



**Рекомендації
з питань поліцейської діяльності
в багатонаціональному суспільстві**

Лютий 2006 р.

**Рекомендації
з питань поліцейської діяльності
в багатонаціональному суспільстві**

Лютий 2006 р.

Публікується та поширюється Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ).

Інформація, що міститься у цьому буклеті, може вільно копіюватися; посилання на джерело вітається.

ISBN-10: 90- 7598909-1

ISBN-13: 978 - 90 - 75989 - 09-0

© Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин 2006 р.

У наявності є брошури іншими мовами. Можна також завантажити електронну версію документу за адресою (<http://www.osce.org/hcnm/>):

російська албанська грузинська сербська узбецька

За додатковою інформацією звертайтеся до:

Офісу Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

Тел.: +31 (0)70 312 5500

Факс: +31 (0)70 636 5910

Ел. пошта: hcnm@hcnm.org

Веб-сторінка: www.osce.org/hcnm/

ВСТУП

Рішенням, прийнятим у Гельсінкі в липні 1992 року, Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) заснувала посаду Верховного комісара у справах національних меншин (ВКНМ), покликаною «бути інструментом запобігання конфліктів на якомога ранньому етапі». Створення цієї посади багато в чому являло собою реакцію на стан, що склався в колишній Югославії, який, на думку декого, загрожував повтором в інших країнах Європи, особливо в тих, що здійснювали перехід до демократичного суспільного устрою, і міг підірвати надії на досягнення миру і процвітання, як це передбачено Паризькою хартією для нової Європи, прийнятою главами держав і урядів у листопаді 1990 року.

Більш ніж за десять років активної діяльності ВКНМ визначив низку питань і тем, що стосуються меншин, що знов і знов привертали до себе увагу, в країнах, якими йому доводилося займатися. Серед них - питання освіти для представників меншин і проблема використання мов меншин, що представляють особливе значення для збереження і розвитку самобутності осіб, які належать до національних меншин. Іншими важливими проблемами є також ефективна участь національних меншин в управлінні державою та використання мов меншин як засобу комунікації в телерадіомовленні. З огляду на прагнення належного і послідовного застосування відповідних прав меншин у регіоні ОБСЄ ВКНМ звернувся до чотирьох груп визнаних у світі незалежних експертів для вироблення чотирьох пакетів рекомендацій з таких питань: **Гаазькі рекомендації про права національних меншин у галузі освіти** (1996 р.), **Ослівські рекомендації про мовні права національних меншин** (1998 р.), **Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у громадському житті** (1999 р.) та **Рекомендації з використання мов меншин у телерадіомовленні** (2003 р.). Ці документи згодом використовувалися як орієнтири законодавцями та політиками низки держав. Текст рекомендацій (кількома мовами) можна безкоштовно одержати в Офісі ВКНМ, а також знайти в електронному форматі (www.osce.org/hcnm).

Інше питання, що неодноразово виникало в ході діяльності ВКНМ, це питання поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві. У низці держав ВКНМ став свідком відсутності інституціональних механізмів підтримки взаємодії та співробітництва між поліцією та особами, що належать до національних меншин. У поєднанні з відсутністю належного навчання методам роботи в багатонаціональному суспільстві, часто із моноетнічністю особового складу поліції та дискримінаційною

практикою в її діяльності, у ряді випадків поліція спричинила негативну реакцію з боку представників національних меншин і навіть стала каталізатором конфліктів. Натомість, в інших державах ВКНМ став свідком того, як зусилля щодо приведення особового складу поліції у відповідність із складом суспільства, якому вона служить, і посилення взаємодії між поліцією та національними меншинами не тільки зміцнили міжнаціональні відносини, а й підвищили ефективність оперативної діяльності поліції.

Відзначаючи цю важливу роль поліції, ВКНМ розпочав процес аналізу міжнародних стандартів і практики в області правоохоронної діяльності. З цією метою та у співробітництві з Групою із стратегічних питань поліцейської діяльності в Секретаріаті ОБСЄ він призначив консультанта (д-ра Робіна Оуклі, незалежного консультанта та Почесного наукового співробітника Центру з вивчення проблем національних меншин Коледжу Роял Холлоуей Лондонського університету), а також зібрав групу висококваліфікованих експертів, до складу якої увійшли представники відповідних міжнародних організацій та високопосадові співробітники поліції, незалежні експерти та представники неурядових організацій, що працюють у цій сфері. Перше засідання експертів було скликане ВКНМ у червні 2005 року, наступне - у жовтні, і завершальне - в грудні. У результаті цього процесу було розроблено ці рекомендації з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві.

У ролі незалежних експертів виступили:

пан Стів Беннетт, Директор з підготовки поліцейських і формування поліцейської служби, Місія ОБСЄ в Косово; пані Ілзе Брандс Керіс, Директор, Латвійський центр з прав людини та етнічних досліджень; д-р Анастасія Кріклі, Голова, Європейський центр моніторингу випадків расизму та ксенофобії; пан Франческ Гіллен, керівник апарату заступника Міністра внутрішніх справ, Уряд Каталонії, Іспанія; професор Крістін Хенрард, факультет міжнародного та конституційного права Університету Гронінгену; д-р Гордан Калайджиев, член виконавчого комітету, Гельсінський комітет з прав людини Македонії; д-р Йено Кальтенбах, Парламентський комісар Угорщини з прав національних та етнічних меншин; пан Майкл Келлетт, представник, Мережа координаторів з питань поліції та прав людини Ради Європи, керівник Північно-західної регіональної групи з повернення активів, Великобританія; д-р Робін Оуклі, незалежний консультант; пан Стіг Одорф, співробітник Відділу з питань поліцейської діяльності, Генеральний

Секретаріат Європейського Союзу, Рада Європейського Союзу; пан Тімоті Парсонс, експерт з проблеми злочинів, скоєних на ґрунті ненависті, Програма з толерантності та недискримінації ОБСЄ БДІПЛ; пан Карл Петтерсон, співробітник з питань поліцейської діяльності, Група із стратегічних питань поліцейської діяльності, Секретаріат ОБСЄ; пан Іван Шушкевич, полковник міліції у відставці, заступник Генерального директора Клубу воєначальників Російської Федерації; пан Кріс Тейлор, незалежний консультант; пан Рінус Віссер, Поліцейська академія Нідерландів.

Мета рекомендацій, представлених в додатку, як і Гаазьких, Ослівських, Лундських рекомендацій та Рекомендацій з питань телерадіомовлення, полягає в заохоченні та сприянні здійсненню державами конкретних заходів, що послабляють напруженість, пов'язану з питаннями національних меншин, і тим самим, у запобіганні конфліктам, у чому й полягає головне завдання ВКНМ. У Рекомендаціях йдеться про поліцейську діяльність стосовно «національних меншин» в «багатонаціональному суспільстві». На думку експертів, поняття «національні меншини» охоплює широкий спектр груп меншин, включно із релігійними, мовними та культурними, а також етнічними меншинами. Рекомендації, в принципі, можуть застосовуватися щодо всіх цих груп. Слід також відзначити, що слово «меншини» вживається в тексті Рекомендацій часом як зручне скорочення і має на увазі вислів «особи, що належать до національних меншин».

Рекомендації ставлять за мету надання державам практичних порад щодо розробки політики та законодавства відповідно до міжнародних норм і стандартів та на основі міжнародного досвіду і кращої практики, які можуть врівноважити та задовольнити потреби і інтереси всіх груп населення, включно із особами, що належать до національних меншин. Безумовно, Рекомендації необхідно втілювати з урахуванням конкретної ситуації в кожній окремій державі, беручи до уваги також і такі фактори, як триваючий процес реформування правоохоронних органів і відповідну поточну ситуацію на місцях.

Текст двадцяти трьох окремих рекомендацій об'єднаний у шість підрозділів: загальні принципи; добір кадрів і представництво; навчання і професійний розвиток; взаємодія з етнічними громадами; оперативна робота; попередження та врегулювання конфліктів. Всі рекомендації необхідно тлумачити відповідно до Загальних принципів, викладених в Розділі I, які доводять необхідність прийняття державами політики та створення законодавчої бази в даній сфері і надають відповідні рекомендації. У Розділах II - VI уряду, поліції та громадам національних меншин запропоновані конкретні дії. Детальніше роз'яснення кожної

рекомендації представлено в Пояснювальній записці, що додається і яка містить посилання на відповідні міжнародні стандарти та приклади кращої міжнародної практики.

Засадничою ідеєю рекомендацій є теза про те, що ефективна правоохоронна діяльність у багатонаціональному суспільстві залежить від встановлення відносин довіри, побудованих на основі регулярних контактів і практичного співробітництва між поліцією та меншинами. Зиск від такого співробітництва отримують всі сторони. Меншини - від того, що поліція стає більш сприйнятливою до їхніх проблем і більш дієвою до вимог щодо забезпечення особистого захисту і доступу до правосуддя. Покращуються результати діяльності самої поліції, оскільки налагоджене спілкування та співробітництво з населенням є ключовими факторами ефективної правоохоронної діяльності в будь-якій громаді. Інтеграція меншин, як і покращення ефективності поліції приносять користь державі. Для держав, що прагнуть до інтеграції меншин і водночас до підвищення професіоналізму поліції в наданні правоохоронних послуг населенню, Рекомендації є практичним посібником.

ВКНМ сподівається на широке розповсюдження та застосування Рекомендацій.

РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПИТАНЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У БАГАТОНАЦІОНАЛЬНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

I. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

1. Держави повинні прийняти політику, що чітко визнає важливість впливу поліцейської діяльності на міжнаціональні відносини. Вона повинна бути частиною більш широкомасштабної стратегії і програм, спрямованих на інтеграцію меншин на загальнодержавному та місцевому рівнях. Вони також повинні координуватися з ширшими заходами підвищення професіоналізму поліції та якості надання нею послуг і забезпечення здійснення усієї поліцейської діяльності відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини, у тому числі прав осіб, які належать до меншин.
2. Держави повинні забезпечити розуміння поліцією, а також суспільством у цілому, включаючи меншини, її ролі в зміцненні гармонійних міжнаціональних відносин, а також переконатися у тому, що поліція має відповідні завдання і інструменти для виконання цієї ролі. Політичні лідери і керівництво поліції повинні публічно висловити підтримку такої ролі поліції та сприяти розумінню цієї ролі з боку громадськості.
3. Державній владі та поліції в тісному співробітництві з представниками меншин необхідно розробити плани дій з реалізації цієї політики, а також забезпечити моніторинг їх виконання на регулярній основі.

II. ПІДБІР КАДРІВ І ПРЕДСТАВНИЦТВО

4. Кадровий склад поліції – на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях, включаючи як старші, так і молодші чини, а також цивільний персонал – повинен відображати розмаїтість населення. Необхідно активно популяризувати громадський імідж поліції як етнічно репрезентативного органу.

5. Необхідно встановити статистичні цілі для поліпшення репрезентативності поліції, а також запровадити моніторинг етнічного складу поліції з метою відстеження наявності прогресу.
6. Необхідно запровадити ініціативи щодо залучення кадрів з числа недостатньо представлених меншин. Вони повинні включати спеціальні заходи, що заохочують подання заяв про прийом на роботу і сприяють кандидатам на посади у досягненні необхідних стандартів, а також поєднуватися з заходами щодо усунення будь-яких прямих або непрямих дискримінаційних бар'єрів.
7. Необхідно також вжити заходи щодо забезпечення рівного поводження із співробітниками поліції з числа меншин всередині поліцейської організації, що має створювати нейтральне робоче середовище, а також надасть їм рівні можливості для просування кар'єрними сходами.

ІІІ. НАВЧАННЯ І ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК

8. Поліція повинна проходити спеціальну підготовку і одержувати інші форми професійної підтримки для розуміння та адекватного реагування на чутливість меншин до певних проблем, а також ефективного виконання своєї ролі з метою сприяння гармонії та послаблення напруженості.
9. Рекомендується включити заняття з питань меншин і міжнаціональних відносин як у програму первинної поліцейської підготовки, так і в програму курсів підвищення кваліфікації співробітників всіх рангів. Необхідно залучати представників меншин як до розробки, так і до безпосереднього процесу навчання.
10. Кодекси поводження співробітника поліції повинні включати професійні стандарти поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві, а програми навчання поліції повинні містити спеціальні компоненти, спрямовані на досягнення цих стандартів. При порушенні цих стандартів повинні вживатися дисциплінарні заходи, а їх зразкове виконання має отримувати службове і громадське визнання.
11. Рекомендується покласти на керівництво поліції чітку відповідальність за забезпечення виконання особовим складом цих стандартів у роботі з

меншинами, прояв лідерства та демонстрацію своєю власною роботою прикладу належної практики.

IV. ВЗАЄМОДІЯ З ЕТНІЧНИМИ ГРОМАДАМИ

12. Перед поліцією повинно бути поставлено завдання вироблення методів і практики взаємодії та співробітництва з меншинами, а також спільного створення атмосфери довіри на місцевому, регіональному і загальнодержавному рівнях.
13. Поліція повинна буде переконатися у тому, що вона має можливість спілкуватися з меншинами мовами меншин, по можливості шляхом прийому на роботу та навчання багатомовних співробітників, а також шляхом залучення кваліфікованих перекладачів.
14. Поліція повинна активно заохочувати меншини до співробітництва та взаємодії з поліцією, наприклад, як партнерів в ініціативах з підбору кадрів і організації навчання з проблем меншин. Меншини, зі свого боку, повинні бути готові спілкуватися та взаємодіяти з поліцією з метою зміцнення безпеки громад та доступу до правосуддя.
15. Рекомендується створити механізми демократичної підзвітності поліції за свої дії перед всіма групами населення. Вони повинні включати ефективні системи подання скарг і їх розгляду, доступні представникам національних меншин. Всі групи населення повинні бути поінформовані про свої права і обов'язки стосовно поліції, а також знати про повноваження поліції та послуги, які вона покликана надавати.

V. ОПЕРАТИВНА РОБОТА

16. Необхідно вжити заходи, спрямовані на неупереджене та недискримінаційне застосування поліцією закону, яке не вирізняє будь-яку конкретну групу шляхом, наприклад, «профілювання за расовою ознакою». До таких заходів слід віднести застосування кодексів поведіння в оперативній діяльності, наприклад, при використанні поліцейських

повноважень для затримання та проведення особистого обшуку людей на вулиці та в інших громадських місцях.

17. Поліції необхідно вживати заходи, що заохочують осіб, які належать до національних меншин, повідомляти про злочини з метою зміцнення громадської безпеки та доступу до правосуддя.
18. При проведенні регулярного патрулювання в багатонаціональних районах поліція, по можливості, повинна направляти туди багатонаціональні команди співробітників для зміцнення громадської довіри та підвищення ефективності оперативної роботи. Поліція також повинна забезпечити, щоб її тактика та зовнішній вигляд (наприклад, кількість залучених співробітників, видимість зброї, вибір уніформи) відповідали рівню виконуваного завдання і не провокували зайвий страх і напруженість.
19. Поліції необхідно забезпечувати ефективне і рішуче застосування антидискримінаційного законодавства. Зокрема, варто робити кроки щодо заохочення повідомлень про злочини на ґрунті етнічної ненависті, а також забезпечення їх повного обліку і розслідування.
20. Держави повинні переконуватися у тому, що механізми підтримки жертв злочинів є рівною мірою доступними та ефективними для осіб, які належать до національних меншин.

VI. ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ

21. Необхідно провести навчання поліції та поставити перед нею завдання проявляти ініціативу в налагодженні відносин з меншинами з метою виявлення та, по можливості, зниження напруженості, що може призвести до міжетнічних конфліктів.
22. Поліція також повинна бути належним чином підготовлена і споряджена для професійного і безстороннього врегулювання громадських безпорядків і конфліктів на етнічному ґрунті з метою деескалації конфліктів і їх розв'язання, по мірі можливості, за допомогою посередництва та з мінімальним застосуванням сили.

23. Поліція повинна тісно взаємодіяти з іншими органами державної влади, особливо на місцевому рівні, з метою координації своєї діяльності щодо запобігання та врегулювання міжнаціональних конфліктів із ширшими заходами, спрямованими на інтеграцію меншин і будівництво успішного багатонаціонального суспільства.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА ДО РЕКОМЕНДАЦІЙ З ПИТАНЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В БАГАТОНАЦІОНАЛЬНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

I. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

- 1. Держави повинні прийняти політику, що чітко визнає важливість впливу поліцейської діяльності на міжнаціональні відносини. Вона повинна бути частиною більш широкомасштабної стратегії і програм, спрямованих на інтеграцію меншин на загальнодержавному та місцевому рівнях. Вони також повинні координуватися з ширшими заходами підвищення професіоналізму поліції та якості надання нею послуг і забезпечення здійснення усієї поліцейської діяльності відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини, у тому числі прав осіб, які належать до меншин.*

У багатонаціональному суспільстві гарні міжетнічні відносини та інтеграція осіб, що належать до національних меншин, залежать від сприйняття всіма етнічними групами дій держави, як легітимних і ефективних¹. Зокрема, роль поліції як «провідного» і найпомітнішого правоохоронного органу особливо важлива: поліція забезпечує доступ меншин до правосуддя. Меншини, які сприймають поліцію як орган, що справедливо застосовує закон і забезпечує доступ до правосуддя та громадську безпеку, схильні ставитися з повагою до держави. Нездатність поліції та інших компетентних органів домогтися сприйняття легітимності своєї діяльності меншинами може призвести до обурення і страху з боку меншин, а також до клімату, що сприяє розвитку екстремізму.

Прийняття поліції як легітимної та ефективної на загальнодержавному, регіональному або місцевому рівнях залежить від того, наскільки успішно встановлено відносини довіри між поліцією та меншинами, що ґрунтуються на ефективній взаємодії та практичному співробітництві. Встановлення такого роду

¹ У Рекомендаціях йдеться про поліцейську діяльність стосовно «національних меншин» в «багатонаціональному суспільстві». На думку експертів, поняття «національна меншина» охоплює широкий спектр груп меншин, включно із релігійними, мовними, культурними, а також етнічними меншинами. Рекомендації, в принципі, можуть застосовуватися щодо всіх цих груп. Слід також відзначити, що слово «меншини» вживається в тексті Рекомендацій часом як зручне скорочення і має на увазі вислів «особи, що належать до національних меншин».

відносин не тільки поліпшить міжетнічну взаємодію, але й сприятиме ефективності поліцейської діяльності. Представлені нижче рекомендації, що ґрунтуються на досвіді, мають на меті сприяння державам у досягненні саме таких відносин.

Уряди повинні демонструвати лідерство шляхом визначення чіткого «бачення» ролі поліції в побудові та підтримці ефективного демократичного багатонаціонального суспільства. Вони повинні проводити широкі консультації з метою досягнення багатопартійного та багатонаціонального консенсусу щодо їхньої політичної стратегії в питаннях правоохоронної діяльності та меншин, що у протилежному випадку може стати джерелом поділу суспільства або політичної боротьби. Політика і заходи, необхідні для її втілення у життя повинні бути виражені в чітких офіційних «програмних заявах», публічно підтриманих політичними лідерами та реалізованих за допомогою законодавчих і інших інструментів.

Принципи поліцейської діяльності повинні бути частиною ширшої національної стратегії, що сприяє інтеграції та побудові багатонаціонального суспільства. Вони повинні передбачати заходи щодо заохочення участі осіб, які належать до національних меншин, у політичному та економічному житті держави, а також заходи в сфері освіти, мовної політики, політичного представництва, телерадіомовлення та викорінювання бідності і загальної відчуженості. Поступ у ширших аспектах процесу інтеграції полегшить запровадження заходів, необхідних для забезпечення поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві.

Принципи поліцейської діяльності по відношенню до меншин повинні бути складовою частиною (чітко визначеною та вмотивованою) програм розвитку поліції. Налагоджене спілкування та співробітництво, засновані на довірі, є запорукою ефективної поліцейської діяльності, як по відношенню до основної групи населення, так і щодо меншин. Репресивний або «контролюючий» підхід, при якому ігноруються або порушуються основні права людини та права меншин, не може створити середовище для сприятливих відносин між поліцією та меншинами.

Таким чином, демократизація і професіоналізація поліції є суттєвими передумовами виконання нею своєї ролі в побудові успішного демократичного багатонаціонального суспільства, так само як і впровадження в поліцейську діяльність підходів, спрямованих на надання послуг населенню та заснованих на

дотриманні прав людини разом з «поліцейською взаємодією із населенням» на місцевому рівні².

2. Держави повинні забезпечити розуміння поліцією, а також суспільством у цілому, включаючи меншини, її ролі в зміцненні гармонійних міжнаціональних відносин, а також переконатися у тому, що поліція має відповідні завдання і інструменти для виконання цієї ролі. Політичні лідери і керівництво поліції повинні публічно висловити підтримку такій ролі поліції та сприяти розумінню цієї ролі з боку громадськості.

Реалізація політики із зміцнення потенціалу поліції для розвитку добрих міжнаціональних відносин не є суто технічним завданням - вона включає зміни в поліцейській культурі та вимагає розуміння і відданості з боку політичного керівництва та поліції на всіх рівнях. Встановлена всередині поліцейської організації культура може сприйнятливою для вирішення цих питань: насправді, вона може бути ворожою до них і може, у цілому, протистояти змінам. Більше того, поліція може розглядати себе (свідомо або несвідомо) як представника домінуючої етнічної групи і захисника її інтересів і, відповідно, може побачити в такій політиці небажану погрозу. Важливо усвідомлювати, що несправедливе ставлення до певних етнічних груп, наприклад, практика вимагання хабарів в уразливих етнічних груп, є формою корупції в поліції, що не тільки суперечить міжнародному праву і правам людини, але й серйозно підриває здатність поліції зміцнювати міжнаціональні відносини.

У цьому зв'язку надзвичайно важливо, аби політичні лідери забезпечували повне розуміння старшим керівництвом поліції важливості її ролі в зміцненні міжнаціональних відносин і беззастережну відданість її реалізації. Ця роль передбачає побудову гармонійних міжетнічних відносин не тільки в суспільстві в

² Детальніше відповідні міжнародні норми і стандарти поліцейської діяльності та прав людини див.: *the United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (1979) за адресою: <http://www.uncjin.org/Standards/Conduct/conduct.html> та *Council of Europe European Code of Police Ethics* (2001) за адресою: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/Documents/_Intro_Documents.asp#P234_5187. Ці документи чітко визначають міжнародні стандарти професійної поліцейської діяльності, що відповідають міжнародно визнаним правам людини. Ці стандарти повинні бути фундаментом для будь-якої стратегії і практики поліцейської діяльності відносно меншин і міжнаціональних відносин, а керівництво поліції повинно пильно стежити за дотриманням цих стандартів в усі часи. Роттердамська хартія *Policing for a Multi-Ethnic Society* (1996), яку можна знайти за адресою <http://www.rotterdamcharter.nl/>, - документ, що не має обов'язкової юридичної сили; розроблена спільно представниками поліції, муніципальних органів та НУО з країн Європи, вона також представляє загальні рекомендації, засновані на практичному досвіді. Принципи поліцейської діяльності стосовно меншин також повинні враховувати інші загальні права людини, визначені *Європейською конвенцією з прав людини та Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин* (1994 р.), http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/.

цілому, але й усередині поліцейської організації, включно із забезпеченням відсутності дискримінації на етнічному або пов'язаному з ним ґрунті (або ж, якщо така має місце, вживання ефективних заходів з її усунення). Керівництву поліції, в свою чергу, також необхідно переконатися, аби всі співробітники поліції – всіх рангів, у всіх регіонах та підрозділах – також усвідомлювали важливість цієї ролі і її значення в щоденній роботі. Чіткі заяви на підтримку цієї ролі, таким чином, повинні робитися керівництвом поліції на всіх рівнях і підкреслюватися під час будь-якого тренінгу. Не повинні толеруватися дії, що підривають цю роль, сприяють певній етнічній групі або такі, що експлуатують, дискримінують або виражають ворожість по відношенню до меншин. Як політичне керівництво, так і керівництво поліції повинні працювати над розвитком такої культури в поліцейській організації, яка б вітала і поважала етнічну розмаїтість всередині та поза організацією та у рамках якої поліція бачила б себе позитивним діячем і прикладом для наслідування зі створення успішного багатонаціонального суспільства (див. також Рекомендацію 7).

3. Державній владі та поліції в тісному співробітництві з представниками меншин необхідно розробити плани дій з реалізації цієї політики, а також забезпечити моніторинг їх виконання на регулярній основі.

Важливо знати, чи є ефективною політика і заходи, що вживаються, та чи дають вони бажані результати. Зокрема, меншини, імовірно, будуть найбільш зацікавлені в інформації про досягнутий прогрес. Важливо збирати і надавати точну інформацію. Плани дій і моніторинг сприяють виконанню даних завдань. Плани дій з реалізації цієї стратегії повинні:

- у рамках інтегрованого підходу включати всі перераховані в Рекомендаціях сфери поліцейської роботи;
- ґрунтуватися на аналізі конкретних проблем і потреб у відносинах між поліцією та меншинами: для досягнення цієї мети можна замовити незалежне дослідження;
- визначити завдання в області реалізації стратегії поліцейської діяльності в сфері меншин, а також відповідальних за їх реалізацію співробітників (у державних органах і в поліцейській організації);
- запровадити, за необхідністю, спеціальні посади або підрозділи для здійснення або координації необхідної роботи;
- передбачити виділення достатніх фінансових і інших ресурсів;

- створити умови для постійних консультацій та співробітництва з поліцією (наприклад, за допомогою професійних асоціацій) і меншинами (наприклад, через НУО) на всіх стадіях процесу;
- включати реалізацію експериментальних пілотних проектів на місцевому рівні, як перший практичний крок у здійсненні такої стратегії.

Також необхідно проводити регулярний моніторинг реалізації політики в області взаємин поліції та меншин. Державні органи та поліція повинні робити це на регулярній основі для своїх адміністративних цілей і складати звіти, доступні широкій громадськості. Проте, з метою посилення громадської довіри та забезпечення демократичної підзвітності такий моніторинг також повинен здійснюватися незалежним органом. Таку роль можуть відігравати парламентські інститути в області прав людини (наприклад, парламентські комісії або уповноважені з прав людини) або інші державні органи нагляду. Такі органи повинні мати право опитувати державних службовців і проводити відкриті слухання, а їхні звіти також повинні бути доступні громадськості. Незалежно від методів, що використовуються для моніторингу реалізації цих стратегій, необхідно забезпечити дієві консультації як з меншинами, так і з поліцією, а також упевнитися в тому, щоби думка та досвід обох груп були відображені при підготовці звітів та рекомендацій. Поліція повинна вітати, а не протистояти такому незалежному спостереженню, усвідомлюючи переваги, які воно може привнести в прогресивну організацію, відкриту новим ідеям. У разі помилок або невдач вони не повинні приховуватися, а аналізуватися для засвоєння позитивних уроків на майбутнє. Розробка та впровадження даної стратегії не є короткостроковим завданням, вона повинна втілюватися поетапно протягом певного періоду часу³.

II. ПІДБІР КАДРІВ І ПРЕДСТАВНИЦТВО

4. Кадровий склад поліції - на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях, включаючи як старші, так і молодші чини, а також цивільний персонал - повинен відображати розмаїтість населення. Необхідно активно популяризувати громадський імідж поліції як етнічно репрезентативного органу.

³ Подальша інформація та посібник з реалізації програм реформування поліції представлені в програмі Ради Європи «Поліція та права людини», а також у публікації "Policing in a Democratic Society – Is Your Police Service a Human Rights Champion?" за адресою: http://www.coe.int/t/e/human_rights/police/2._publications/

Рівне представництво меншин в поліцейській організації важливо з ряду причин:

- а) як показник того, що представники всіх етнічних груп мають рівні можливості як громадяни вступити на поліцейську службу і просуватися кар'єрними сходами;
- б) як спосіб сприяння інтеграції меншин за допомогою їх участі в громадському житті держави і її інститутів⁴;
- в) як спосіб забезпечення поліцейської організації всередині низкою навичок і знань (включаючи мовні навички), необхідних для роботи в етнічно різноманітній громаді;
- г) як засіб, що сприяє поліції в побудові зовнішніх відносин з громадами меншин, заснованих на ефективному спілкуванні, співробітництві та взаємній довірі.

Із всіх цих причин збільшення репрезентативності поліції повинно бути одним з головних пріоритетів, відповідно до Висновку Консультативного комітету Ради Європи з виконання Рамкової Конвенції про захист національних меншин⁵. Тому поліції необхідно не тільки активно популяризувати свій громадський імідж як етнічно репрезентативного органу, але й оприлюднювати кроки, що нею вживаються у цьому напрямку (наприклад, за допомогою методів, зазначених у Рекомендації 12). Ці кроки повинні охоплювати як значні і більш інтегровані групи, так і нечисленні, маргіналізовані меншини. Також необхідно забезпечити у рамках всієї поліцейської діяльності справедливе і поважне ставлення до меншин, щоб вони розглядали поліцейську організацію як привабливе місце роботи.

Важливо, щоб багатонаціональний характер поліції був присутнім і помітним у всіх регіонах. Це стосується як мононаціональних, так і багатонаціональних місцевостей та, особливо, регіонів, де меншини є основною групою населення. Також важливо, щоб меншини були представлені на керівних посадах в ієрархії, а не тільки на рядових посадах. Це є не тільки показником рівних можливостей для всіх груп досягти високого звання і отримати високу посаду, але й дозволяє прямо

⁴ Див. «Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті з пояснювальними примітками» ОБСЄ ВКНМ (1999 р.), що доступна кількома мовами за адресою: <http://www.osce.org/hcnm/documents.html>

⁵ http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/

представити точку зору меншин у процесі прийняття рішень на рівні керівництва і, в свою чергу, доводить дійсно багатонаціональний характер поліції. У тих випадках, коли поліція в короткостроковій перспективі не може прямо набрати на керівні посади осіб, що належать до національних меншин, альтернативним методом представлення точки зору меншин у поліцейській діяльності може стати призначення спеціальних радників з числа меншин, що володіють необхідним досвідом.

5. *Необхідно встановити статистичні цілі для поліпшення репрезентативності поліції, а також запровадити моніторинг етнічного складу поліції з метою відстеження наявності прогресу.*

Необхідно прийняти стратегічний підхід для забезпечення відповідності кадрового складу поліції етнічному складу населення. Бажаний етнічний склад поліції повинен бути закріплений як мета. Також треба встановити реалістичні проміжні показники, яких необхідно досягти у визначені часові рамки.

«Показники» необхідно чітко відрізнити від «квот». Показники - це наміри або цілі щодо збільшення репрезентативності певних груп, які можна реалізовувати різними способами. Приклади методів, що забезпечують рівні можливості громадян на стадії відбору, описані в Рекомендації 6. Використання показників для забезпечення репрезентативності населення в кадровому складі є гарною практикою для організації. Квотою є виділення певної кількості місць для представників окремих груп з метою їх заповнення в ході відбіркового процесу. Використання квот як засіб досягнення показників при прийомі на роботу осіб, що належать до меншин, є частою підставою для скарг на нерівне відношення, тягне за собою ризик зниження стандартів і повинно, по можливості, уникатися.

Водночас, використання квот може бути виправданим і корисним за особливих обставин. Наприклад, якщо при реалізації програми реформи поліції в багатонаціональній державі до поліції набираються повністю або майже повністю нові кадри, для легітимності та ефективності поліції суттєвим є забезпечення з самого початку відповідності цих кадрів етнічному складу населення. За таких обставин можуть бути виправдані встановлення і заповнення етнічних квот, особливо на початковій стадії відбору і навчання, за умови, якщо від представників усіх груп вимагаються відповідні мінімальні професійні стандарти на етапі, коли вони починають виконувати службові обов'язки, Проте, використання

етнічних квот повинно розглядатися і застосовуватися тільки на час перехідного періоду, після чого бажані показники повинні досягатися в інші способи.

Необхідно регулярно збирати дані для перевірки поступу в досягненні встановлених показників. Уряди повинні визначити органи, відповідальні за виконання кожного завдання, та розподілити, відповідно, завдання. Такий «етнічний моніторинг» повинен бути пов'язаним або інтегрованим до більш загального моніторингу кадрів з метою забезпечення відповідності нормам міжнародного права та загальній політиці держави в сфері зайнятості.

Збір даних про етнічну приналежність є делікатним і спірним питанням, і в деяких країнах закони про захист даних перешкоджають збору подібної інформації. Однак держави не повинні уникати цього питання, і такі дані повинні збиратися та оброблятися з належною увагою до європейських стандартів в області захисту особистих даних і права на самовизначення (право кожної людини ідентифікувати себе як представника певної меншини або ні). Дані про етнічну приналежність повинні перетворюватися в анонімні статистичні дані, і будь-яка можливість відстежити їх походження з баз персональних даних має уникатися. За умов дотримання цих запобіжних заходів права людини не будуть порушені. Відсутність таких даних не дозволить державам здійснити моніторинг бажаної ефективності заходів, вжитих для поліпшення етнічної репрезентативності поліції.

6. *Необхідно запровадити ініціативи щодо залучення кадрів з числа недостатньо представлених меншин. Вони повинні включати спеціальні заходи, що заохочують подання заяв про прийом на роботу і сприяють кандидатам на посади у досягненні необхідних стандартів, а також поєднуватися із заходами щодо усунення будь-яких прямих або непрямих дискримінаційних бар'єрів.*

Недостатня представленість меншин у поліції є наслідком низки причин, включно із браком знань про існуючі можливості, відсутністю необхідного рівня освіти, зловживаннями поліції відносно цих громад у минулому та прямою або непрямою дискримінацією в процесі підбору кадрів. Якщо ціль полягає в залученні більшої кількості кадрів з числа меншин, треба спочатку проаналізувати конкретні причини недостатньої репрезентативності в окремо взятій державі, а потім вирішувати це питання шляхом вживання спеціальних заходів.

Серед спеціальних заходів, що можуть бути доречними, такі:

- а) Ініціативи з поширення серед меншин інформації про роботу і вакансії в поліції, створення позитивного іміджу поліції та заохочення зацікавлених осіб до подання документів на роботу. Такі ініціативи можуть включати поширення брошур, використання телебачення і радіо (а також реклами), візити поліції до шкіл і громадських центрів (у тому числі культурні та релігійні центри), можливість відвідування поліцейських дільниць і тренувальних центрів молоддю та спільні ініціативи з лідерами громад і етнічних асоціацій/НУО. Також можна проводити цільові кампанії з набору на роботу осіб, що належать до певної, недостатньо представленої групи, використовуючи кілька або всі зазначені методи.
- б) Заходи щодо підготовки потенційних кандидатів, які мають недостатній освітній рівень, але за іншими критеріями підходять для роботи в поліції і є добре мотивованими. Вони можуть проходити у формі коротких інтенсивних курсів для умовно відібраних кандидатів з метою доведення їх до необхідного початкового рівня.
- в) Дії з визначення і протидії будь-яким можливим причинам дискримінації кандидатів-представників меншин у процесі відбору та комплектування кадрами. Ці дії можуть включати навчання персоналу, що займається підбором кадрів, справедливим методам відбору кадрів та комплектування; перегляд механізму відбору (наприклад, вимога проведення особистої співбесіди з кандидатами) для виявлення можливих стереотипів або упереджень щодо кандидатів-представників меншин; і перегляд критеріїв відбору для того, щоб зробити їх повністю виправданими і усунути зайві бар'єри, які побічно ставлять меншини в невігідне положення.

При запровадженні таких ініціатив необхідно, щоб стандарти підбору нових кадрів при прийомі на роботу в поліцію не знижувалися для кандидатів з числа меншин. Представники етнічних більшостей (і ЗМІ) іноді поспішають з підозрами і припущеннями про те, що стандарти прийому на роботу в поліцію знижуються і що, таким чином, тепер дискримінують їх, у той час, як меншинам надаються особливі привілеї. Керівництво поліції має надати запевнення, що нічого подібного не відбувається. Насправді, саме співробітники поліції з числа меншин повинні бути найбільш зацікавленими в тому, щоб стандарти прийому на роботу в поліції

не знижувалися, оскільки інакше до них можуть ставитися як до «співробітників поліції другого сорту».

- 7. Необхідно також вжити заходи щодо забезпечення рівного поводження із співробітниками поліції з числа меншин всередині поліцейської організації, що має створювати нейтральне робоче середовище, а також надасть їм рівні можливості для просування кар'єрними сходами.*

Заходи щодо поліпшення етнічної репрезентативності поліції не повинні обмежуватися областю підбору кадрів. Досвід свідчить, що представники меншин, якщо до них не ставляться з повагою і як до рівних всередині організації і за відсутності рівних можливостей для просування кар'єрними сходами, найімовірніше, звільняться з поліції. Ця тенденція може спостерігатися особливо на ранній стадії кампанії з набору співробітників з числа меншин, коли їх кількість всередині поліції ще є незначною, і вони можуть почуватися особисто ізольованими від інших членів їхніх громад. Співробітники жіночої статі з числа етнічних меншин можуть також опинитися перед подібною проблемою, оскільки є «подвійними меншинами» через статеву та етнічну приналежність.

За цих причин важливо забезпечити нейтральне робоче середовище, у якому до співробітників поліції з числа меншин ставляться як до рівних і особистостей, в якому вони не перебувають у невігідному становищі і не потерпають від будь-яких негативних стереотипів через свою етнічну приналежність. У той самий час, це середовище повинно бути сприятливим до розмаїтості потреб, традицій і релігій різних груп (наприклад, стосовно одягу, харчування, а також дотримання релігійних звичаїв, таких як молитва і релігійні свята). Необхідно передбачити позитивні заходи для підтримки і заохочення кар'єрного росту співробітників з числа меншин: такі заходи можуть включати спеціальні програми навчання з розвитку кар'єри або впровадження «менторських» схем щодо перспективних співробітників. Водночас необхідно забезпечити існування і ефективне функціонування механізму подання і розгляду скарг всередині організації, щоб запобігти замовчуванню такого поводження співробітниками поліції, які відчувають на собі дискримінацію. Керівництву варто заохочувати представників меншин звертатися зі скаргами, якщо вони стають об'єктом дискримінації або інших форм етнічно нетерпимого поводження, щоб керівництво знало про такі проблеми і безпосередньо могло з ними розібратися.

З огляду на специфічні питання, що зачіпають співробітників поліції з числа меншин, деякі з них можуть побачити переваги в спільному формуванні власних професійних асоціацій. Керівництво поліції повинно, в принципі, підтримувати такі ініціативи і сприяти їх створенню. Формування таких профспілок є правом людини - вони можуть надавати взаємну особисту підтримку співробітникам з числа меншин, особливо, якщо чисельність таких співробітників є незначною і вони географічно ізольовані. Такі союзи також можуть служити каналом комунікації між керівництвом поліції і співробітниками з числа меншин і стати для влади джерелом цінної інформації щодо питань меншин. Владі варто забезпечити розуміння більшості причин формування таких асоціацій, а також повагу до них як до інструментів забезпечення міцнішого фундаменту для інтеграції співробітників з числа меншин в організацію. Разом з тим, на даних співробітників не повинен чинитися тиск з питань вступу або заснування такої профспілки, оскільки деякі з них можуть не бажати виражати свою приналежність до меншин у такий спосіб.

Необхідно з особливою турботою підходити до питання розміщення і прикомандирування співробітників з числа меншин. Вони не повинні набиратися винятково для роботи у власних громадах, а, навпаки, повинні прийматися на роботу з метою їх перетворення у звичайних професійних співробітників поліції, здатних працювати з представниками всіх груп населення. Проте у державах, де меншини проживають компактно в певній місцевості або регіоні, більшість співробітників з числа меншин, імовірно, набиратимуться та працюватимуть в таких регіонах. Як відзначається вище в Рекомендації 4, поліцейська організація, таким чином, одержує відчутні переваги в плані підвищення поінформованості громадськості, контактів і довіри громадськості. Однак, такі співробітники з числа меншин повинні, насамперед, розглядатися як звичайні співробітники поліції, а тільки потім як такі, чия приналежність до меншин може дозволити їм виконувати конкретні завдання поліції чи робити внесок шляхом використання властивих їм певних навичок. На співробітників поліції з числа меншин не повинен чинитися тиск з метою їх обов'язкової роботи в районах компактного проживання меншин або їхніх громадах, натомість, їх необхідно заохочувати здобувати досвід у районах змішаного проживання або в інших громадах. При виконанні завдань у районах проживання власної громади, керівництву завжди необхідно намагатися надсилати такого співробітника, по можливості, в етнічно змішаній команді.

Як вже зазначалося, згадані вище ініціативи і зміни вимагають засадничого зрушення у внутрішній культурі поліції - від мононаціональної до

багатонаціональної організації, а також інших важливих складових реформи поліції, включно із її професіоналізацією і розвитком орієнтації на «надання послуг населенню». Потрібно уважно підходити до процесу культурної трансформації, щоб якомога швидше отримати віддачу і мінімізувати протистояння змінам всередині організації. З цією метою потрібно лідерство, відданість і вмиле керування з боку вищого керівництва поліції⁶.

III. НАВЧАННЯ І ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК

8. *Поліція повинна проходити спеціальну підготовку і одержувати інші форми професійної підтримки для розуміння та адекватного реагування на чутливість меншин до певних проблем, а також ефективного виконання своєї ролі з метою сприяння гармонії та послаблення напруженості.*

Навчання – важлива, але, у жодному разі, не єдина форма професійної підготовки, якої потребують співробітники поліції для ефективного виконання своєї роботи в багатонаціональному суспільстві. Метою такого навчання повинно бути набуття співробітниками поліції конкретних компетенцій (тобто, поінформованості, знань та навичок), необхідних для роботи в такому середовищі. Варто провести «аналіз потреб у навчанні» для визначення таких вимог до співробітників.

Основними категоріями виявлених потреб, найімовірніше, будуть культурна і релігійна поінформованість, навички посередництва і спілкування з населенням, навчання мові і знання прав людини, зокрема, прав осіб, які належать до національних меншин. У багатонаціональних суспільствах всі співробітники поліції повинні пройти мінімально необхідне навчання з цих питань. Проте, ступінь необхідності навчання мові і конкретне наповнення навчальних програм з культури та релігії громад залежатимуть від місцевої специфіки.

Досвід свідчить, що таке навчання повинно бути практичним і мати пряме відношення до посадових обов'язків. Якщо навчання носить винятково теоретичний характер, то воно навряд чи вплине на поведження, навіть якщо

⁶ Докладнішу інформацію з питань підбору кадрів і представництва можна знайти в брошурі Європейської платформи з діяльності поліції та прав людини "The Recruitment and Retention of Police Officers from Minority Communities". Документ доступний за адресою: <http://www.epphr.dk/downloads.htm>.

воно знайде розуміння в учнів. Навчання повинно показати поліції доречність і практичні наслідки отриманих нових знань і навичок, а також продемонструвати, як ці знання і навички допоможуть їй ефективно і професійно виконувати свої обов'язки та сприяти їй у щоденній роботі.

Потрібно також обережно ставитися до намагань використати тренінги для безпосередньої зміни переконань і ставлення співробітників поліції, особливо досвідчених офіцерів. У більшості дорослих особисті ставлення глибоко вкорінені, і будь-які спроби їх змінити в рамках короткого курсу тренінгів можуть викликати опір або, навіть, призвести до протилежних результатів, якщо не залучати висококваліфікованих тренерів. Необхідно, однак, щоб навчання містило в собі обговорення предмету упереджень і стереотипів стосовно етнічних груп як потенційної перешкоди на шляху до справедливого і професійного ставлення до меншин. Таке навчання також повинно надати співробітникам поліції можливість замислитися над їхніми власними поглядами і забобонами, а також про те, як усунути негативний вплив цих забобонів на виконувану ними роботу.

Тому головний акцент у навчанні повинен бути зроблений не просто на надання інформації або зміну переконань, а на практичну допомогу поліції при виконанні нею щоденної роботи в багатонаціональному середовищі відповідно до професійних стандартів і міжнародно визнаних прав людини. Отже, навчання повинно розглядатися як особлива і дуже важлива форма професійної підтримки, а також як інструмент професійного розвитку. Інші форми професійної підтримки наведені нижче в Рекомендаціях 10 і 11.

У зв'язку з необхідністю практичного характеру такого навчання важливо використовувати належні методи. Формальні лекції самі по собі навряд чи дадуть результат. Їх необхідно поєднувати з такими інтерактивними методами як структуроване обговорення та дебати з обміном думками і досвідом. Найціннішими елементами тренінгу, імовірно, будуть практичні вправи і рольові ігри, які імітують реальні поліцейські завдання в багатонаціональному суспільстві.

Такий практичний підхід до навчання вимагає зміни ролі тренера. За такого підходу тренер не є експертом, що володіє та ділиться якимись спеціальними знаннями, а, скоріше, сприяє обговоренню і експериментальному пізнанню, для чого йому/їй необхідно володіти навичками та користуватися довірою. Попри те, що експертні знання відіграють важливу роль, експерт, скоріше, перетворюється в джерело інформації, на чії знання з питань меншин і міжнаціональних відносин

можна спиратися. Існуючі знання та досвід тих, кого навчають (особливо співробітників, які вже мають досвід роботи), в області меншин також є надзвичайно важливим ресурсом, яким необхідно користуватися, ділитися та який повинен оцінюватися.

9. *Рекомендується включити заняття з питань меншин і міжнаціональних відносин як у програму первинної поліцейської підготовки, так і в програму курсів підвищення кваліфікації співробітників всіх рангів. Необхідно залучати представників меншин як до розробки, так і до безпосереднього процесу навчання.*

Навчання з питань меншин і міжнаціональних відносин повинно бути складовою частиною початкового поліцейського навчання, а також бути пов'язаним з такими предметами, як права людини, робота з населенням і надання населенню послуг. Хоча питанням меншин і міжнаціональних відносин слід приділяти особливу увагу, вони не повинні відокремлюватися від решти навчання: при прийнятті на роботу співробітники повинні у звичайному порядку навчатися всім завданням співробітника поліції в багатонаціональному суспільстві. Співробітники з досвідом роботи, однак, повинні пройти спеціальне навчання, присвячене цим питанням, у рамках курсів підвищення кваліфікації, особливо, якщо ці теми раніше не були предметами в програмі їх навчання. Для патрульно-постових служб таке навчання повинно зосередитися на виконанні справжніх оперативних завдань (патруль, розслідування, арешт і т.і.) і повинно позиціюватися як позитивний внесок у їхній подальший професійний розвиток. До участі в таких програмах повинні залучатися цивільні співробітники, особливо відповідальні за контакти з громадськістю.

Старші співробітники поліції, відповідальні за керування організацією, також повинні пройти навчання з цих предметів, але наголос у їхньому навчанні має відрізнятися від навчання співробітників, що працюють (або здійснюють безпосередній нагляд) в патрульно-постових службах. Хоча старші співробітники поліції повинні розуміти в цілому питання і завдання, з якими стикається рядовий поліцейський, їхнє навчання повинно зосереджуватися на реалізації політики, встановленні стандартів роботи поліції та на управлінні організаційними і культурними змінами, а також на командних обов'язках, що стосуються управління в ситуації міжнаціональної напруженості та конфліктів у суспільстві.

Залучення представників меншин також є важливим ресурсом для навчання співробітників поліції з питань меншин і міжнаціональних відносин. Поліції необхідно дізнаватися безпосередньо від меншин про специфіку культурної та релігійної практики меншин і про сприйняття ними поліції. Такі форми навчання також надають можливість прямого спілкування з представниками меншин і спільного обговорення, виконання вправ і участі в рольових іграх (у яких вони можуть «помінятися місцями»). Успішна участь меншин у навчанні поліції також допомагає будувати мости та зміцнювати розуміння та довіру меншин до поліції. Меншини не тільки варто запрошувати відвідувати певні частини навчання, але й залучати на всіх стадіях, включно із плануванням і оцінкою таких занять, а також у початковий процес визначення потреб у навчанні. Поліції варто розвивати регулярне співробітництво з широким спектром асоціацій меншин, щоб здобувати знання і досвід, необхідні для задоволення потреб у навчанні поліції з питань меншин і міжнаціональних відносин. Також потрібно переконатися, що учасники з боку асоціацій меншин представляють різні вікові, гендерні й інші відповідні категорії і не бути винятково офіційними або ж самопроголошеними «лідерами громад»⁷.

10. Кодекси поведження співробітника поліції повинні включати професійні стандарти поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві, а програми навчання поліції повинні містити спеціальні компоненти, спрямовані на досягнення цих стандартів. При порушенні цих стандартів повинні вживатися дисциплінарні заходи, а їх зразкове виконання має отримувати службове і громадське визнання.

Професійне навчання є формою освіти, що має конкретну мету: озброїти людину знаннями і навичками для виконання конкретних посадових обов'язків відповідно до професійних стандартів. Для визначення цих стандартів необхідно розробити кодекси поведження і визначити компетенції, необхідні професіоналові для досягнення цих стандартів. Цей принцип повинен застосовуватися в контексті навчання поліції і, зокрема, при навчанні поліції роботі в багатонаціональному середовищі. «Аналіз потреб в навчанні» і засновані на ньому програми навчання (див. Рекомендацію 8 вище) повинні бути розроблені таким чином, щоби сприяти реалізації таких кодексів поведження.

⁷ Подальший посібник з питань навчання можна знайти в розділі «Навчання поліції з питань мігрантів і національних меншин» у публікації Ради Європи "Human Rights and the Police" (1997). Див. також: [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2._Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/CI\(98\)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2._Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/CI(98)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp)

Кодекси поведження базуються на міжнародних стандартах і визначають загальні етичні принципи, на яких ґрунтується якісна поліцейська робота⁸. Кодекси також можуть визначати специфічні заходи, які необхідно вжити при виконанні конкретних завдань поліції. У цьому випадку їх зазвичай називають «кодексами практики». Кодекси практики, як правило, описують застосування етичних принципів при виконанні спеціальних поліцейських завдань в конкретних державних і законодавчих умовах. Тому кодекси практики повинні розроблятися кожною державою окремо.

Особливо важливо розробити кодекси поведження і конкретної практики відносно поліцейської діяльності в багатонаціональному середовищі у зв'язку з особливими проблемами, властивими такій роботі, і її потенційно спірному характеру. Приклади потенційно важких ситуацій і суперечливих поліцейських завдань включають керування відкритим міжетнічним конфліктом, розрядження етнічної напруженості, проведення затримання і особистого обшуку в етнічно чутливих районах або, у цілому, проведення поліцейських операцій у районах проживання меншин. Детальні кодекси практики повинні надавати конкретні рекомендації і підтримку співробітникам поліції, які виконують такі завдання (для подальших роз'яснень див. Рекомендацію 16). Наприклад, на етичному рівні може існувати більший ризик корумпованості, пов'язаний з етнічним походженням, і це, відповідно, потребує більшої пильності та заходів, спрямованих на заохочення професійної чесності. Проте, такі етичні питання потрібно розглядати в рамках загальних кодексів поведження поліції, аніж за допомогою розробки спеціальних кодексів поведження в багатонаціональних умовах.

Відповідність професійним стандартам і кодексам поведження повинна одержувати визнання керівництва поліції і позитивно відображатися на просуванні співробітника поліції кар'єрними сходами. Такий прогрес повинен ґрунтуватися на індивідуальній оцінці виконання обов'язків відносно встановлених стандартів. При порушенні кодексів і стандартів повинні вживатися заходи з метою усунення подібної практики надалі, а у випадках серйозних порушень - дисциплінарні процедури відносно співробітника. Роль навчання повинна полягати в сприянні поліції у виконанні обов'язків відповідно до цих професійних кодексів і стандартів. Співробітників поліції, які демонструють приклад успішної практики, необхідно запрошувати ділитися своїм досвідом у ході навчання інших співробітників. Всі ці

⁸ Див. *the United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials* та *the Council of Europe European Code of Police Ethics*, що цитується вище у посиланні 2.

механізми професійної підтримки повинні застосовуватися залежно від характеру відносин поліції з меншинами.

- 11. Рекомендується покласти на керівництво поліції чітку відповідальність за забезпечення виконання особовим складом цих стандартів у роботі з меншинами, прояв лідерства та демонстрацію своєю власною роботою прикладу належної практики.*

Самого навчання і кодексів поведження недостатньо для забезпечення відповідності практики поліцейської діяльності політиці керівництва і професійним стандартам. Досвід показав, що позитивний приклад старших співробітників поліції і керівного складу разом із контролем поліції також є дуже важливими чинниками. Керівний склад у поліцейській ієрархії повинен бути зразком наслідування для молодшого складу та демонструвати виконання необхідних стандартів у повсякденній роботі. Керівництво також повинно чітко дати зрозуміти своїм підлеглим, що воно очікує від них такого ж виконання цих стандартів, а також активно спостерігати за відповідністю поведження співробітників поліції встановленим стандартам і правам людини. Якщо керівництво в приватному порядку зневажає цією політикою, виражає упередження відносно меншин або не вживає заходів боротьби з випадками дискримінації проти меншин, то й підлеглі незабаром зрозуміють, що керівництво несерйозно ставиться до своїх зобов'язань. Меншини, які мають багатий життєвий досвід виявлення різних форм дискримінації з боку основної групи населення, також зможуть швидко визначити, коли до них ставляться справедливо й насправді шанобливо, а коли ні.

Керівний персонал і контролюючі органи поліції також повинні пройти навчання з метою усвідомлення важливості даних питань, а також їх ефективного вирішення. Основні принципи такого навчання викладені вище в Рекомендаціях 9 і 10. Здатність вирішувати питання діяльності поліції в багатонаціональному контексті також повинна враховуватися при розгляді можливості підвищення співробітника в рамках поліцейської ієрархії.

Як підкреслювалося вище в Рекомендації 7, кінцева мета повинна полягати в тому, аби за допомогою твердого і послідовного лідерства та управління цими питаннями, протягом певного часу відбувалася культурна зміна всередині поліцейської організації. Тільки тоді сама організація стане дійсно багатонаціональним, професійним і безстороннім органом, для якого справедливі

та ефективні оперативні дії в багатонаціональному суспільстві стануть повсякденною реальністю.

IV. ВЗАЄМОДІЯ З ЕТНІЧНИМИ ГРОМАДАМИ

12. Перед поліцією повинно бути поставлено завдання вироблення методів і практики взаємодії та співробітництва з меншинами, а також спільного створення атмосфери довіри на місцевому, регіональному і загальнодержавному рівнях.

У цілому, демократичний і орієнтований на надання послуг підхід до поліцейської діяльності і, зокрема, поліцейська робота з населенням вимагають регулярного і ефективного спілкування між поліцією і громадянами. Ефективна поліцейська діяльність у демократичному суспільстві повинна ґрунтуватися не на залякуванні, а на консенсусі. Поліції необхідна підтримка громадськості при виконанні її роботи не тільки тому, що вона повинна бути демократично підзвітна, але й тому, що співробітництво з громадськістю на практичному рівні (наприклад, шляхом надання інформації, повідомлень про злочини, участь у розслідуванні в якості свідків і т.і.) важливо для виконання поліцією її функцій. Отже, у будь-якому демократичному суспільстві поліція повинна виробити методи та практику спілкування із громадськістю на всіх рівнях і завоювати її довіру.

Поліція в багатонаціональному суспільстві зіштовхується з додатковими завданнями. Спілкування та заходи щодо зміцнення довіри повинні стосуватися широкого спектру меншин, що можуть відрізняються за ознаками мови, культури, релігії та інших особливостей і можуть проживати компактно в певній місцевості або географічно розкидані. Більше того, деякі з цих груп, можливо, зазнали дискримінації або інших форм утиску з боку держави в минулому, у тому числі з боку поліції, і в зв'язку з цим дотепер можуть зберігати сильну недовіру стосовно останньої. Поліції, таким чином, необхідно переконатися, що методи і практика її спілкування з населенням беруть до уваги таку етнічну розмаїтість і історію відносин у минулому, а також спроможні ефективно взаємодіяти із усім спектром етнічних та національних груп. Особливі зусилля можуть знадобитися для встановлення відносин довіри з етнічними меншинами, які зазнали найжорсткіших форм відчуження та перебувають у найбільш несприятливому положенні. Це може вимагати терплячої побудови відносин довіри з громадами та їхніми лідерами протягом певного періоду.

Існують різні методи, що їх може використовувати поліція для розвитку взаємодії з меншинами. Деякі методи, як, наприклад, використання брошур або радіо і телебачення, по суті, є формою одностороннього спілкування і особливо корисні для передачі інформації. Для роботи з меншинами у такій спосіб слід використовувати брошури мовами меншин і трансляції в засобах масової інформації, включаючи програми мовами меншин. Однак ціннішими для побудови довіри і взаєморозуміння є інтерактивні методи, що включають особистий контакт і спілкування між поліцією та меншинами. До таких методів відносяться:

- а) Громадські форуми. Такі форуми повинні мати етнічно збалансоване представництво і проводитися на регулярній основі для обговорення актуальних для всіх учасників проблем. Вони повинні виконувати загальні консультативні функції і служити джерелом інформації і кращого розуміння проблем місцевої громади, особливо її відношення до роботи правоохоронних органів. Вони також повинні допомогти наблизити національні меншини до державних органів, сприяти збільшенню довіри до поліції, а також запобіганню та розв'язанню конфліктів та напруженості.
- б) Зустрічі з громадськістю. Такі зустрічі повинні надати поліції якомога ширші можливості для спілкування і консультацій з місцевим населенням. Зустрічі з громадськістю мають бути відкритими для всіх і зосереджуватися на обговоренні конкретного питання. Вони є особливо цінним інструментом в умовах існування напруженості в громаді, оскільки дозволяють поліції прямо почути про проблеми місцевого населення і донести точну інформацію про існуюче положення, а також її реакцію.
- в) Консультативні ради громад. Консультативні ради громад виконують спеціальну функцію консультування старшого офіцерського складу поліції в тому, як найефективніше може виконуватися роль поліції в умовах місцевої громади, включаючи такі питання, як робота поліції в умовах конфліктів на етнічному ґрунті, боротьба з проявами дискримінації і участь у консультаціях з громадськістю. Членами таких рад поліція має запрошувати осіб, які, на її думку, мають відповідні навички та досвід для надання їй рекомендацій такого роду. Вони повинні бути здатні надавати такі рекомендації виходячи з незалежної точки зору, а не просто санкціонувати всі пропозиції поліції. Членство в консультативних радах повинно відображати етнічний склад місцевої громади.

- г) Спільні практичні семінари для поліції та представників громади. Такі семінари залучають поліцію та представників громад до спільної роботи з вирішення конкретних проблем, що виникають в їхніх взаєминах. Учасники таких семінарів, кількість яких не повинна бути високою, мають бути ретельно відібрані з числа осіб, дійсно здатних зробити внесок у вирішення визначеної проблеми або питання. Такий формат можна також використовувати для навчання з метою поліпшення взаєморозуміння та вдосконалення методів співробітництва в цілому. Для проведення таких семінарів необхідно задіяти досвідченого модератора.
- г) Пункти по зв'язках з громадами на поліцейських дільницях. Вони мають бути укомплектовані співробітниками різного етнічного походження і надаватимуть інформацію особам, що належать до національних меншин, з правових питань, можливостей працевлаштування в поліції, а також виконуватимуть роль «громадських приймалень», де представники меншин зможуть повідомити поліцію про виниклу проблему. Подібні пункти контакту можуть також бути організовані в регіональних і міських управліннях поліції, у поліцейських академіях і тренінгових центрах. На додаток можна організовувати «дні відкритих дверей» в поліцейських дільницях та інших установах, під час яких можна проводити екскурсії (зокрема, для школярів), а також цілеспрямовано проводити такі заходи для етнічних меншин.
- д) Регулярні візити спеціально виділених патрулів у місця проживання громад. У місцевих поліцейських дільницях можна призначити конкретних співробітників, відповідальних за встановлення та підтримку контактів з кожною національною меншиною в окрузі. На додаток до того, що в їхній поліцейській дільниці такі співробітники є контактними особами для представників меншин, вони повинні регулярно патрулювати та відвідувати місця проживання цих меншин (у тому числі школи), а також встановлювати особистий контакт і довіру з якомога більшою кількістю членів цих громад. Таким чином, поліція може забезпечити постійний зв'язок і реагування на потреби і проблеми якомога ширшого кола представників національних меншин, а також встановити канали комунікації та відносини взаєморозуміння і довіри.

Такого роду методи необхідно використовувати на всіх рівнях: загальнодержавному, регіональному і місцевому. Необхідне кадрове забезпечення

і проблемні питання відрізнятимуться залежно від рівня. Наприклад, на загальнодержавному рівні вище керівництво поліції і політичні лідери повинні проводити зустрічі з лідерами національних меншин у масштабі країни для обговорення широкого кола питань політичного і стратегічного значення або інцидентів, що мають загальнодержавне значення, у той час як на місцевому рівні увага повинна бути зосереджена на практичних питаннях роботи поліції з населенням або інцидентів на місцевому рівні. Поліції також необхідно забезпечити використання мов меншин як засобу спілкування під час таких зустрічей (див. Рекомендацію 13 нижче). Крім того, організовуючи певні заходи, варто враховувати розмаїтість релігійних і культурних звичаїв, наприклад, не планувати заходи на час релігійних свят і особливих дат. Також поліції важливо впевнитися, що взаємодія поліції і меншин поширюється на такі групи, як жінки та молодь, а не зосереджена винятково на старших за віком чоловіках.

13. Поліція повинна буде переконатися у тому, що вона має можливість спілкуватися з меншинами мовами меншин, по можливості шляхом прийому на роботу та навчання багатомовних співробітників, а також шляхом залучення кваліфікованих перекладачів.

Рамкова конвенція з захисту прав національних меншин (стаття 10) встановлює права національних меншин на використання своєї мови в громадській сфері і, наскільки можливо, у відносинах з владою. Вона також вказує на права використовувати такі мови при арешті або у разі кримінального переслідування. Поліція, таким чином, повинна забезпечити використання таких мов у відносинах з особами, що належать до національних меншин, ким би вони не були - співробітниками поліції чи підозрюваними, свідками, або ж просто представниками громадськості (наприклад, під час консультацій, заходів із запобігання злочинності або забезпечення громадського порядку). З огляду на те, що на практиці представники національних меншин різною мірою володіють власною мовою, а також офіційною мовою або мовами держави, може бути доцільним провести оцінку потреб з метою визначення дійсно необхідних умов у цій області. Поліції необхідно особливо взяти до уваги, що певні групи всередині деяких національних меншин (наприклад, люди похилого віку або жінки) можуть менш вільно володіти мовою основної групи населення або офіційною мовою через недостатню формальну освіту або обмежену участь у громадському житті.

Прийом на роботу в поліцію осіб, які належать до національних меншин, відразу забезпечує поліцейську організацію головним ресурсом для вирішення цього завдання. Співробітники поліції з числа меншин, які працюють у місці проживання їхніх власних громад, зможуть використовувати мову своєї меншини в роботі. У разі необхідності вони також можуть залучатися в ролі перекладачів для своїх колег. Незважаючи на це, необхідно, щоб їхні колеги, які не є представниками меншин і працюють в цій місцевості, також отримувати необхідне навчання мовам меншин. Також для поліції важливо мати доступ до кваліфікованих і досвідчених перекладачів для спілкування з представниками національних меншин. При контактах з підозрюваними або свідками особливо важливо, щоб поліція не спиралася на переклад членів родини або інших осіб, кваліфікація яких не встановлена, тому що це може призвести до непорозуміння і неточностей, що підривають якість поліцейської роботи, а також можуть спричинити серйозну несправедливість відносно осіб, які належать до національних меншин.

14. Поліція повинна активно заохочувати меншини до співробітництва та взаємодії з поліцією, наприклад, як партнерів в ініціативах з підбору кадрів і організації навчання з проблем меншин. Меншини, зі свого боку, повинні бути готові спілкуватися та взаємодіяти з поліцією з метою зміцнення безпеки громади та доступу до правосуддя.

Ефективна поліцейська діяльність у демократичній державі залежить від рівня активності і поінформованості громадян, які серйозно ставляться до своїх цивільних обов'язків та бажають співробітничати і підтримувати поліцію у виконанні нею своєї ролі. У багатонаціональній державі необхідно, щоб національні меншини також відігравали активну роль у цьому процесі. Як зазначено вище в Рекомендації 12, національні меншини можуть мати менший досвід участі в громадському житті і зіштовхуватися з перешкодами на шляху до такої участі (наприклад, мовними труднощами або дискримінацією). Їм також може бракувати довіри та упевненості, необхідних для подібного спілкування з органами державної влади і зокрема, з поліцією. Якщо наміри поліції встановити ефективну взаємодію з національними меншинами серйозні, то їй необхідно активно заохочувати меншини відігравати таку роль і підтримувати їх у цьому прагненні, а не пасивно очікувати та згодом скаржитися на те, що меншини не співробітничать на такому рівні, як це роблять інші групи.

Поліції, таким чином, необхідно визначити способи сприяння меншинам у їхній участі в такому співробітництві, а також допомогти їм у нарощуванні для цього власного потенціалу. З цією метою поліції також необхідно розподіляти ресурси. Розширення можливостей меншини частково можна досягти заходами загального характеру щодо зміцнення довіри, описаними в Рекомендації 12, а також шляхом поліпшення поінформованості громадськості про права і обов'язки, що належать до сфери поліцейської діяльності і правосуддя. Проте ефективнішою буде побудова структурованих і міцних відносин з організаціями меншин та іншими НУО, що здійснюють діяльність у даній області. Такі асоціації і НУО можуть допомогти поліції налагодити спілкування з громадами меншин і забезпечити їх цінною інформацією і порадами з етнічних питань і питань меншин. Поліція також може встановити більш формальні відносини з такими організаціями з метою спільної реалізації таких ініціатив, як підбір і підтримка потенційних кадрів для поліції з національних меншин, надання консультацій та участі в навчанні поліції, а також оцінка варіантів реагування на напруження і конфлікти на етнічному ґрунті. Партнерство такого роду повинно передбачати формальну угоду між двома або більше незалежними організаціями про спільну роботу на рівних умовах та на постійній основі для досягнення спільної мети.

Побудова ефективного співробітництва з етнічними групами і НУО вимагає часу і зміцнення довіри і взаєморозуміння. Обидві сторони на початку можуть обережно ставитися до такого співробітництва: меншини можуть запідозрити поліцію в наявності прихованих намірів, наприклад, зібрати оперативні дані про злочинну діяльність у середовищі національних меншин; у той час як поліція, у свою чергу, може ставитися з підозрою до щирих мотивів цих громад через брак досвіду роботи з групами громадянського суспільства, особливо якщо такі групи в минулому виступали з публічною критикою на її адресу. Важливо знайти спільні цілі, такі як поліпшення взаємин між поліцією і меншинами і вдосконалення доступу меншин до правосуддя, і на цій основі визначити шляхи взаємодопомоги, у той самий час поважаючи різні ролі та методи роботи одне одного (включно із правом НУО критикувати поліцію від імені меншин за неправильні дії). Досвід, однак, показує, що переваги такого співробітництва для обох сторін значні і згодом зростають. Воно також створює рамки, що дозволяють розглядати і вирішувати будь-які подальші проблеми у відносинах між поліцією і меншинами на основі діалогу і посередництва⁹.

⁹ Подальший посібник із розвитку співробітництва між поліцією та НУО представлено в буклеті Європейської платформи з діяльності поліції та прав людини "Police and NGOs: Why and How Human Rights NGOs and Police Services Can and Should Work Together" (<http://www.epphr.dk/downloads.htm>.)

Меншини можуть самостійно робити внесок у поліпшення громадської безпеки і доступу до правосуддя, зокрема, підвищуючи поінформованість своїх представників про їхні законні права і обов'язки, надаючи консультативну допомогу і підтримку жертвам злочинів, заохочуючи залучення громадян до діяльності, пов'язаної з роботою поліції та забезпеченням громадського правопорядку та захищаючи інтереси і забезпечуючи справедливе відношення до членів їхніх громад в питаннях, що стосуються діяльності поліції і відправлення правосуддя. Розв'язання багатьох правопорушень і спорів між особами всередині громад меншин також може бути досягнуто за допомогою посередництва або інших традиційних для таких співтовариств механізмів, без звернення до поліції або інших правових органів держави. Однак, необхідно уникати ситуації, коли меншини або окремі групи всередині цих меншин беруть правосуддя в свої руки (наприклад, чинячи самосуд), і забезпечити необмежений доступ до реалізації своїх законних прав і всієї судової системи в цілому для всіх представників меншин. Особливо важливо, щоб існуючі всередині громади структури не перешкождали жінкам з числа меншин, які можуть зазнавати статевої дискримінації або побутового насильства, в доступі до системи правосуддя і своїх законних прав.

15. Рекомендується створити механізми демократичної підзвітності поліції за свої дії перед всіма групами населення. Вони повинні включати ефективні системи подання скарг і їх розгляду, доступні представникам національних меншин. Всі групи населення повинні бути поінформовані про свої права і обов'язки стосовно поліції, а також знати про повноваження поліції та послуги, які вона покликана надавати.

У демократичній державі поліція повинна бути підзвітною не тільки за законом через суди і органи юстиції, але й прямо громадськості, з метою пояснень своїх дій населенню, якому вона служить і від згоди якого вона фактично залежить. Підзвітність є наріжним принципом роботи поліції з населенням.

Для забезпечення демократичної підзвітності слід створити формальні структури як на місцевому, так і на національному рівні, такі як форуми або представницькі ради, на яких поліція буде звітувати про свою діяльність і в рамках яких її можуть попросити пояснити та виправдати свої дії (див. також Рекомендацію 12 вище). Національні меншини повинні бути представлені в таких радах і мати можливість брати участь у таких форумах, які необхідно проводити в доступних для їхніх

учасників місцях. Національні меншини також повинні мати можливість вільно порушувати хвилюючі їх питання поліцейської діяльності, використовуючи при цьому мови меншин. Ці формальні структури не повинні керуватися самою поліцією, їх слід створювати таким чином, аби вони діяли незалежно. Державам необхідно сприяти створенню таких структур, забезпечувати їх ресурсами, а також забезпечувати ефективну участь національних меншин в їхній роботі. Державам також варто розглянути потенційну користь від закріплення на законодавчому рівні вимоги створення структур підзвітності.

Ефективні механізми, що дозволяють громадянам подати скаргу на поведінку поліції (у тому числі, по можливості, рідною мовою), повинні бути складовою частиною структур підзвітності. Громадяни повинні мати можливість одержати пояснення з приводу конкретних дій поліції, які, на їх погляд, завдали шкоду або були непрофесійними, а також, де це є доречним, відновити справедливість, не звертаючись до суду. Деякі інциденти можуть бути вирішені шляхом діалогу між громадянами і поліцією, і процедура подання і розгляду скарг повинна передбачати такі можливості. Більш серйозні інциденти повинні розглядатися незалежним органом, спеціально уповноваженим для розгляду скарг на поліцію, або іншими більш універсальними органами з розгляду скарг, де такі існують (наприклад, уповноваженими з прав людини). Необхідно, щоб меншини мали доступ до механізму подання і розгляду скарг, нарівні з іншими громадянами, для відновлення справедливості у випадку зловживань поліції. Керівництво поліції повинно дієво підтримувати існування таких механізмів подання та розгляду скарг не тільки в принципі, але й тому, що їх існування допомагає підсилити впевненість громад у поліції і надає керівництву важливу інформацію про те, наскільки добре поліція справляється зі своїми обов'язками. Держави повинні забезпечити створення механізмів подання скарг на поліцію і їхнє успішне функціонування за участі і нагляду громадян (у тому числі з боку меншин), а також повний доступ до них всіх етнічних груп.

З метою успішної взаємодії з поліцією та, у цілому, виконання своїх громадянських обов'язків меншини повинні знати про свої права і обов'язки в питаннях, що стосуються поліції, а також мати уяву про повноваження поліції і послуги, які вона повинна надавати. Хоча поширення таких знань серед громадян може й не входити в коло специфічних обов'язків поліції, їй потрібно, щоб громадяни мали такі знання для виконання нею своєї роботи відповідно до демократичних принципів. З цією метою поліції варто активно заохочувати громадські освітні ініціативи і брати участь у них, і особливо, підтримувати роботу шкіл і діяльність

НУО у цьому напрямку. Зокрема, поліція повинна заохочувати підвищення поінформованості меншин і брати участь у зустрічах або навчанні лідерів громад, організованих з цією метою. Водночас, держави не повинні повністю перекладати це завдання виключно на поліцію та НУО, а забезпечити широке розповсюдження інформації про права і обов'язки громадян відносно поліції, у тому числі мовами меншин, а також включення цієї інформації в затверджені шкільні програми.

V. ОПЕРАТИВНА РОБОТА

16. Необхідно вжити заходи, спрямовані на неупереджене та недискримінаційне застосування поліцією закону, яке не вирізняє будь-яку конкретну групу шляхом, наприклад, «профілювання за расовою ознакою». До таких заходів слід віднести застосування кодексів поведіння в оперативній діяльності, наприклад, при використанні поліцейських повноважень для затримання та проведення особистого обшуку людей на вулиці та в інших громадських місцях.

Як вже зазначалося, поліція в демократичній державі є зазвичай найбільш видимим органом влади, який також найбезпосередніше впливає на повсякденне життя громадян. Саме тому важливо, щоб співробітники поліції, як представники держави, здійснювали свої повноваження в зразковий спосіб. Для цього поліції необхідно завжди діяти професійно і дотримуватися прав людини, а також неупереджено застосовувати закон, не удаючись до дискримінації.

Співробітники поліції набираються з широких прошарків суспільства і можуть мати різний рівень знань і упередження про представників різних меншин. Такі упередження можуть поділятися та виражатися відкрито або приховуватися. У будь-якій формі вони можуть впливати на поведіння співробітника поліції стосовно певних етнічних груп. Тому завжди може існувати небезпека, що співробітники поліції по-різному ставитимуться до певних етнічних груп, прямо чи непрямо, якщо не вжити активних заходів із запобігання таких явищ.

Особливу увагу необхідно приділити практиці «профілювання за расовими ознаками». Такою вважається включення даних про расову або етнічну приналежність до характеристики осіб, яких поліція вважає потенційними правопорушниками, найімовірніше здатними скоїти конкретний злочин. Особи, що підпадають під відповідну характеристику, стають об'єктом особливої уваги з боку

правоохоронних органів і заходів, таких як затримання та особистий обшук, перевірка транспортних засобів, документів і т.і. Профілювання за расовими ознаками користується расовими або етнічними стереотипами, а не реальними діями людини як засадою для винесення суджень про ймовірність залучення особи до злочинної діяльності. Існує багато підтверджень того, що профілювання за расовою ознакою широко практикується на неофіційній основі правоохоронними органами по всьому регіону ОБСЄ, хоча й офіційно засуджується. Групи, що зазнають такого відношення з боку поліції, відрізняються від держави до держави, однак, профілювання ромів та циган має місце по всій Європі.

Незалежно від національного складу населення, всім державам рекомендується запроваджувати етнічний моніторинг результатів діяльності поліції, щоб визначити, чи має місце етнічна дискримінація чи ні. Такий моніторинг передбачає статистичний вимір того, чи застосовує поліція такі заходи як затримання і обшук рівною мірою стосовно всіх етнічних груп. Використання моніторингу допоможе державам забезпечити дотримання ними своїх міжнародних зобов'язань (зокрема, відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і Міжнародної конвенції про усунення всіх форм расової дискримінації), а також своїх внутрішніх зобов'язань (наприклад, відповідно до конституції і національного законодавства) щодо запобігання дискримінації на расовому та пов'язаному з ним ґрунті. За умови, що такий моніторинг здійснюється із належною повагою до конфіденційності, а дані робляться анонімними і накопичуються у статистичній формі, права людини не мають порушуватися.

Державам необхідно прийняти чітку політику і затвердити професійні стандарти, що вимагають рівного відношення і забороняють дискримінацію при застосуванні закону поліцією. Ця політика і стандарти також повинні бути підкріплені навчанням і докладними кодексами практики. Як зазначено в Рекомендації 10, такі кодекси практики повинні чітко описувати очікуване від співробітників поліції поведження при виконанні конкретних поліцейських завдань з метою мінімізації ризику дискримінаційного або іншого непрофесійного поведження. Такі кодекси особливо необхідні при виконанні завдань, пов'язаних з ризиком дискримінаційного поведження, наприклад: використання поліцейських повноважень для проведення затримання або особистого обшуку на вулиці або в інших громадських місцях, пропуск при перетині кордону, застосування сили при арештах, проведення поліцейських рейдів у місцях проживання громад, управління міжетнічними конфліктами і громадськими заворушеннями. Порушення кодексу підлягає дисциплінарному покаранню.

У зв'язку з важливістю забезпечення безстороннього і недискримінаційного застосування закону поліцією в багатонаціональних державах таким державам варто запровадити «систематичну оцінку» політики і практики діяльності поліції відносно національних меншин¹⁰. Ця оцінка повинна співставляти поточну поліцейську практику з міжнародними професійними стандартами діяльності поліції та зобов'язаннями в області прав людини. Вона повинна ґрунтуватися на даних, отриманих шляхом досліджень, аналізу інцидентів і консультацій з національними меншинами та НУО. Плани дій повинні бути складені таким чином, щоб привести діяльність поліції у відповідність з міжнародними стандартами.

17. Поліції необхідно вживати заходи, що заохочують осіб, які належать до національних меншин, повідомляти про злочини з метою зміцнення громадської безпеки та доступу до правосуддя.

Розкриття злочинів поліцією в усьому світі багато в чому залежить від інформації, яку надає громадськість. У регіоні ОБСЄ існує безліч свідчень того, що меншини в меншій мері схильні повідомляти про злочини, ніж представники інших груп населення. Якщо поліція хоче забезпечити адекватне реагування на злочини, скоєні проти представників національних меншин, то вона повинна прагнути до того, щоб меншини були б готові інформувати про злочини тією самою мірою, що й інші групи населення. Поліція також повинна бути рівною мірою професійною і ефективною у тому, як вона реєструє та розслідує злочини проти осіб, які належать до національних меншин, а також у притягненні порушників до відповідальності. Представники меншин будуть схильні повідомляти поліції про злочини лише якщо вважатимуть, що до їхніх повідомлень поставляться з повагою, а їхні твердження сприйматимуть всерйоз. Поліція має забезпечити регулярне інформування представників національних меншин, нарівні з усіма громадянами, про прогрес і результати справ, до яких вони мають відношення як жертви або свідки. Дослідження кримінологів послідовно вказують на те, що особистий досвід жертв злочинів у поводженні з ними поліцією є одним з головних чинників, що визначає рівень довіри до поліції не тільки з боку меншин, але й суспільства в цілому.

¹⁰ Відповідно до рекомендацій, викладених в розділі про поліцейську діяльність в "OSCE Action Plan for the Improvement on the Situation of Roma and Sinti, 2003, див.: http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1562_en.pdf

Дослідження показало, що іншими факторами, що впливають на подання повідомлень про злочини представниками меншин, є знання ними процедури такого подання і загальний рівень розуміння системи кримінального судочинства. Поліція може відігравати провідну роль у підвищенні рівня знань і довіри серед меншин, зокрема, за допомогою співробітництва з НУО і асоціаціями меншин, які можуть допомогти в поширенні інформації про подання заяв про злочини, а також підтримати жертв злочинів у їхньому намірі заявити про злочин і надавати подальшу підтримку. Особливу увагу необхідно приділити тому, щоб така інформація та підтримка досягла жінок з числа меншин. Поліції необхідно також здійснювати кроки щодо забезпечення меншин можливістю подання заяв про злочини рідною мовою (див. Рекомендацію 13 вище).

Громадяни більш схильні повідомляти поліції про злочини, якщо вони вважають, що поліція, у цілому, добре справляється зі своїми обов'язками щодо захисту їх від злочинників. Держави повинні стимулювати прийняття та реалізацію поліцією і органами державної влади на місцевому рівні заходів щодо зміцнення «громадської безпеки». Під «громадською безпекою» розуміють умови, за яких місця проживання і роботи людей вільні від злочинності, а також їхнє почуття безпеки як вдома, так і в громадських місцях у процесі щоденної діяльності. Варто активно залучати НУО та самих громадян до таких ініціатив щодо забезпечення безпеки місць проживання і трудової діяльності, а також заохочувати їх до співробітництва з поліцією в цьому напрямку. До такої діяльності також необхідно активно залучати меншини. Залучення різних етнічних груп до співробітництва з поліцією на місцевому рівні для спільної роботи із забезпечення громадської безпеки є цінним методом зміцнення міжнаціональних відносин у багатонаціональному суспільстві.

- 18. При проведенні регулярного патрулювання в багатонаціональних районах поліція, по можливості, повинна направляти туди багатонаціональні команди співробітників для зміцнення громадської довіри та підвищення ефективності оперативної роботи. Поліція також повинна забезпечити, щоб її тактика та зовнішній вигляд (наприклад, кількість залучених співробітників, видимість зброї, вибір уніформи) відповідали рівню виконуваного завдання і не провокували зайвий страх і напруженість.*

Як зазначено вище в Рекомендації 4, дуже важливо, щоби кадровий склад поліції в багатонаціональному суспільстві відображав національний склад цього

суспільства. Це дозволяє затвердити легітимність поліції в очах всіх етнічних груп, а також надати поліції можливість одержати практичні навички і досвід для роботи з усіма прошарками суспільства.

Це особливо важливо на оперативному рівні на місцях, де склад населення багатонаціональний. Поліції необхідно взаємодіяти з усіма групами і мати їхню довіру, особливо в ситуаціях, пов'язаних з міжетнічною напруженістю. Використання змішаного патрулювання і багатонаціональних команд у розслідуваннях або іншій роботі може допомогти поліції в досягненні цієї мети. Багатонаціональні команди також надають можливість поліції використовувати кілька мов при виконанні завдань у багатонаціональному середовищі. У той самий час, поліція демонструє суспільству гарний приклад співробітництва різних національностей на державній службі, що є фундаментом успішної багатонаціональної держави.

Використання змішаних патрулів і робочих груп може потребувати ретельного керування і підтримки з боку керівництва, особливо з новими кадрами або там, де існує міжетнічна напруженість у суспільстві в цілому. Керівництво повинно бути чутливим до потенційних джерел такої напруженості, а також до додаткового тиску, що така напруженість всередині громад може чинити на співробітників певної національності. Там, де співробітники з числа меншин працюють у власних громадах, це приносить багато переваг як поліції, так і громаді. Однак, при виникненні конфлікту між меншинами і поліцією, співробітник поліції з числа меншин може стати об'єктом ворожості (див. також Рекомендацію 7 про прикомандирування співробітників поліції з числа меншин). Співробітники з основної групи населення, які працюють у місцях проживання переважно меншини, також можуть зазнавати тиск, пом'якшити і нейтралізувати який може допомогти наявність колеги-представника меншини. Тому використання змішаного патрулювання і робочих груп може запобігти розвитку подібних тенденцій; воно також підтверджує постійну відданість поліції міжнаціональному співробітництву і професійній інтеграції.

19. Поліції необхідно забезпечувати ефективне і рішуче застосування антидискримінаційного законодавства. Зокрема, варто робити кроки щодо заохочення повідомлень про злочини на ґрунті етнічної ненависті, а також забезпечення їх повного обліку і розслідування.

Право на рівне поводження є основним правом людини, і всі держави прийняли закони, спрямовані на запобігання дискримінації. Держави відрізняються ступенем і способом охоплення законодавством різних форм дискримінації. Наприклад, у деяких державах дискримінація регулюється нормами цивільного права і не є сферою відповідальності поліції. Також, випадки насильства на ґрунті етнічної ненависті можуть підпадати під дію спеціального законодавства або вважатися злочинами з обтяжуючими обставинами згідно з загальним кримінальним законодавством, а можуть і не одержати жодного особливого закріплення в законодавстві.

Незалежно від законодавчого закріплення відповідальності поліції за боротьбу зі злочинами і насильством на ґрунті етнічної ненависті, поліція повинна забезпечити неухильне і послідовне застосування цих законів. Функціонування будь-якої демократичної і багатонаціональної держави залежить від ефективного застосування поліцією законів про боротьбу з дискримінацією та расизмом. Безумовно, це повинно здійснюватися спільно з прокуратурою і судами, відповідно до законодавства і зобов'язань, встановлених кожною державою. Проте, поліції завжди відводиться вирішальна роль.

Випадки фізичного насильства на ґрунті етнічної ненависті є найсерйознішими формами злочинів на етнічному ґрунті і представляють найбільшу загрозу стабільності і загальному благополуччю багатонаціональних демократичних держав. Такі діяння не тільки завдають серйозної шкоди кожній людині окремо, але й загрожують всій громаді і, отже, суспільному ладу в цілому, оскільки націлені на людину як на члена певної етнічної групи. Необхідно, щоб поліція розуміла важливість своєї ролі в боротьбі з цими видами злочинів (наприклад, за допомогою навчання з цього предмету), а також усвідомлювала залежність усього суспільства від її ефективності в боротьбі з цим явищем.

Елемент расизму або ненависті на етнічному ґрунті в злочині часто явно виражений, хоча іноді він може бути ледь помітним або прихованим. У багатонаціональному контексті поліція завжди повинна розглядати можливість таких мотивів злочину і (незалежно від первісної думки співробітників у справі) завжди розслідувати припущення жертви або будь-якої іншої особи про присутність расової мотивації. Рішення Європейського суду з прав людини в справі

Nachova чітко вказує, що всі європейські держави зобов'язані розслідувати можливу расову мотивацію актів насильства¹¹.

Першою вимогою ефективної боротьби зі злочинами на ґрунті етнічної ненависті є існування процедури реєстрації таких злочинів поліцією і їх ефективного розслідування. Ці процедури повинні гарантувати належний збір доказів елементів етнічної мотивації злочину для подальшого подання до суду. Співробітники поліції повинні пройти навчання для застосування цих процедур і розуміння їх важливості. Поліція також повинна домогтися того, щоб не тільки представники основної групи населення, але й представники меншин, які нерозмірно частіше стають жертвами цих злочинів, мали необхідний рівень довіри до поліції і повідомляли про такі злочини; а також співробітничати із НУО і асоціаціями меншин з цією метою. Поліція також повинна збирати інформацію про такі злочини в анонімній, узагальненій статистичній формі, а також аналізувати її для моніторингу поширення таких злочинів і власної ефективності у реагуванні на них. Цими даними варто ділитися з іншими державними органами і НУО, щоб вони співробітничали з поліцією з метою профілактики таких злочинів¹².

20. Держави повинні переконуватися у тому, що механізми підтримки жертв злочинів є рівною мірою доступними та ефективними для осіб, які належать до національних меншин.

Держави-учасниці ОБСЄ наразі відрізняються у визнанні потреб і прав жертв злочинів, а також передбачають різний рівень консультаційної допомоги і підтримки для таких осіб. У багатьох державах такі заходи незначні або ж повністю відсутні. Проте в останні роки міжнародне співтовариство приділяє зростаючу увагу необхідності більшого визнання прав жертв злочинів шляхом прийняття ряду міжнародних конвенцій і декларацій, особливо відносно жінок і дітей. Такі документи визначають конкретні права людини, що стосуються жертв злочинів, включно із правом на особисту свободу і гідність, на відшкодування заподіяної шкоди, на медичну, фізичну і соціальну допомогу, на інформацію про хід розслідування і, в цілому, на доступ до правосуддя.

¹¹ Рішення Європейського Суду з прав людини (Велика палата) від 6 липня 2005 р. у справі *Nachova and others v. Bulgaria* (заяви № 43577/98 і № 43579/98) (<http://www.echr.coe.int>)

¹² З 2004 року спеціальна програма ОБСЄ – *the ODIHR Law Enforcement Officer Programme on Combating Hate Crime* - надає з цих питань допомогу поліції в державах-учасниках ОБСЄ. Див. http://www.osce.org/odihr/item_11_16251.html

Навіть у країнах, де таке правове забезпечення існує, дослідження показують, що етнічні меншини, стаючи жертвами злочинів, мають менший доступ до такої підтримки і мають менше шансів нею скористатися. Цьому може бути ряд причин, включно із місцезнаходженням такої підтримки, незнання про такі послуги в середовищі меншин (або недовіру до них), недостатнє розуміння тими, хто надає ці послуги, етнокультурних розходжень або недостатній рівень володіння ними мовами меншин.

Поліція не є єдиним або головним відповідальним за підтримку жертв, – їм є держава в цілому. Держави повинні створити національні структури, здатні надавати послуги у підтримці жертв злочинів на місцях, а також забезпечити доступ до таких служб підтримки і їх придатність для потреб усіх етнічних груп. Організації з підтримки жертв злочинів повинні бути повністю незалежними від державних органів (і розглядатися населенням як такі), але тісно співробітничати з ними. Необхідно максимально використати участь громадянського суспільства і НУО.

Проте поліція відіграє важливу роль у наданні підтримки жертвам злочинів, і виконання нею цієї ролі також є в інтересах ефективності її роботи. Поліція часто є першим державним органом, до якого звертаються жертви злочину. На цій стадії вони можуть бути емоційно виснаженими, зазнати фізичного ушкодження, необізнаними про свої права і потребувати термінової консультації та підтримки. Виконуючи свої обов'язки відповідно до кримінального законодавства, поліція також повинна бути здатна надати допомогу в надзвичайній ситуації, і направити потерпілу особу далі до відповідних служб. Важливо, щоб поліція ефективно виконувала функції негайної допомоги – як для безпеки жертви, так і для підтримки довіри жертви до поліції. Поліції необхідно підтримувати цю довіру для того, щоб жертви охоче надавали інформацію для розслідування справи, а також давали свідчення в суді. З цих причин для поліції важливо інформувати жертв про хід розслідування злочинів, скоєних проти них. У випадку, коли існує загроза безпеці жертви в результаті злочину або через її бажання дати свідчення, поліції може бути потрібно забезпечити захист жертви.

Поліції необхідно забезпечити впевненість як меншин, так і основної групи населення, у наданні підтримки і захисту жертвам злочинів з боку поліції. У разі існування передісторії конфліктів або недостатньої довіри між меншинами і поліцією важливо, щоби поліція вживала активних заходів з подолання цього потенційного бар'єру. Поліції варто приділяти особливу увагу необхідності

підтримки і захисту жертв злочинів або насильства на ґрунті етнічної ненависті. Такі випадки часто мають продовження у вигляді повторного переслідування або навіть помсти, подальшого обміну погрозами або актами насильства між членами різних етнічних груп. Цілі громади, таким чином, а не тільки їхні окремі представники, можуть стати об'єктом переслідування у випадках злочинів на ґрунті етнічної ненависті. Поліції необхідно визнати можливу необхідність надання підтримки і захисту громаді, а не тільки окремому громадянину або родині. У разі необхідності для цих цілей поліції варто провести оцінку ризиків.

VI. ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ

21. Необхідно провести навчання поліції та поставити перед нею завдання проявляти ініціативу в налагодженні відносин з меншинами з метою виявлення та, по можливості, зниження напруженості, що може призвести до міжетнічних конфліктів.

Як зазначено у Вступі, ВКНМ відводить поліції ключову роль у попередженні міжнаціональних конфліктів. Це обумовлено низкою факторів: відповідальністю поліції за підтримку громадського порядку і спокою, наявністю в неї повноважень для досягнення цієї мети, а також інформації про напруженість або інциденти, які можуть призвести до міжнаціонального конфлікту; володінням поліцією професійними навичками, які можуть бути використані з метою запобігання переростання такої напруженості і інцидентів у відкрите фізичне насильство між етнічними групами.

Часто вважається, що відповідальність поліції стосовно міжнаціональних конфліктів зводиться до реагування у випадку виникнення відкритих конфліктів, а саме, до наведення порядку і притягнення до відповідальності порушників закону. Таке тлумачення випускає з уваги важливість ролі поліції на більш ранніх стадіях потенційного розвитку конфлікту, а також у деескалації напруженості між етнічними групами після відновлення громадського порядку. Безумовно, поліція не несе виняткової відповідальності за попередження конфліктів на етнічному ґрунті і за вживання заходів з їх врегулювання, але у співробітництві з органами влади і громадянським суспільством вона може зіграти вирішальну роль.

Ключовим внеском в попередження міжнаціональних конфліктів з боку поліції може бути моніторинг рівня напруженості між етнічними групами на підставі

фактичних даних і систематичних показників. Дані повинні відбивати: (а) кількість і серйозність окремих інцидентів (наприклад, погроз або міжособистісного насильства) між представниками різних груп, які мають потенціал для ескалації, і (б) відомості, отримані з джерел всередині громад, про загальний рівень міжетнічної ворожості серед груп або про існування планів здійснення конкретних ворожих дій. Для збору таких відомостей поліції необхідно побудувати відносини довіри і налагодити контакти з усіма етнічними групами, а також встановити зв'язок з надійними і неупередженими джерелами інформації.

Для можливості збирання і порівняння інформації про рівень етнічної напруженості в часі і по різних регіонах повинні бути вироблені систематичні показники. Такі показники повинні відстежуватися як на національному, так і на місцевому рівні. Інші органи влади, на місцевому або регіональному рівні, і НУО також можуть сприяти здійсненню моніторингу напруженості. У той час, як детальна інформація, використана в результаті такого моніторингу, може залишатися конфіденційною, важливо, щоб поліція або органи влади, у певних обставинах, сповіщали громадськість про результати спостереження (наприклад, у випадках, коли ЗМІ або екстремістські угруповання перебільшують існуючий рівень напруженості в корисливих цілях).

Державам варто забезпечити запровадження і ефективне функціонування механізму моніторингу етнічної напруженості поліцією як на місцевому, так і на національному рівні, а також провести чіткий розподіл обов'язків із збору і керування цими даними, а також організувати необхідне навчання відповідальних за це співробітників.

Держави повинні також подбати про те, щоби всі співробітники поліції чітко розуміли важливість своєї ролі в попередженні конфліктів і напруженості на етнічному ґрунті, а також, щоб ця роль була відображена у програмах навчання поліції. Метою навчання повинно стати розуміння старшим складом і керівниками оперативних підрозділів потенційних причин і динаміки розвитку міжнаціональних конфліктів, одержання ними навичок посередництва, а також розуміння того, як публічний авторитет поліції може бути використаний для того, аби схилити потенційно конфліктні групи до пошуку ненасильницьких рішень.

Держави також повинні гарантувати, що «попередження конфліктів на етнічному ґрунті» не служить, у розумінні поліції, виправданням репресивних заходів, що зазіхають на права меншин, а превентивні заходи є частиною ширшої політики з

підтримки інтеграції меншин і зміцнення міжетнічних відносин. Легітимність поліції і її здатність схилити всі етнічні групи до ненасильницьких шляхів рішення в конфліктних ситуаціях прямо залежатимуть від того, сприймається чи ні поліція, як орган що заслуговує на довіру і діє справедливо відносно всіх груп населення відповідно до прав людини.

22. Поліція також повинна бути належним чином підготовлена і споряджена для професійного і безстороннього врегулювання громадських безпорядків і конфліктів на етнічному ґрунті з метою деескалації конфліктів і їх розв'язання, по мірі можливості, за допомогою посередництва та з мінімальним застосуванням сили.

Підтримка громадського порядку є головним обов'язком поліції в демократичній державі. У багатонаціональній державі відкритий міжнаціональний конфлікт є вкрай серйозною формою порушення громадського порядку, оскільки містить погрозу самим основам соціальної єдності держави. Отже, здатність поліції управляти і розв'язувати такі спалахи громадських заворушень є принципово важливою для підтримки благополуччя багатонаціонального суспільства. Тому співробітники, відповідальні за операції з відновлення порядку і врегулювання проявів міжнаціональних конфліктів, повинні пройти відповідне навчання. Для цих цілей також повинні бути розроблені детальні кодекси практики (Загальні інструкції з навчання і кодексів практики представлені вище в Рекомендаціях 8-10).

При врегулюванні проявів міжнаціональних конфліктів поліція повинна бути не тільки технічно ефективною, але й підтримувати свою легітимність в очах всіх груп і завжди діяти відповідно до міжнародно визнаних стандартів прав людини. Головним питанням є застосування сили поліцією. Хоча поліція має право відповідно до закону застосовувати силу для врегулювання відкритих конфліктів, необхідне використання сили в мінімальному ступені і тільки як крайнього засобу повинно бути її професійною метою. Там, де тільки можливо, повинні застосовуватися альтернативні методи, такі як посередництво, а також повинні бути розроблені чіткі інструкції, за яких обставин застосування сили є виправданим і як воно повинно здійснюватися¹³.

¹³ Вирішуючи питання щодо застосування сили в цілому, поліція повинна додержуватися рекомендацій ООН "Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials" (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm.)

Поліція повинна завжди пам'ятати, що її діяльність невід'ємна від загального контексту міжнаціональних відносин: вона є невід'ємною складовою безперервного соціального і політичного процесу в демократичній державі. Її дії, як органу державної влади, відповідального за врегулювання відкритих конфліктів усередині держави, принаймні, у коротко- або середньостроковій перспективі, мають вирішальний вплив на подальший розвиток міжетнічних відносин і майбутнє держави в цілому. У зв'язку з цим її здатність зберегти довіру всіх етнічних груп під час врегулювання конфлікту і відновлення громадського порядку, є надзвичайно важливою. Якщо у виконанні цієї ролі поліція діє упереджено або її дії сприймаються як такі стосовно меншин, її легітимність в очах меншин, як органу, що представляє державу, буде втраченою. Тому важливо, щоб усі співробітники поліції, незалежно від етнічного походження, діяли професійно чесно в ситуації міжнаціонального конфлікту.

23. Поліція повинна тісно взаємодіяти з іншими органами державної влади, особливо на місцевому рівні, з метою координації своєї діяльності щодо запобігання та врегулювання міжнаціональних конфліктів із ширшими заходами, спрямованими на інтеграцію меншин і будівництво успішного багатонаціонального суспільства.

У той час, як врегулювання відкритих етнічних конфліктів є головним обов'язком поліції, попередження таких конфліктів і зняття напруження як їхніх наслідків є завданням, рішення якого поліція може й повинна сприяти, але яке не є винятково її прерогативою. Інші органи влади також повинні активно діяти і, особливо, проявляти лідерство у виявленні і усуненні глибинних причин таких конфліктів. Які саме органи повинні бути задіяні, може залежити, до певного ступеня, від характеру таких причин: наприклад, якщо конфлікт обумовлений проблемою місця проживання або власності на житло, головну роль можуть взяти на себе органи житлового господарства. Вирішальну роль зіграють органи, здатні об'єднати членів конфронтуючих груп, побудувати мости на особистому рівні і організувати спільні проекти просування різноманітних спільних інтересів. У довгостроковій перспективі освіта і особливо програми, що об'єднують молодь із різних груп, відіграватиме вирішальну роль, і, тому, керівництво органів освіти повинно також розглядатися як ключові гравці. Оскільки дуже важливо вирішувати ці питання на місцевому рівні, значна роль також приділятиметься органам місцевого самоврядування.

Як на національному, так і на місцевому рівні, поліція та інші органи влади повинні об'єднатися для спільної розробки стратегій (у тому числі, з використанням ЗМІ) запобігання міжнаціональним конфліктам та забезпечення цілісності багатонаціонального суспільства. Існує багато прикладів, коли такі конфлікти виникали або підсилювалися, в першу чергу, через те, що відповідальні органи не виявили їхні ознаки на достатньо початковій стадії, не продемонстрували відданості до дії або не зуміли організувати ефективні і скоординовані дії з їх усунення. Державам слід прагнути до заохочення координації дій відповідних органів на національному і місцевому рівнях, як частини ширшої стратегії з посилення інтеграції меншин на всіх рівнях. З цією метою необхідно буде створювати формальні структури та об'єднання. Роль поліції повинна сприйматися як невід'ємна складова процесу досягнення єдності в багатонаціональному суспільстві, і тому поліція, інші органи влади та національні і етнічні меншини повинні бути активними партнерами.