытекает из общих целей полиции (см. статьи 1 и 38).

Помимо того, что пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание являются тяжким нарушением человеческого достоинства и представляют собой нарушение прав человека, эти меры – если они используются для получения признаний или сведений того же порядка – могут и даже должны приводить к тому, что у лиц, подвергаемых пыткам или аналогичным методам, вырываются ложные сведения. Поэтому не может быть никаких рациональных аргументов для оправдания использования подобных методов в государстве, регулируемом принципом верховенства права.

Ясно, что физические и нравственные страдания также подпадают под этот запрет. Для более подробного анализа таких типов поведения, которые могут быть квалифицированы как случаи пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, следует сослаться на правоприменительную практику Европейского суда по правам человека, а также на принципы, выработанные Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП). Деятельность этих органов представляет для полиции обширный источник ориентиров, которые должны регулировать деятельность полиции и использоваться при подготовке сотрудников полиции.

Само собой разумеется, что служба полиции, которая прибегает к пыткам или к бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, не имеет ни малейшего шанса завоевать уважение или доверие населения.

37. Полиция может применять силу только в случаях абсолютной необходимости и только для достижения законных целей.

Комментарий

Эта статья напоминает о правоприменительной практике Европейского суда по правам человека по статье 2 Европейской конвенции о правах человека (см. комментарий к статье 34). Однако следует отметить, что настоящая статья применима ко всем типам ситуаций, в которых полиции разрешается применять силу.

Основополагающий принцип заключается в том, что все полицейские операции, в том числе применение силы, должны иметь под собой законную основу (статья 3).

Произвольное применение силы неприемлемо в любом случае. Более того, в настоящей статье указывается, что применение полицией силы всегда должно рассматриваться как исключительная мера и что в случаях, когда это применение становится необходимым, применение силы не должно выходить за пределы того, что является абсолютно необходимым. Иными словами, применение силы должно быть соразмерным законной цели, которую необходимо достичь таким образом. Поэтому необходимо находить справедливое равновесие между применением силы и той ситуацией, в которой оно осуществляется. В конкретном выражении это означает, например, что физическую силу можно применять только тогда, когда это абсолютно необходимо, что оружие можно применять только в случае абсолютной необходимости и что если применение смертоносного оружия сочтено необходимым, то это применение должно быть ограничено пределами строгой необходимости; необходимо производить предупредительные выстрелы, прежде чем стрелять на поражение, причем нельзя наносить более тяжелых ранений, чем это строго необходимо и т.д.

Внутреннее законодательство и иные нормативные акты должны, как правило, содержать положения о применении силы, основанные на принципах необходимости и соразмерности. Однако определять конкретное поведение в той или иной ситуации труднее, так как применение силы при соблюдении вышеизложенных принципов налагает на полицию тяжелое бремя и проявляет необходимость для сотрудников полиции не только быть в надлежащей физической форме и хорошо оснащенными, но и обладать немалыми знаниями в области психологии. Невозможно переоценить важность набора и подготовки в этом отношении, см. также статьи 23 и 29.

38. Полиция должна систематически проверять законность планируемых ей операций.

Комментарий

Крайне важно, чтобы в обществе, где правит принцип верховенства закона, полиция проводила лишь законные операции. Из статьи 3 следует, что законность ее операций оценивается не только с точки зрения внутреннего законодательства, но и с точки зрения международных норм в области прав человека.

На основании настоящей статьи полиция обязана в силу собственных полномочий проверять законность своих операций до и во время их поведения. Этот принцип применяется к полиции, а также к лицам, являющимся ее сотрудниками. Важно создать систему контроля и оценки, важна и подготовка, чтобы такая проверка стала систематической.

39. Сотрудники полиции должны выполнять приказы, законно отдаваемые их начальниками, но обязаны воздерживаться от выполнения тех из них, которые явно являются незаконными, и докладывать о них, не опасаясь в подобных случаях никаких санкций.

Комментарий

Учитывая, что в соответствии со статьей 16 сотрудники полиции должны нести личную ответственность за свои действия, они должны иметь возможность отказаться выполнять приказы, являющиеся незаконными (противоречащими закону).

Формулировка «явно являются незаконными» была выбрана для того, чтобы избежать риска неподчинения в тех случаях, когда законность приказа не является прямо очевидной.

Не посягая на необходимую иерархическую субординацию в службах полиции, настоящая статья главным образом направлена на то, чтобы не допускать ситуаций, когда эти структуры могут «покрывать» индивидуальную ответственность в случаях незаконных действий и явных нарушений прав человека. «Оперативная независимость» полиции по отношению к другим государственным органам (статья 15) действует в том же направлении. Обязанность действовать определенным образом в отношении незаконных приказов должна сопровождаться обязанностью докладывать о них. Доклад о незаконных приказах не должен влечь за собой негативных последствий или санкций для соответствующих сотрудников.

40. Полиция должна выполнять свои задачи справедливо, руководствуясь, в частности, принципами беспристрастности и недискриминационного подхода.

Комментарий

Требование справедливости соответствует общему и неограничительному принципу, который включает в себя, помимо прочего, принцип беспристрастности и недискриминационного подхода. Полиция действует справедливо, когда она полностью уважает позиции и права каждого человека, с которым она имеет дело при осуществлении ею своих задач. Стремлением к справедливости должны быть проникнуты все аспекты работы полиции, но особое значение оно приобретает в ее отношениях с общественностью.

Беспристрастность заставляет полицию, например, вести себя порядочно и не принимать ничью сторону в споре, по которому ведется расследование. В случае правонарушений полиция не должна высказываться по вопросу о виновности (см. также статью 47). Более того, беспристрастность требует, чтобы сотрудники полиции воздерживались от любых не связанных с полицией видов деятельности, которые могли бы им помешать выполнять свои задачи полностью беспристрастно или создавать у общественности впечатление об этом.

Общий принцип недискриминационного подхода и равенства является основополагающим фактором международного права в области прав человека. После принятия Протокола № 12 к Европейской конвенции о правах человека этот правовой инструмент содержит теперь общий запрет на дискриминацию. Сфера защиты от дискриминации распространяется сейчас на права, гарантируемые Европейской конвенцией о правах человека, на личные права, гарантируемые непосредственно внутренним законодательством или через обязательства государственных властей, и на акты, принимаемые властями во исполнение их дискреционных полномочий либо на любые другие акты, принимаемые подобными органами, в том числе полицией.

В настоящей статье не перечисляются конкретные мотивы для дискриминации. Однако в этом нет намерения отступить от не являющегося исчерпывающим списка, содержащегося в Европейской конвенции о правах человека. В частности, мотивами дискриминации могут быть пол, раса, цвет кожи, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, принадлежность к этническим меньшинствам, имущественное положение, физическая или умственная отсталость, половая ориентация или возраст.

Наконец, следует отметить, что в некоторых случаях неравенство в обращении, совершаемое с определенной целью и поддающееся разумному объяснению, может в

соответствии с Европейской конвенцией о правах человека и не составлять акта дискриминации.

41. Полиция не должна нарушать прав каждого человека на уважение его частной жизни, за исключением случаев абсолютной необходимости и только для достижения законных целей.

Комментарий

Право каждого на «уважение его частной жизни» распространяется на права, гарантированные статьей 8 Европейской конвенции о правах человека: уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции. На низшем уровне, полицейские операции, включая и возможные посягательства на уважение частной жизни, должны быть всегда юридически обоснованными (статья 3). Недопустимо любое произвольное посягательство. Более того, как указывается в настоящей статье, любое посягательство на частную сферу всегда должно рассматриваться как исключительная мера, которая даже в тех случаях, когда она оправданна, не должна выходить за пределы абсолютной необходимости.

42. Сбор, хранение и использование полицией данных личного свойства должны соответствовать международным принципам защиты данных и, в частности, ограничиваться тем, что необходимо для достижения законных, справедливых и конкретных целей.

Комментарий

Использование новых информационных технологий в огромной степени облегчает проведение полицией операций против различных видов преступности. В частности, регистрация и анализ личных данных позволяют полиции производить проверку достоверности фактов с помощью различных доказательств и обновлять таким образом системы, существование которых оставалось бы в тени без подобных возможностей. Однако нерегламентированное использование личных данных может представлять собой нарушение прав соответствующих лиц на уважение их частной жизни. Чтобы избежать каких бы то ни было злоупотреблений при сборе, хранении и использовании личных данных, эта деятельность полиции должна быть подчинена принципам, регулирующим защиту данных. В этом плане изложенные в настоящей статье принципы должны рассматриваться в свете Рекомендации R (87) 15 Совета Европы о регламентировании использования данных личного характера в секторе полиции.

43. При выполнении своих функций полиция всегда должна помнить об основных правах каждого человека – таких, как свобода мысли, совести, религии, выражения мнения, мирных собраний, передвижения, и праве на уважение своей собственности.

Комментарий

Изложенные в настоящей статье права соответствуют правам, гарантируемым Европейской конвенцией о правах человека (статьи 9, 10 и 11 Конвенции, статья первая Протокола № 1 и статья 2 Протокола 4 к этой же Конвенции), соблюдение которых крайне важно для нормального функционирования открытого демократического общества, но о которых не говорится больше нигде в Рекомендации.

Полиция играет важнейшую роль в защите этих прав, без которых демократия была бы лишь лишенным содержания понятием, - либо напрямую, охраняя демократическую организацию, либо косвенным образом, через ту общую ответственность за сохранение правового государства, которая возлагается на полицию.

44. Сотрудники полиции должны действовать честно и уважительно по отношению к населению, особо учитывая ситуацию лиц, относящихся к наиболее уязвимым группам.

Комментарий

Население во многом судит о службе полиции на основании того, как действуют ее сотрудники. Поэтому корректное поведение со стороны каждого государственного служащего из полиции приобретает огромную важность для доверия к полиции. Чтобы завоевать уважение со стороны населения, недостаточно действовать в соответствии с законом. Необходимо к тому же применять закон достойно и с уважением к населению, проявлять при применении закона «здравый смысл» и никогда не забывать о понятии «публичная служба», которое является необходимым измерением в работе полиции. Сотрудники полиции действуют достойно и уважительно к населению, если они проявляют себя как профессионалы, действуют беспристрастно, честно, сознательно, справедливо, проявляют политический нейтралитет и вежливость. Кроме того, полиция должна по-настоящему сознавать, что население состоит из отдельных людей, имеющих собственные нужды и требования. Особое внимание полиции должно быть обращено на уязвимые группы.

45. Сотрудники полиции, как правило, при проведении операций должны иметь возможность доказать свою принадлежность к составу полиции и свой профессиональный статус.

Комментарий

Эта статья тесно связана со статьей 14 и отражает две главные цели. Прежде всего, оперативный состав полиции всегда должен быть в состоянии доказать свою принадлежность к полиции. Далее, члены оперативного состава должны быть также в состоянии индивидуально представляться как члены полиции («профессиональный статус»). Это предписание о том, чтобы полицейские сообщали о своем профессиональном статусе до, во время или после вмешательства полиции тесно связано с персональной ответственностью полиции за свои действия или бездействия (ст. 16). При отсутствии возможности идентифицировать конкретного полицейского личная ответственность становится, с точки зрения общественности, пустыми словами. Ясно, что при применении этой нормы необходимо в каждом конкретном случае обеспечивать равновесие между интересами общественности и безопасностью сотрудников полиции. Следует подчеркнуть, что идентификация кого-либо из сотрудников полиции не обязательно предполагает разглашение его имени.

46. Сотрудники полиции должны бороться с любыми проявлениями коррупции в полиции. Они должны информировать своих начальников и другие компетентные органы о любых случаях коррупции в полиции.

Комментарий

Настоящая статья, касающаяся поведения полиции, дополняет статью 21, в которой говорится об организационных структурах для борьбы с коррупцией. Она налагает на сотрудников полиции обязательство воздерживаться от каких бы то ни было связанных с коррупцией действий лично и не допускать их со стороны коллег. Государственные служащие в полиции особо обязаны исполнять свою миссию в соответствии с законом, честно и беспристрастно, а также не допускать, чтобы их частные интересы сталкивались с их профессиональными обязанностями. Для этого они должны проявлять внимание к любой коллизии (или возможности коллизии) интересов и делать все возможное, чтобы не допускать таких ситуаций. Они должны сообщать своим

начальникам и другим компетентным органам о всех ставших им известными случаях коррупции в рядах полиции.

Следует отметить, что Рекомендация R (2000) 10 Совета Европы о кодексах поведения государственных служащих (разработана «Многодисциплинарной группой по коррупции GMC») применима к полиции и ее сотрудникам.

V.2. Руководящие принципы деятельности/операций полиции: особые ситуации

V.2.1.Полицейское расследование

47. Полицейское расследование должно быть основано как минимум на разумных подозрениях о том, что совершено или будет совершено правонарушение.

Комментарий

Чтобы не допускать произвольно производимых расследований, необходимо, чтобы расследование открывалось при наличии некоторых минимальных условий.

Необходимо наличие по меньшей мере разумного (и законного) подозрения в правонарушении, подкрепленного некоторыми объективными критериями.

48. Полиция должна соблюдать принцип, согласно которому любое лицо, обвиняемое в уголовном правонарушении, должно считаться невиновным до тех пор, пока оно не будет призвано виновным судом, и пользоваться некоторыми правами – в частности, правом быть проинформированным в кратчайшие сроки о выдвигаемом против него обвинении, и готовить свою защиту – как лично, так и с помощью адвоката по своему выбору.

Комментарий

Предусмотренный статьей 6 Европейской конвенции о правах человека принцип презумпции невиновности является одним из важнейших прав личности в уголовном судопроизводстве. Полиция, которая часто является «первым звеном цепи» в этом процессе, несет особую ответственность, так как она должна объективно расследовать дело, и даже в тех случаях, когда собранные против соответствующего лица доказательства кажутся очень серьезными, она должна соблюдать презумпцию невиновности. Эта проблема еще более усложняется, когда речь идет об отношениях между полицией и общественностью и особенно - со средствами массовой информации (см. также статью 19).

Также очень важно, чтобы полиция помнила перечень других минимальных прав лиц, обвиняемых в совершении уголовного правонарушения, которые тоже содержатся в статье 6 Европейской конвенции о правах человека. Действительно, эти права должны быть обеспечены с самого начала уголовного процесса, то есть часто еще во время полицейского расследования.

49. Полицейские расследования должны быть объективными и справедливыми. В них должны учитываться специфические потребности таких лиц, как дети, подростки, женщины, члены меньшинств, в том числе этнических меньшинств, или уязвимые люди, и они должны быть соответствующим образом адаптированы к ситуации.

Комментарий

Полиция всегда должна выполнять свои задачи, и особенно проводить свои расследования, объективно и справедливо. Требование объективности подразумевает, что полиция проводит расследование беспристрастно, то есть она должна строить расследование на всех относящихся к делу фактах, обстоятельствах и элементах – как в подтверждение, так и в опровержение ее подозрений. Объективность является также критерием справедливости, который в свою очередь подразумевает, что ведение

расследования, включая применяемые при этом методы, должно создавать благоприятную атмосферу для «справедливого» разбирательства, где будут соблюдаться основные права человека.

Императивное требование справедливости, предъявляемое к полицейским расследованиям, также означает, что необходимо учитывать право лица в полной мере участвовать в процедуре расследования. Так, например, сама эта процедура должна быть адаптирована к физическим и интеллектуальным возможностям и к культурным различиям соответствующих лиц. Это особенно относится к расследованиям, проводимым по делам детей, подростков, женщин и лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе этническим. Именно через эти меры можно будет гарантировать «справедливое осуществление полицейских функций», которое лежит в самой основе «справедливого разбирательства».

50. С учетом изложенных в статье 48 настоящего документа принципов следует установить основные направления проведения допросов в полиции. В частности, следует удостовериться, что эти допросы производятся на справедливой основе, то есть допрашиваемые проинформированы о причинах допроса и о других относящихся к делу фактах. Содержание полицейских допросов должно систематически записываться и храниться.

Комментарий

Источником этой статьи, которая применяется к полицейским допросам в целом, является декларация Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания в связи с допросами в ходе задержания полицией, содержащаяся в его 2-м общем докладе (1992):

«... Комитет считает, что необходимо существование двух ясных норм или директив о том, как должны проводиться полицейские допросы. Эти нормы должны касаться, помимо прочего, следующих вопросов: информирование задержанного лица о личности (имя и/или номер) присутствующих на допросе; максимальная разрешенная продолжительность допросов; периоды отдыха между отдельными допросами и паузы в ходе одного допроса; помещения, в которых могут проводиться допросы; вопрос о том, можно ли требовать от допрашиваемого, чтобы он стоял во время допроса; допрос лиц, находящихся под действием наркотиков, в состоянии опьянения и т.д. Следует требовать систематической записи времени начала и окончания допроса, просьб, сделанных допрашиваемым во время допроса и сведений о лицах, присутствующих при каждом допросе.

Комитет добавляет, что электронная запись полицейских допросов является очередной полезной гарантией от жестокого обращения с задержанными (помимо того, что она содержит важные преимущества для полиции).»

Настоящая статья должна применяться ко всем полицейским допросам, а не только при содержании под стражей.

51. Полиция должна осознавать специфические потребности свидетелей и соблюдать некоторые правила, относящиеся к защите свидетелей и помощи им в течение расследования, особенно при наличии риска запугивания свидетелей.

Комментарий

Полиция должна действовать грамотно на первых этапах расследования, особенно при контактах с лицами, замешанными в правонарушении. Важно обеспечить свидетелям соответствующую защиту для гарантии их безопасности – к тому же от этого условия зависят их показания и, следовательно, результат расследования. Если свидетели

опасаются последствий, к которым может привести дача ими показаний, то технология расследования должна быть достаточно гибкой, чтобы учитывать это обстоятельство. Особенно остро встает проблема запугивания свидетелей в ситуациях, связанных с терроризмом, организованной преступностью, правонарушениях, связанных с наркотиками и случаями насилия в семье. Еще труднее работать со свидетелями, которые одновременно являются и потерпевшими по данному делу.

Настоящая статья показывает, насколько важно, чтобы полиция осознавала особые потребности свидетелей в разных ситуациях и чтобы она обеспечивала их защиту. Это предполагает не только специальную подготовку сотрудников полиции, но и директивы по конкретным методам работы полиции со свидетелями. В этом отношении следует сослаться на уже проделанную Советом Европы значительную работу в отношении защиты свидетелей и жертв (Рекомендация № R (85) 4 о насилии в семьях, № R (85) 11 о статусе жертвы в рамках уголовного права и уголовного судопроизводства, № R (87) 21 о помощи жертвам и предупреждении преследования жертв, № R (91) 11 о сексуальной эксплуатации, порнографии, проституции, а также торговле детьми и молодыми людьми, № R (96) 8 об уголовной политике в трансформирующейся Европе и № R (97) 13 о запугивании свидетелей и правах защиты).

52. Полиция должна обеспечивать жертвам преступности необходимую им поддержку, помощь и информацию без какой бы то ни было дискриминации.

Комментарий

В настоящей статье воспроизводятся задачи полиции по оказанию помощи и предоставлению информации жертвам преступности в том виде, в каком они были сформулированы в Рекомендации № R (85) 11 о статусе жертвы в рамках уголовного права и уголовного судопроизводства. Кроме того, эта статья налагает на полицию обязательство обеспечивать жертвам поддержку, в которой они нуждаются, а это предполагает, что сотрудники полиции должны обладать волей и средствами для обеспечения этой поддержки либо напрямую, либо посредством других структур и организаций.

53. Полиция должна обеспечивать устный или письменный перевод в течение всего полицейского расследования.

Комментарий

Настоящая статья дополняет статью 5.2 Европейской конвенции о правах человека, которая гарантирует всем арестованным немедленное сообщение на понятном им языке причины их ареста и любые предъявленные им обвинения.

V.2.2 Арест/задержание полицией

54. Срок лишения свободы должен быть максимально ограниченным, и при задержании должны приниматься во внимание достоинство, уязвимость и личные потребности каждого лишаемого свободы лица. Административные задержания должны систематически регистрироваться в специальном реестре.

Комментарий

Лишение свободы должно рассматриваться как чрезвычайная мера, к которой прибегают лишь в случае абсолютной необходимости и которая должна быть ограничена во времени. Как и в случае всех остальных полицейских операций, эта мера всегда должна находиться в рамках законности. В статье делается упор на то, что при

любом аресте / задержании необходимо в полной мере принимать во внимание интересы задержанных.

В соответствии с Декларацией Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания в его 2-м общем докладе (1992), данные в отношении каждого арестованного/задержанного должны заноситься в специальный реестр.

«Комитет считает, что основные гарантии, предоставляемые лицам, находящимся под стражей, должны быть усилены (а работа служащих полиции, весьма вероятно, будет этим облегчена), если будет создан единый и полный реестр для каждого содержащегося в заключении лица, в который будут заноситься все аспекты его ареста и принятые в соответствии с ними меры (дата лишения свободы и причина этой меры; момент информирования его о его правах; признаки ранений, психических заболеваний и т.д.; дата информирования кого-либо из близких родственников/консульства и адвоката, дата их визита; момент, когда задержанного накормили; даты допросов; дата перевода или освобождения и т.д.). В некоторых случаях (например, по поводу личных вещей, зачитывания прав, момента, когда данное лицо сослалось на них или отказалось от них) необходимо получить подпись заключенного либо, в случае отсутствия подписи, объяснить причины отсутствия. Кроме того, адвокат взятого под стражу лица должен иметь возможность ознакомиться с этим реестром ареста».

55. Полиция должна в максимально короткий срок по национальному законодательству информировать любое лишаемое свободы лицо о причинах его задержания и о любых выдвигаемых против него обвинениях; она должна также незамедлительно информировать любое лишаемое свободы лицо о процедуре, применимой к его делу.

Комментарий

В настоящей статье обращается внимание на гарантируемое статьей 5.2 Европейской конвенции о правах человека право на то, что «каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.» и на декларацию Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, содержащуюся в его 2-м общем докладе (1992), согласно которой лица, «подвергнутые аресту, должны быть официально проинформированы о всех своих правах» (включая права, предусмотренные в статье 5б). Настоящая статья добавляет, что лишенные свободы лица должны быть проинформированы о процедуре, которая будет применена к их делу. Фраза «максимально...по национальному законодательству» употреблена с учетом того, что эта информация иногда сообщается иными органами власти, чем полиция – например, прокуратурой.

56. Полиция должна гарантировать безопасность содержащихся под стражей лиц, следить за состоянием их здоровья, обеспечивать им удовлетворительные гигиенические условия и соответствующее питание. Камеры для содержания под стражей в полиции должны быть разумного размера, иметь соответствующие освещение и вентиляцию и быть оборудованы так, чтобы давать возможность для отдыха.

Комментарий

На основании настоящей статьи полиция несет полную ответственность за те материальные условия, в которых живут задержанные, находящиеся в помещении полиции. Это означает, что полиция обязана активно следить за безопасностью содержащихся в ней под стражей лиц. Она несет полную ответственность за защиту

заключенных от любой как внешней, так и внутренней опасности, включая то зло, которое заключенные способны причинить сами себе. Например, следует изолировать опасных заключенных. Кроме того, полиция должна по максимальной мере возможности предотвращать любой ущерб для здоровья задержанных – как душевного, так и физического, а при необходимости – обеспечивать медицинские услуги. Это может также выражаться в необходимости выполнять инструкции врачей или других компетентных медицинских работников. Полиция должна также обеспечивать надлежащие условия гигиены, включая условия в санитарных узлах, и предоставлять задержанным надлежащее питание.

Камеры в полиции должны быть разумного размера с точки зрения числа помещаемых в них лиц. Кроме того, в них должно быть «соответствующее освещение», при этом электрическое освещение должно по возможности дополняться дневным светом. Под «соответствующей вентиляцией» следует понимать установку, обеспечивающую обновление воздуха при нужной температуре. Достаточные средства для отдыха (кровати, стулья) должны быть обеспечены для всех задержанных (здесь необходима отсылка к дополнительным нормам, установленным Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания).

57. Задержанные полицией лица должны иметь право на то, чтобы об их задержании было сообщено третьему лицу по их выбору, на доступ к адвокату и на медицинский осмотр – по возможности, врачом по их выбору.

Комментарий

Настоящая статья основана на трех правах лиц, заключенных под стражу полицией, которые были определены Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания.

«Комитет придает особое значение трем правам лиц, находящихся в заключении по задержанию: праву на то, чтобы о задержании было сообщено третьему лицу по их выбору (члену семьи, другу, консульству); праву на доступ к адвокату и праву требовать медицинского осмотра (помимо любого медицинского осмотра, проведенного вызванным полицией врачом). По мнению Комитета, эти права являются тремя основными гарантиями от возможного жестокого обращения с задержанными, и эти гарантии должны применяться с самого начала лишения свободы, независимо от того, как оно может быть квалифицировано в соответствующей правовой системе (задержание, арест и т.д.)» (2-й общий доклад Комитета, 1992).

58. Полиция по мере возможности должна содержать отдельно тех, кто задержан по подозрению в совершении уголовного правонарушения и тех, кто задержан по другим причинам. Как правило, следует отделять мужчин от женщин, а также совершеннолетних задержанных от несовершеннолетних.

Комментарий

Из уважения к достоинству и физической неприкосновенности задержанных полиция должна по мере возможности не помещать лиц, подозреваемых в совершении правонарушений, в одно помещение с остальными категориями задержанных (например). Это правило соответствует принципам, установленным Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Другие мотивы отдельного содержания связаны с половой принадлежностью и с возрастом, при этом во внимание могут приниматься и соображения индивидуальных потребностей, а также приличий.

VI. Ответственность полиции и контроль за ней

59. Полиция должна отвечать перед государством, гражданами и их представителями. Она должна быть объектом эффективного внешнего контроля.

Комментарий

Полиция должна отвечать (через центральные, региональные или местные органы) перед государством, которое определяет ее полномочия и задачи. Так, все государства-члены создали у себя органы надзора за полицией. Тем не менее, в открытом демократическом обществе осуществляемый государством контроль над полицией должен дополняться возможностью полиции отчитываться в своих действиях перед населением, то есть гражданами и их представителями. Ответственность полиции по отношению к населению имеет важнейшее значение для отношений между ними.

Существует несколько средств добиться того, чтобы полиция отвечала перед общественностью. Это может быть прямой ответственностью либо ответственностью через посредство представительных органов. Однако, как правило, открытость и «прозрачность» полиции являются необходимыми условиями для эффективности любой системы ответственности/контроля. Процедуры обжалования, диалог и сотрудничество как средства повышения ответственности рассматриваются в статьях 59-62.

60. Контроль государства над полицией должен быть распределен между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Комментарий

Для максимально эффективного контроля над полицией полиция должна отчитываться перед различными независимыми органами демократического государства, а именно, перед законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

По упрощенной модели законодательная власть (Парламент) осуществляет контроль *a priori*, принимая законы, регламентирующие деятельность полиции и ее полномочия. Бывает, что законодательная власть осуществляет контроль *a posteriori* через «комиссию по судебным и внутренним делам» или через «парламентских посредников», которые могут открывать расследования – либо по собственной инициативе, либо в результате мотивированных жалоб на должностные нарушения от населения

Исполнительная власть (правительство; центральные, региональные или местные органы власти), перед которой полиция отвечает во всех государствах, осуществляет прямой контроль над полицией, поскольку та от нее зависит. Полиция получает бюджетное кредитование, размер которого устанавливается правительством (и иногда утверждается Парламентом). Кроме того, правительство принимает директивы об общих приоритетах деятельности полиции, а также подробные регламенты, регулирующие эту деятельность. Важно подчеркнуть, что полиция должна пользоваться оперативной независимостью от исполнительной власти при исполнении своих специфических функций (см. также статью 15).

На судебную власть (в этом контексте – на прокуратуру и на суды) возлагается постоянный контроль над тем, как полиция выполняет свои функции как элемент системы уголовного производства.

Судебная власть (в данном случае суды первой инстанции) осуществляет также контроль *a posteriori* над полицией через гражданские и уголовные дела, возбуждаемые другими государственными органами, а также гражданами.

Крайне важно следить за тем, чтобы эти три ветви власти участвовали в контроле над полицией на сбалансированной основе.

61. Органы государственной власти должны разработать эффективные и беспристрастные процедуры обжалования действий полиции.

Комментарий

Жалобы на полицию должны становиться предметом беспристрастного расследования. «Полиция, рассматривающая дела полиции», - это операция, которая обычно вызывает сомнения насчет ее беспристрастности. Поэтому государство должно создавать системы не просто беспристрастные, но очевидно беспристрастные, чтобы завоевать доверие общественности. В последней инстанции должно быть возможным передавать эти жалобы в суд.

62. Следует поощрять создание механизмов ответственности, основанных на контактах и взаимопонимании между населением и полицией.

Комментарий

В настоящей статье обращается внимание на возможности развития отношений между населением и полицией через такие механизмы, которые, приближая полицию к населению, могли бы способствовать лучшему взаимопониманию. Поэтому следует содействовать созданию механизмов, позволяющих урегулировать разногласия между населением и полицией. Можно подумать о посреднических структурах или механизмах правовой защиты, предоставляющих населению и полиции средства для урегулирования их разногласий в рамках неформальных контактов и переговоров между сторонами. Было бы предпочтительней, чтобы подобные механизмы не зависели от полиции.

Кроме того, государствам следует предусмотреть укрепление существующих структур или создание новых структур для обеспечения ответственности полиции по отношению к человеку – например, в случаях применения силы, в случаях задержания, при допросах подозреваемых полицией и при осуществлении полицией некоторых следственных мероприятий. Прозрачность таких ситуаций и контроль над ними со стороны общественности – например, доступ к полицейским камерам, являются примером благотворных мер как для населения, так и для полиции в том смысле, что они позволяют населению осуществлять определенное право надзора, содействуя при этом пробиванию бреши в необоснованных обвинениях против полиции.

63. В государствах-членах должны быть выработаны деонтологические кодексы полиции, а соответствующие органы должны следить за их соблюдением.

Комментарий

Государства – члены поощряются в том, чтобы разрабатывать деонтологические кодексы, основанные на ценностях, которые лежат в основе настоящей Рекомендации. Хотя бывает трудно устанавливать различие между деонтологическими кодексами и кодексами поведения, тем не менее, их следует отличать от дисциплинарных инструментов, целью которых является скорее определение того, что составляет нарушение норм профессионального поведения, и внутренних последствий такого нарушения.

Деонтологические кодексы должны подлежать контролю со стороны соответствующих органов. Государства – члены должны поручать эту задачу уже существующим органам либо создавать с этой целью новые органы. Эти органы должны быть максимально

независимыми от населения и хорошо разбираться во всем, что касается полиции. «Посредник» – это пример подобного института.

VII. Исследования и сотрудничество в международном масштабе.

64. Государства-члены должны содействовать работам по исследованиям в области полицейской этики, независимо от того, проводятся ли они самой полицией или внешними институтами.

Комментарий

Полиция – это важный институт демократического государства, где правит принцип верховенства закона. Она является важнейшим элементом системы уголовного судопроизводства и органом, отвечающим за поддержание общественного порядка. Полиция наделяется специфическими полномочиями, но в то же время должна быть интегрированной в общество, на службу которого она поставлена, и т.д.

Настолько изменчивый орган очевидно заслуживает того, чтобы стать предметом настоящих исследований и изучения. Поэтому следует дополнить исследования, проводимые самой полицией, исследовательскими работами о полиции, осуществляемыми независимыми институтами. Установление тесных связей между профессиональной подготовкой полиции и университетами является примером подобных мер.

65. Следует развивать международное сотрудничество по вопросам полицейской этики и теми ее аспектами, которые связаны с правами человека.

Комментарий

Выраженные в Рекомендации ценности и принципы должны находить конкретное применение через законодательство, акты исполнительной власти и профессиональную подготовку. Кроме того, сама полиция должна разделять эти ценности. Следовательно, необходимо стимулировать международное сотрудничество между полицейскими системами европейских стран как на уровне государств, так и на уровне таких международных организаций, как ОПС – Интерпол, Европол и Сепол. Исходя из своих полномочий и своего опыта в области демократических ценностей, этики, прав человека и правового государства, Совет Европы наиболее подходит для содействия такому сотрудничеству.

66. Средства для развития изложенных в настоящей рекомендации принципов и их применение должны быть предметом пристального внимания со стороны Совета Европы.

Комментарий

Принятие «Европейского кодекса полицейской этики» само по себе представляет важный этап в развитии принципов Совета Европы в отношении полиции в государствах – членах. Однако важно также, чтобы применение принципов, содержащихся в этом Кодексе, активно поощрялось после его принятия.

Прежде всего, Кодекс является базовым документом, который должен быть дополнен другими правовыми инструментами Совета Европы, углубляющими некоторые конкретные вопросы.

В дальнейшем, наличие в Совете Европы межправительственной структуры могло бы стать полезной основой для отслеживания связанных с полицией вопросов в государствах – членах. Поскольку во всех государствах – членах полиция работает в тесном контакте с системами уголовного судопроизводства, а ее деятельность тесно связана с правом и поддержанием порядка, профилактикой преступности и борьбой с

преступностью, деятельность по мониторингу должна рассматриваться по возможности именно в таком контексте. Навыки и опыт, накопленные в области полицейской этики, уголовной юстиции, основных прав человека и верховенства права сохранялись бы таким образом в рамках Совета Европы.

За любой дополнительной информацией обращаться: Служба полицейского сотрудничества Problèmes criminels Direction Générale I – Affaires juridiques Conseil de l'Europe F – 67075 Strasbourg Cedex France

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Из инструкции по процедурным аспектам борьбы с расизмом и антисемитизмом, предназначенной для служб полиции и жандармерии

ПРИЕМ ЖАЛОБ

По факту заявления составляется протокол.

Судебный следователь обязан принять жалобу, даже если происшествие случилось на территории, ему не подведомственной (ст. 15-3 Уголовно-процессуального кодекса).

При ПРИЕМЕ ЖАЛОБЫ необходимо получить следующую информацию:

Точная дата и время случившегося. Имеется в виду дата события, от которой отсчитывается срок давности.

Полное и точное содержание высказываний или употребленных терминов, если речь идет о письменных носителях информации. Это необходимо прокурору для правильной юридической квалификации высказываний (надписей), что является неременным условием соблюдения процессуальных требований и законности преследования и не позволяют трибуналу впоследствии переqualифицировать факты.

Место и обстоятельства случившегося: факты, о которых идет речь, произошли в приватной обстановке или в общественном месте? Если речь идет о надписях, то имеют ли они публичный характер? Надлежит как можно более точно описать характер доступа к данному месту (есть ли на входе кодовый замок; идет ли речь об общедоступной или приватной части здания, помещении предприятия; в случае с торговыми организациями – о помещениях, доступных для покупателей (посетителей), или только для персонала?). Публичное деяние квалифицируется как преступление, не имеющее публичного характера – как правонарушение.

Меры по УСТАНОВЛЕНИЮ ЛИЧНОСТИ автора или авторов правонарушений, в случае, если потерпевшему они неизвестны:

Описание автора или авторов деяния (внешний облик, одежда) и, в соответствующих случаях, описание их транспортных средств (тип, марка, цвет, регистрационный номер), позволяющее установить владельцев.

Во всех случаях, когда обстоятельства совершения деяния это позволяют, следует обращаться к банку данных CANONGE32.

Заслушивание свидетелей. Если свидетели находятся вместе с потерпевшим, их следует расспросить столь же подробно, как и потерпевшего. Сопоставление показаний и их совпадение позволяет укрепить позиции судопроизводства.

Если свидетелей на месте нет, нужно принять меры к их установлению.

³² Банк данных, содержащий фотографии и описание примет лиц, привлекавшихся ранее к суду.

Прежде чем приступить к допросу свидетелей, необходимо связаться с прокурором, чтобы последний мог приостановить течение срока давности по делу.

Свидетеля, который боится давать показания из опасения преследований, следует проинформировать о том, что в случаях, предусмотренных статьей 706-57 Уголовно-процессуального кодекса, он может поселиться в учреждении, ведущем расследование. Такая возможность предоставляется в соответствии с правилами, определенными статьями R. 53-22 и следующими УПК.

ЗАЯВИТЕЛЬ

Его надлежит информировать о правах потерпевшего (ст. 53.1 или 75 al 3 и последующие УПК, в зависимости от обстоятельств расследования). По его требованию ему следует выдать на руки, помимо расписки в приеме жалобы, копию протокола заявления (ст. 15.3 УПК). Истцу сообщаются также координаты общественных организаций, помогающих жертвам, которые могут оказать ему содействие.

РАССЛЕДОВАНИЕ

Необходимо приобщить к делу имеющие отношение к расследованию предметы или документы, предоставленные истцом.

Что касается документов, в частности, листовок, их следует, по возможности, помещать в приложение, в незапечатанном виде. Прокурор должен иметь возможность немедленно ознакомиться с документом, не вскрывая для этого запечатанный конверт.

В случае с письмами – избегать прикосновений к ним. Запечатать конверт обратно для возможного обнаружения отпечатков пальцев.

Если речь идет о надписях на стенах, к делу приобщаются их фотографии. Если фотографий нет, следует отправиться на место, сфотографировать надписи или знаки (граффити) и приобщить фотографии к делу.

ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ В ИНТЕРНЕТЕ

Если речь идет о веб-сайте: указать точную дату и время, когда заявитель заметил данный сайт, и уточнить его URL-адрес. Следователь должен в максимально сжатые сроки проверить эти сведения и оформить соответствующий протокол, присовокупив к нему распечатку страниц сайта, в отношении которых подан иск.

Если речь идет о дискуссионном Интернет-форуме: уточнить название форума, дату и время его посещения, ник-и автора или авторов недозволенных высказываний. По возможности записать копии (печатными или электронными) противозаконных сообщений, которые следует приложить к заявлению. Провести проверку тем же способом, как указано выше.

Если речь идет о письме, полученном по электронной почте: уточнить дату и время получения письма и имя его отправителя. Оставить себе копию письма. Посоветовать потерпевшему не уничтожать письмо. Привлечь компетентного специалиста к изучению информации технического характера, содержащейся в верхней части письма.

Общая рекомендация: следует как можно скорее связаться с компетентным прокурором, который оптимизирует судопроизводство, в частности, применительно к преступлениям, совершаемым в Интернете (с возможным привлечением специализированных служб к сбору данных). В любом случае судопроизводство должно быть передано прокурору в кратчайшие сроки.

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Срок давности за правонарушения в печати увеличен с 3 месяцев до 1 года для публикаций расистского характера (за исключением публикаций, оправдывающих преступления против человечества) законом Пербена – 2 от 9 марта 2004 г.

Составление протокола показаний потерпевшего или любого другого акта в ходе расследования не влечет продления срока давности. Это может быть сделано только по требованию прокурора с учетом всей совокупности вменяемых в вину устных или письменных высказываний и в целях применения статьи закона, предусматривающей соответствующее им наказание.

Процедура немедленного рассмотрения дела в суде путем составления протокола неприменима к нарушениям закона, совершенным в печати.

Задержание подозреваемых допустимо только в случае преступлений, за которые предусмотрено тюремное заключение. Нужно соблюдать осмотрительность, поскольку только публичный характер расистских высказываний или надписей позволяет квалифицировать правонарушение в качестве уголовного преступления.

К правонарушениям, даже предусмотренным уголовным кодексом и подлежащим наказанию в соответствии с ним, применяются процессуальные нормы, установленные законом от 29 июля 1881 г.

АВТОРЫ СБОРНИКА

Видра, Дорис – эксперт проекта Тасис (Москва)

Воронина Наталия Александровна – к.ю.н.; старший научный сотрудник, Институт государства и права РАН; Председатель РОО «Партнерство по миграции» (Москва)

Галдиа, Маркус – Dr.phil., Dr.iur., Руководитель проекта Тасис (Москва)

Жан Перен – дипломат востоковед этнолингвист, эксперт проекта ТАСИС.

Жеральд Броке – сотрудник Скарман центра по изучению общественного порядка при университете Лестер, Великобритания.

Сергей Новиков – научный сотрудник Ставропольского государственного университета - лаборатории исследования социально-политических процессов на Северном Кавказе ИСПИ РАН и СГУ; преподаватель кафедры философии и истории Ставропольского института имени В.Д.Чурсина.

Софи Боди-Жанро – профессор политологии и американистики при университете Сорбон в Париже

О ПРОЕКТЕ ПРОГРАММЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ЕС И РОССИИ (ТАСИС) «УЛУЧШЕНИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ И РАЗВИТИЕ ТОЛЕРАНТНОСТИ В РОССИИ»

Улучшение межэтнических отношений и содействие росту толерантности в Российской Федерации является особенно актуальной и сложной задачей. Характерной чертой политического дискурса внутри страны является усиливающаяся этнизация на всех уровнях. Общественное восприятие все больше определяется этническими соображениями. Все получает определение в этнических терминах не только среди населения страны, но и среди правительственных структур всех уровней. В этой перспективе люди оказываются уже не гражданами России, а ингушами, чеченцами, армянами и т.д.

Такое развитие ситуации таит в себе потенциальную опасность, так как в этом контексте люди рассматриваются не как равные между собой человеческие существа, а как отличные друг от друга существа этнические. Это приводит к ложной интерпретации социальных противоречий и конфликтов вообще, и этнических конфликтов в особенности. Такая динамика, несомненно, объяснима в России с ее долгой и непростой этнической историей, но она неизбежно приведет к росту напряженности в культурно и национально многообразном российском обществе. Сейчас, при переходе к последовательно демократическому гражданскому обществу, такие ценности, как равные гражданские права и равные возможности, должны стать базовыми - нельзя допустить, чтобы этому мешала растущая этнизация. Следует переориентировать общество с выделения отличительных черт его членов на поиск общих для них ценностей и свойств.

Именно эта проблема и привела в первую очередь к реализации в настоящей момент в тесном сотрудничестве с российскими властями проекта по улучшению межэтнических отношений и развитию толерантности.

Программа сотрудничества ЕС и России является инструментом практической реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Программа сотрудничества в настоящее время включает более 250 проектов и является крупнейшей на территории СНГ. В реализации проектов участвуют в равной степени как европейские, так и российские эксперты. В рамках программы осуществляется обмен опытом между Россией и странами-членами ЕС по широчайшему спектру самых актуальных направлений, включая ядерную безопасность, финансы, развитие малых и средних предприятий, реформу самоуправления и многие другие, одним из которых и является данный проект. Проект начал свою работу в ноябре 2002 года и завершается в декабре 2004.

В центре внимания проекта по межэтническим отношениям находятся пять ключевых проблем:

- Существующая на настоящий момент правовая база, как на федеральном, так и на региональном уровне, не позволяет эффективно выстраивать межэтнические отношения и, в частности, решать проблемы прав этнических групп. Ситуация еще более осложняется тем фактом, что правовая база не всегда полностью соответствует международным обязательствам России. Не менее важно и то, что даже существующее законодательство не полностью выполняется и что новые законопроекты, а также документы, отражающие позицию правительства, нуждаются в доработке.
- Неспособность органов власти, экспертов и НПО эффективно защитить права этнических меньшинств, способствовать росту толерантности и предупреждать дискриминацию и проявления экстремизма.

- Диалог между властями и НПО на региональном и местном уровнях, если он вообще имеет место, чаще всего недостаточен и неэффективен. Вследствие этого интеграционные политические механизмы мало где применяются, а если применяются, то встречаются множество препятствий.
- В российском обществе недостаточно внимания уделяется поддержке культурного и этнического многообразия и правовой культуры; мероприятия по формированию общественного мнения для решения этих проблем практически отсутствуют.
- Слабость НПО, осуществляющих мониторинг и общественную деятельность в сфере межэтнических отношений в РФ.

Цель проекта - содействовать России в улучшении межэтнических отношений, развитии толерантности и предупреждении экстремизма на федеральном и региональном уровнях. Для этого по ряду критериев были выбраны два пилотных региона: Ставропольский край и Республика Чувашия. Основной целью пилотных проектов является, во-первых, содействовать местным властям и гражданскому обществу в более эффективном решении вышеупомянутых проблем и, во-вторых, накопить опыт, который может быть использован в других регионах Российской Федерации.

Для достижения поставленных целей проект предусматривает мероприятия в пяти следующих направлениях (составляющих проекта):

1. Прежде всего, устранение недостатков действующего законодательства на федеральном и региональном уровнях путем анализа законодательства и разработки рекомендации по его улучшению.

2. Вторая составляющая программы - это содействие повышению профессионального потенциала правительственных структур, регулирующих межэтнические отношения, экспертов и НПО в области защиты прав этнических меньшинств, содействия росту толерантности и предупреждения экстремизма. Так как в этой сфере ключевую роль играют правоохранительные органы, то основное внимание уделялось развитию тесного сотрудничества проекта Тасис с Министерством внутренних дел Российской Федерации. Было заключено соглашение, согласно которому Министерство внутренних дел РФ возложило на себя обязательства участвовать в данном совместном проекте.

Являясь представителями правоохранительных органов, сотрудники милиции ежедневно находятся в непосредственном контакте с городским и сельским населением. Поведение сотрудников милиции в ситуации социальной напряженности, вне зависимости от ее природы – этнической, религиозной или иной – и их отношение к этой ситуации имеет принципиальное значение. Предубеждение, непонимание и отсутствие необходимых знаний и навыков могут вести к усугублению потенциально опасной ситуации. Опыт многих стран показывает, что непрофессиональное поведение и ложные психологические установки полицейских могут вести к значительному росту межэтнической напряженности.

Одну из проблем, таким образом, составляет недостаточная подготовка сотрудников правоохранительных органов. Хотя подготовка сотрудников милиции в РФ имеет традиционно высокий уровень (многие другие страны присылают

высокопоставленных сотрудников полиции в Россию для участия в программах подготовки для офицеров среднего и высшего уровня), до сих пор не существует специальной программы, посвященной проблемам взаимоотношений между милицией и этническими и религиозными меньшинствами. Конечно, учащиеся школ милиции получают правовую подготовку, в том числе в том, что касается правового статуса меньшинств, мигрантов, беженцев и вынужденных переселенцев. Не хватает, однако, программы, направленной на обучение навыкам поведения, необходимым для повседневных контактов с представителями этнических и религиозных меньшинств. Поэтому МВД согласилось сотрудничать с проектом в сфере разработки комплексных, ориентированных на практику подготовительных курсов, которые после завершения проекта могут быть включены в постоянный учебный план образовательных учреждений МВД РФ.

Была образована совместная рабочая группа на федеральном уровне, состоящая из экспертов МВД, милицейских экспертов (не являющихся сотрудниками МВД), и экспертов ЕС. Задачей группы являлась подготовка новой учебной программы, включающей учебник для учащихся и методическое руководство с рекомендациями для преподавателей и учебные материалы. Программа базируется на российских реалиях и учитывает специфические черты межэтнических отношений в Российской Федерации и ни в коем случае не является адаптированным вариантом аналогичных материалов, используемых в странах ЕС, хотя западная методология и опыт, естественно, широко используются. Программа будет опробована в двух пилотных регионах, после чего, доработана с учетом опыта пробного использования. После этого новая программа будет введена в качестве обязательного курса в систему образовательных учреждений МВД РФ (22 высших школы, 10 специальных средних милицейских школ и 108 подготовительных центров).

В рамках этого направления также осуществляется подготовка группы высококвалифицированных юристов в области борьбы с дискриминацией, расизмом, «языком вражды» и ксенофобией.

3. Важной целью проекта является ввод в действие новых и активизация старых механизмов диалога. Практика многих стран показывает, что отсутствие диалога между властью и меньшинствами часто приводит к отсутствию взаимопонимания и, как следствие, напряженности и даже конфликтам. Поэтому при решении любых проблем в этой области необходимо использовать методы, охватывающие большие группы заинтересованных лиц, в том числе представителей самих меньшинств. Практика использования консультативных и совещательных органов и других механизмов диалога в западных и некоторых центрально-европейских странах может служить основанием для построения отлаженной системы механизмов политического диалога в Российской Федерации.

Существуют три проблемы, часто осложняющие межэтнические отношения на местном и региональном уровне в Российской Федерации. Во-первых, диалог между представителями структур гражданского общества и властями явно недостаточно активен. Часто отсутствуют координационные механизмы, например, общественные советы, круглые столы или центры этнического согласия, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Во-вторых, местные общественные институты недостаточно отчетливо осознают проблемы этнических меньшинств. На местном уровне механизмы интеграции применяются редко, если вообще доступны. Наконец, потенциал этнических НПО в области переговоров и предупреждения и разрешения конфликтов часто недостаточен. Это же можно утверждать и применительно к органам власти. С

учетом вышеизложенного, становится очевидным, почему основным приоритетом настоящего проекта было признано обеспечение возможности политического и социального диалога и, в первую очередь, разработка и поддержка механизмов такого диалога.

4. Следующее направление проекта предусматривает выработку комплекса мер по формированию общественного сознания, имеющих своей целью содействовать пониманию культуры, этнического многообразия и правовой культуры в российском обществе в целом и в двух пилотных регионах в частности. Эта задача имеет огромную важность, так как отсутствие понимания почти автоматически выливается в превратное толкование, которое, в свою очередь, ведет к напряженности и конфликтам.

Особое внимание в этой связи уделяется роли средств массовой информации. В частности, была разработана учебная программа для российских высших учебных заведений, готовящих журналистов. Кроме того, были подготовлены учебные методические материалы для начальных и средних школ.

5. Поскольку эффективный неправительственный мониторинг и механизмы раннего выявления конфликтов имеют первостепенное значение для улучшения межэтнических отношений, важным компонентом программы являлось содействие организационному и профессиональному развитию Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов «EAWARN», являющейся официальным бенефициаром данного проекта Тасис. Организация имеет разветвленную профессиональную сеть корреспондентов, в основном академических ученых, она нуждается в профессиональном и организационном содействии в плане роста навыков мониторинга, лоббирования, отчетности, общественной деятельности, раннего выявления, предупреждения и разрешения конфликтов, а также в усилении технической базы.

В целом, права этнических меньшинств определяются с позиций прав человека. Но права меньшинств также являются важнейшими инструментами предупреждения конфликтов, так как они способствуют созданию атмосферы открытости и предсказуемости связей между меньшинствами и обществом в целом. Это ясно видно из основной цели международного регулирования прав меньшинств - не разделение или ассимиляция, а интеграция. К сожалению, задаче интеграции меньшинств в современном российском социуме не уделяется достаточного внимания, что наносит вред обществу в целом.

Настоящий проект Тасис ориентирован на решение этих задач и на содействие российским органам власти, экспертам и гражданскому обществу в развитии их потенциала в этой области. Тот факт, что перечисленные целевые группы оказываются включенными в единую программу, является характерной, если не уникальной чертой данного проекта среди многих других проектов Тасис, до настоящего момента предпринимавшихся в РФ.

Более подробную информацию о деятельности проекта Вы можете найти на сайте www.interethnic.ru