

ПРЕДИСЛОВИЕ К УКРАИНСКОМУ ИЗДАНИЮ

Эта книга вышла в свет потому, что реформирование полицейских систем в постсоциалистических странах, расширение процесса их интеграции в мировое сообщество предполагает активный поиск и внедрение новых подходов в сфере управления органами внутренних дел, создание их качественно новой модели соответственно стандартам, принципам и нормам, разработанным мировым сообществом. Глобализация международных отношений и развитие интеграционных процессов во взаимодействии между государствами в сфере охраны и защиты основных прав и свобод человека и гражданина содействовали возникновению международного сотрудничества в борьбе с преступностью. Важное теоретическое и практическое значение на этом пути имеет опыт правоохранительных органов других стран мира, знание тех явлений, тенденций и закономерностей, которые определяют современное состояние и перспективы развития управления полицейскими подразделениями.

Объективно возрастает влияние международных стандартов и норм, которые регулируют управление полицейскими системами; реформаторских процессов, происходящих в этой сфере. В этих условиях внедрение в практику управления полицейскими системами, которые реформируются, современных подходов и моделей управления с учетом лучшего мирового опыта и существующих стандартов в данной области становится не только объективно обусловленной необходимостью, но и важным фактором развития органов внутренних дел как профессионального, эффективного, стабильного и авторитетного органа государственной власти.

При этом главное внимание концентрируется на проблемах управления полицией (милицией) — в первую очередь управлении персоналом полицейских подразделений, изменениях, которые испытывает система полицейских органов в результате ориентации полицейской деятельности на обеспечение качества и полезности своей работы. Стремление к эффективности и качеству услуг, которые предоставляются населению, улучшение их организации и распределения признается в настоящих условиях стратегическим направлением развития полиции во многих странах мира. Определяя главные подходы к созданию новой модели деятельности полиции, на конгрессе в Мюнстере (1998) подчеркивалось, что полиция должна рассматриваться как сервисная служба, которая предоставляет услуги гражданам на отдельной территории, что полиция должна существовать для граждан, развивая для них систему услуг.

Нет необходимости говорить о том, что наша страна, как и другие страны Центральной и Восточной Европы, вошли в активный период общественных и политических преобразований. События, произошедшие в течение последнего полугодия, не оставляют сомнений в том, что система внутренних органов Украины требует срочных радикальных изменений. Но мы как государство не успеваем законодательно предугадывать и влиять на социально-экономические события. До сих пор отсутствует общая концептуальная идея реформирования ОВД. Преобразования, которые происходят, не всегда последовательны и являются не первоочередными.

В книге, которую Вы, уважаемый читатель, держите в руках, изложены определенные предложения, взгляды на процессы реформирования полицейских органов стран Центральной и Восточной Европы — ГДР, Венгрии, Польши, Словении, Чехии, Болгарии, Балканских стран, России. Понятно, что изучение зарубежного опыта не обозначает необхо-

димость его прямого перенесения в практику работы национальных политических систем. Но анализ этой деятельности и использование отдельных подходов или элементов, безусловно, являются полезными. Известно, что изучение достижений других всегда обогащает собственную деятельность, дает возможность внести в нее необходимые коррективы, раскрывает еще неиспользованные возможности.

А.Н. ЯРМЫШ,
*доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент Академии правовых наук Украины,
ректор Национального университета внутренних дел (Украина, г. Харьков)*

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦИИ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ: НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЙ

Марина Капарини и Отвин Маренин

Введение

Сознание того, что деятельность полиции имеет огромное значение и для демократических стран, и стран, находящихся в процессе демократизации, уверенно овладевает умами всех — от политиков, ученых, государственных деятелей и до самих полицейских. Обеспечение собственной безопасности и чувство, что их жизнь и порядок защищены действиями государственных органов управления — одно из основных требований, выдвигаемых к государству обществом.

Полиция играет решающую роль в любом обществе — по эффективности результатов её работы, структурному положению в отношении государства и общества, по тому, что и как она делает, по влиянию на политические и социальные идеи (Manning, 1997). Полиция является частью системы государственного управления (Shearing, 1996). Она играет важную роль в процессе формирования государства, воспроизведения мирных социальных отношений, решения конфликтов мирным путем, создания тех социальных особенностей и связей, которые поддерживают политическую жизнь (Loader and Walker, 2001)¹. Неэффективный, спорный или репрессивный социальный контроль подрывает законность существующих отношений между государством и обществом, усложняет процессы, которые способствуют развитию, и резко ограничивают перестройку демократических форм управления и порядка. Короче говоря, значение полиции выходит за рамки ее функциональных обязанностей. Общество возлагает на государственную власть проведение изменений, а действия полиции будут как отражать, так и влиять на них.

В государствах, переживающих период преобразований (развивающиеся государства; государства, переходящие на демократический путь развития; государства, в которых экономика находится в состоянии упадка), необходимость в создании эффективных и законных систем безопасности очевидна. Нет уверенности в том, что люди и их имущество находятся в безопасности, если их окружает беспорядок, насилие, этническая и религиозная ненависть или коррумпированные государственные институты (Caparini, 2002; Duffield, 2001; Hendrickson and Karkoszka, 2002; Neild, 2001; Winkler, 2002; WOLA, 1999-2000). Как замечает Винклер (Winkler, 2002), «без безопасности не может быть ни непрерывного развития, ни процесса демократии, ни стабильности и мира». Минимальный социальный порядок, политическая стабильность, экономическое благосостояние и чувство человеческого достоинства — важные предпосылки для общественного и индивидуального выживания и роста. Полиция является одним из органов, которые могут помочь создавать и сдер-

¹ Лоадер и Волкер (Loader and Walker, 2001: 20) считают, что «полиция посредством своего существования и функционирования способна влиять на основные культурные характеристики данной политической общности, выступая, таким образом, в качестве некоего интеллектуального инструмента». Эта сложная функция ложится на полицию дополнительным бременем.

живать трудности переходного периода. Как отмечал Бэйли (Bailey, 2001), «безопасность важна для развития демократии, а полиция определяет характер этой безопасности».

Демократия, характер которой определяется несколькими символическими принципами социальной жизни, политической деятельности и общими ценностями, стала целью, к которой стремятся государства, переживающие период преобразований. Международное сообщество поддерживает реформы только в том случае, если их конечной целью является реализация демократических принципов развития государства. Прогресс измеряется установлением институтов и процессов, которые определяют демократическую форму правления (McLaughlin, 1992).

Демократическая полиция и демократическое общество существуют в единстве. Демократическая полиция не может быть создана, если не будут обеспечены условия для существования демократического общества, подразумевающего наличие культуры терпимости и доверия, действующего законодательства и эффективно функционирующих институтов уголовного правосудия. Хотя, если в то же время полиция будет вести себя недемократично, то тезис о том, что государство и общество являются демократичными или движутся к демократии, будет звучать неубедительно (Hills, 2000, Tanner, 2000).

В разделах, приведенных ниже, будут: а) описаны позитивные примеры полицейской деятельности как результаты процессов преобразования, межгосударственных контактов и оказания международной помощи; б) проанализирован опыт, приобретенный в ходе реформирования полиции; в) описаны цели этого проекта и книги, которые должны проанализировать то, что было сделано, и то, что еще предстоит сделать в ходе реформирования системы полиции государств, находящихся на переходном этапе развития, с точки зрения общепринятых принципов и практики демократической политики.

Деятельность демократической полиции

Полиции предоставлена большая власть, значительные полномочия и свободы. Полиция призвана защищать граждан. Но она имеет право и на применение силы, включая ту, которая способна привести к смертельному исходу, иногда не неся за это никакого наказания. Полиция может служить интересам каких-то кланов, а может и поддерживать такой порядок, который позволит всем членам общества жить в безопасности. Так как полиция обладает властью и силой, ее необходимо контролировать. Полиция обязана нести ответственность за свои действия. Она не должна сама определять условия своей собственной работы, но ей необходимо предоставить достаточно власти и независимости для самостоятельной реализации своих полномочий с целью поддержания справедливости, безопасности и стабильного общественного порядка.

В демократических государствах поддержание равновесия между автономией (или доверием к полиции, которое лежит в основе автономии) и контролем (или хотя бы незначительным недоверием к тем, кто обладает широкими полномочиями), является наиболее трудной задачей в реформе полиции. Полиции надо предоставить достаточно власти и полномочий для выполнения работы. Но объем этих полномочий не должен ставить под угрозу благосостояние общества и людей. При решении этой задачи теория и практика опираются на три понятия: законность, профессионализм и подконтрольность. Цели демократической реформы полиции (или создание системы демократической полицейской деятельности) поддерживаются законностью, профессионализмом работников полиции и эффективной системой подконтрольности. Наличие всех этих трех условий обязательно для признания демократического характера полицейской организации, при этом все эти три понятия должны быть гармонизированы. Профессиональное поведение и ответственность

поддерживают законность; ответственность помогает сделать полицию профессиональной, законность обуславливает наличие у полиции широких профессиональных полномочий.

Законность является основным принципом деятельности любой государственной организации, включая полицию, которая старается действовать эффективно. Законность позволяет правительствам решать трудные задачи, не затрачивая время и усилия на убеждение или принуждение групп граждан или отдельных лиц согласиться с мерами, которые не служат их интересам. Легитимные полицейские образования пользуются доверием общественности и государства. Общественность оценивает работу полиции, исходя из опыта взаимодействия с ней, а также определения ее профессиональной культуры поведения посторонними наблюдателями (например, учеными, политиками и журналистами). Если работа выполнена правильно, в соответствии с ожиданиями и нормами общества, полиция сохраняет доверие общества. Если полиция не оправдала ожидания общественности, она теряет общественное доверие. Легитимные решения уравнивают мораль и стандарты общественного поведения с эффективностью и безопасностью. Легитимные полицейские образования не просто защищают общество, а делают это справедливо (Reiner, 1996). Утверждение законности — это не беспристрастный процесс. Это глубоко политическое по своей сути явление, поскольку различные группы граждан, наделяя полицию полномочиями или, наоборот, отбирая их, будут устанавливать различные приоритеты, а также определять баланс между безопасностью и справедливостью исключительно с учетом своих интересов. Утверждение законности – это длительный процесс, и уровень законности, обретенный (новой) полицией и государством, будет отражать изменяющуюся политическую динамику страны.

Профессионализм в его широком смысле подразумевает, что полиция согласна с необходимостью достижения баланса между эффективностью и правосудием; что у нее есть необходимые навыки для того, чтобы решить эту задачу в своей деятельности; а также то, что она последовательно применяет эти навыки. На практике поддержание баланса между справедливостью и эффективностью требует способности принимать взвешенные решения. Профессиональный полицейский не должен быть замешан в дискриминационной, коррупционной или превышающей свои полномочия деятельности. Автономия (хотя и ограниченная), предоставленная полиции, основана на доверии со стороны общества, а также на том, что она усвоила ряд ценностей, в том числе в сфере профессиональной этики, которые обуславливают достижение демократического баланса. Полиции, которая осуществляет самоконтроль, можно доверять.

Но дела могут быть и не столь хороши. Некоторые полицейские могут быть коррумпированы, злоупотреблять властью, нарушать требования профессионального кодекса поведения и законодательства, и быть вовлеченными в криминал. Короче говоря, могут быть нарушения должного поведения, что происходит, когда в деятельность вовлечено большое количество людей. Полиции можно доверять, но не безгранично. Большое значение имеет подотчетность перед посторонними лицами. В демократическом обществе полиция должна объяснять и себе, и другим членам общества свое поведение. Полиция должна осознавать, что люди будут давать ей характеристику, и они имеют на это право. Контроль является важной функцией, а его механизм может приобретать различные формы (Stone and Ward, 2000). Эффективность полиции обусловлена социальными условиями, в которых она функционирует, а также историей взаимодействия полиции и общества (Goldsmith and Lewis, 2000). Предпочтение отдается сложному внутреннему и внешнему контролю и механизмам подотчетности.

Подотчетность и наблюдение со стороны граждан должны функционировать так, чтобы дисциплинировать полицию, предостерегать ее от некачественного выполнения своих обязанностей: они служат позитивными функциями предотвращения незначительных на-

рушений и коррупции, которая закрепляется в мыслях и привычках полиции как нормальный аспект их работы. В процессе контроля разрушается порочный круг коррупции и насилия (Mendes, 1999). Он не только сдерживает, но и улучшает методы работы полиции.

Следует отметить эффективность как важный критерий демократических методов работы полиции, хотя этот термин относится не к специфической характеристике полиции, а к влиянию ее работы на благосостояние общества. Демократические полицейские силы должны доказывать свою необходимость обществу. В странах с переходной экономикой преступность, включая организованную транснациональную преступность, будут существенно возрастать и создавать угрозу безопасности и спокойствию граждан, стабильности экономических и политических институтов. Даже профессиональные полицейские силы не смогут пользоваться доверием общества, если они не станут выполнять своих основных функций по поддержанию порядка, и не будут нейтрально следить за соблюдением законов и обеспечением безопасности и защиты граждан, а также их собственности без дискриминации и предубеждения.

Эти три цели отражают достигнутый общий консенсус по вопросам основных принципов демократической полицейской деятельности. Как отметил Бэйли (Baylay, 2001: 76) «элементы демократической реформы полицейской деятельности больше не являются проблематичными». Некоторые положения о том, какой должна быть деятельность демократической полиции, можно найти в утвержденных кодексах поведения для офицеров полиции (Совет Европы: Кодекс этики полицейского; ООН — Кодекс поведения работников правоохранительных органов, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия работниками правоохранительных органов; Гражданская полиция — принципы и руководящие указания; ОБСЕ — Кодекс поведения по военно-политическим аспектам обеспечения безопасности). Некоторые политические документы разработаны национальными правительствами. (Например, Будапештские рекомендации (Kadar, 2004). Некоторые из них формулируются в общих дискуссиях по вопросам демократии и демократизации.

Основные термины и фразы частично совпадают. Авторы, кодексы, рекомендации отличаются, главным образом, формулировками, приоритетами тех или иных качеств и принципов. К наиболее часто упоминаемым принципам относятся: беспристрастность (политическая нейтральность), справедливая репрезентативность основных слоев населения; честность; справедливость; подотчетность; прозрачность; отзывчивость; высокий уровень морали; подконтрольность гражданскому обществу; ориентированность на служение обществу; законопослушность; уважение к правам человека; беспристрастность; минимальность использования силы; доступность; невоенизированный характер организации и культуры (Amig and Einstein, 2001, Baylay, 2001, Das, 2000; Independent Commission, 1999; Jones, Newburn and Smith, 1996; Marenin, 1998, O'Rawe and Moore, 1997; OSCE, 2001; Sheptycki, 1996; UN, 1994, 1996; US Congress, 1996; USGAO, 1994; Walker, 1993).

Эти принципы связаны с тремя основными условиями, описанными выше. Например, беспристрастность, высокий уровень морали, ориентированность на служение обществу или репрезентативность являются основными факторами обеспечения доверия общества. Небеспристрастная полиция, которая служит определенным социальным и политическим группам, особенно малочисленным, или только государству, не будет пользоваться большим доверием общественности. Высокий уровень морали свидетельствует о том, что законы, соблюдение которых обеспечивает полиция, должны находиться в гармонии с доминирующими общественными ценностями. Ориентированность на служение обществу отражает требование того, что полиция должна прислушиваться к потребностям граждан. Полиция, которая не представляет все слои общества, особенно разделенного, всегда будет находиться под подозрением, какой бы эффективной и профессиональной она не была.

Профессионализм относится к особым ценностям, умениям, профориентации и демократическому осуществлению полицейской деятельности. Принципы справедливости, честности, своевременного реагирования на обращения граждан, заботы о правах человека, беспристрастности, приверженности закону и минимального использования силы являются основными элементами любой концепции профессиональной и демократической полицейской деятельности.

Подотчетность включает понятия прозрачности, демократического и гражданского контроля, отделения от военных (хотя это может быть спорным). Прозрачность — это существенная основа подотчетности. Если нельзя сказать, чем занимается полиция, то ее нельзя считать подотчетной. Становится всё более и более сложно сдерживать непрозрачность, так как развитие и широкое использование техники затрудняет противодействие полиции и её сторонников. Доступ к новым технологиям, особенно к Интернету, расширяется. Аргументы о невозможности обеспечения свободного доступа к информации опровергаются существованием веб-страниц, на которых размещается обширная информация. Укрытие информации официальными государственными органами, в том числе и со ссылками на их секретный характер (использование грифа секретности следует строго ограничить), способствует распространению слухов. До тех пор, пока прозрачность не будет обеспечена, неофициальная информация будет подрывать и доверие к полиции, и общественную поддержку. В интересах правительства и полиции упреждать догадки, регулярно обеспечивая общественность надёжной и точной информацией.

Подотчетность означает, что правительства (и их органы) будут открыто объяснять и оправдывать то, как они используют свои властные полномочия. Когда возникают проблемы и дела обстоят неважно, подотчётность предполагает, что будут предприняты корректирующие действия (Schacter, 2000). Демократический контроль над полицией означает, что полиция управляется по чёткой внутренней цепочке и несет ответственность перед гражданскими властями, и подчиняется контролю со стороны тех, кто находится за рамками структуры полиции.

Механизм подотчетности может принимать многие формы, которые отличаются по своей эффективности. Необходимо, чтобы структуры контроля существовали внутри самой полиции. Структуры, ответственные за проведение расследований случаев злоупотреблений со стороны работников полиции, существуют в любой полицейской системе. Однако их эффективность может сдерживаться тем фактом, что офицеры полиции судят равных им по положению, и на них могут влиять соображения ложного чувства товарищества.

Механизмы внешнего контроля необходимы для того, чтобы компенсировать эти недостатки, а также для того, чтобы заставить общественность поверить в то, что подотчётность полиции обеспечивается надёжным образом. Наблюдение различными способами может помочь определить систематические проблемы и возможные решения, а также рекомендовать или требовать изменений в полицейской практике и процедурах.

Полиции следует быть подотчётной каждой из основных ветвей власти. Исполнительная власть осуществляет прямой контроль центральных, областных или местных уровней правительства, определяя бюджет, основные принципы, приоритеты и правила деятельности полиции (хотя полиция сохраняет определённую независимость своей деятельности). Законодательная власть осуществляет парламентский контроль над прохождением законов, которые регулируют деятельность полиции и её полномочия. Институт омбудсмена обеспечивает проведение расследований по жалобам граждан. Правосудие не только следит за полицией, но и при необходимости реализует через неё гражданские и уголовные процедуры.

Другими институтами, санкционированными и поддерживаемыми правительством, являются комиссии по расследованию, институт омбудсмана, гражданские наблюдательные советы, учреждения аудита (Chan, 1999; Johnson, 2003), а также исследовательские бюро.

Демократический контроль полиции можно осуществляться неофициальными механизмами, действующими снизу и поддерживаемыми широкими массами на местах. Такие механизмы, отражающие местную специфику, основываются на способности и желании членов гражданского общества предпринимать самостоятельные действия, участвовать в управлении, требовать изменений от правительства и институтов правительства.

Эффективность механизмов подотчётности в большой степени зависит от отношения политических и номенклатурных лидеров к отчётности: исполнитель должен дать согласие на внедрение самоограничения и подчинение институтам, которые наделены полномочиями осуществлять контроль за их деятельностью. Общество может играть решающую роль в чётком требовании прозрачности и подотчётности правительства.

Короче говоря, определение, какой должна быть демократическая полиция с точки зрения профессиональной культуры, отношения к государству и обществу, больше не является проблематичным. Среди прогрессивных офицеров полиции, ученых и политиков существует согласие в определениях. Трудность состоит в том, как обеспечить демократический характер деятельности полиции. Основная политическая и практическая проблемы состоят в том, как создать и поддерживать организационные структуры управления, работу личного состава, программы по обучению и образованию, оперативное наблюдение, внутренний контроль, механизмы подотчетности и взаимодействия с непосвященными лицами (общественностью, средствами массовой информации, преподавателями, политическими органами), которые воплощают демократические методы работы. При обсуждении проблемы создания демократической полиции, на некоторые вопросы следует обратить особое внимание.

Реформирование

Принципы, а не модели

Не существует ни одной практической модели работы демократической полиции, которую можно почерпнуть из книг. Нет ни одного полного набора организационных структур управления, оперативной работы полиции, механизмов подотчетности и структурных связей с обществом и государством, которые воплощали бы демократические нормы и ожидания. Есть конкретные специфические методы работы и практической деятельности, которые отражают демократические принципы, и которые могут быть проанализированы и адаптированы. Можно извлечь какие-то уроки и описать передовой опыт. Но можно ли применить его в условиях другого общества — на этот вопрос могут ответить лишь люди, которые проводят реформирование полиции. Карстедт (Karstedt, 2001–2002), интерпретируя Брейтвэтера и Драгоса (Braithwaite and Drahos, 2000), характеризует этот процесс как «переходную модель», приспособление опыта и уроков одних стран к функциональным и символическим условиям других. Шесть уроков демократизации описаны в выводах о реформе в полиции (См. Grugel, 1999).

В демократических государствах и обществах методы работы полиции постоянно претерпевают изменения. Появляются новые идеологии (например, технологии полицейской деятельности, основанные на поддержке общественности или использовании фактора риска). Развиваются новые стратегии работы полиции (например, связи с неофициальными структурами общественного контроля и институтами гражданского общества). Механизмы подотчётности соответствуют изменениям времени. Основные организационные механизмы (централизация, децентрализация, делегирование полномочий) испытываются или посте-

ленно развиваются. Если основные положительные концепции демократических методов работы полиции постоянно переосмысливаются в демократических государствах, то понятно, что единой специфической модели не может быть, но основные ценности, принципы и цели демократических методов работы могут быть показаны на конкретных примерах. Это, в свою очередь, может послужить толчком для новых инициатив. Но это уже другой вопрос.

Адаптация и необратимость

Адаптация имеет негативную и позитивную стороны. Основная черта развивающихся стран и стран с переходной экономикой — это существование полиции, которая имеет историю во многом не демократическую. Все страны, которые описаны в этой книге, были коммунистическими по идеологии, хотя с некоторыми различиями. И все они или входили в состав СССР, или находились под его влиянием. До начала реформ должен быть осмыслен и обобщен опыт работы демократической полиции, и недостатки, которые препятствуют реформе, должны быть устранены. Невозможно осуществить реформу в полиции с нуля.

В странах с переходной экономикой, в тех, которые были под патронатом СССР, полиция служила нуждам государства и правящей элиты, она была очень политизирована и милитаризирована по своей ориентации, структуре и оснащению. Для того чтобы обеспечить легитимность и необратимость реформ, полиция должна быть деполитизирована и децентрализована. Для того чтобы обеспечить адаптацию демократических принципов к местным условиям, необходимо решить, что следует ликвидировать, а что, наоборот, внедрить в сфере работы с персоналом, разработки правовой базы или организационной структуры.

Вопросы адаптации будут отданы на откуп тем, кто занимается осуществлением реформ, т.е. людям, которые будут жить с новой полицией. К ним относятся: политическое руководство, гражданское общество, но также и сама полиция. Международная поддержка может служить только источником, а не двигателем реформы. Необходимость адаптации, ограничение зарубежной помощи гораздо важнее для идеологического и стратегического переосмысления, чем для внедрения технических навыков в системы, которые реформируются. Если адаптация не будет контролироваться местными заинтересованными структурами, то реформы не станут необратимыми.

Внешние условия и средства для достижения целей

Адаптация требует точной учета конкретных условий, в которых функционируют существующие и предыдущие полицейские системы. Реформы в полиции влияют на основные политические и этические ценности. От этих реформ кто-то выиграет, а кто-то — проиграет. Новая эффективная работа демократической полиции перераспределит полномочия, ресурсы, права и привилегии. Защита становится выгодной для тех групп, которые могли бы быть подавлены. Полиция начинает по справедливости служить большинству населения. Основной политический контроль за полицией, возлагаемый на государство и на тех, кто им управляет, переходит к гражданскому обществу. Некоторое сопротивление всегда будет оказываться реформам в полиции.

Осуществление реформы не является самодостаточным процессом, кто-то должен это делать и делать настойчиво, постоянно, с четким осознанием общественных и политических последствий реформы, выходящих за рамки полицейской деятельности. Понимание того, откуда будет исходить сопротивление, и предотвращение проблем, связанных с возможным разочарованием, является обязательными задачами для реформаторов. Разоружение потенциальных противников реформы, включая тех, кто служит в самой полиции, является другой задачей, так же как и аккумуляция ресурсов, необходимых для обеспечения необратимости реформ.

Помнить о правосудии

Реформы часто необходимо защищать в обстановке, где преобладают и возрастают преступность и страх. Эта тенденция часто является основной причиной оказания международной помощи для проведения реформ, которые позволят полиции более эффективно бороться с преступностью, особенно организованной. В процессе повышения эффективности деятельности полиции существует опасность, что проблема обеспечения правосудия может быть оттеснена на второй план, хотя бы даже и временно. Конечно, некоторые будут говорить о важности соблюдения принципа правосудия, но будут при этом отмечать, что соблюдение этого принципа вторично по сравнению с вопросами борьбы с преступностью.

Однако реформы порождают инерцию, становятся частью профессиональной, административной работы и культуры полиции. Правосудие, оттесненное на второй уровень, даже и временно, останется ущемленным. Необходимый демократический баланс будет нарушен в сторону эффективности. В кратковременной перспективе эффективность может породить у населения чувство доверия. В долгосрочной перспективе эффективность сама по себе не сможет достаточно долго подпитывать доверие.

Представление о том, что эффективность и правосудие блокируют друг друга, и что приоритет одного означает потерю другого, оспаривается учёными, реформаторами и полицией. Как отмечает Нейлд (Neild, 2001: 34) «уважают ту работу полиции, которая является эффективной». Уважение прав человека не подрывает систему уголовного правосудия. Она имеет большое значение для общественного порядка и приведения закона в жизнь (См. Baylay, 2002). Практическая деятельность полиции, которой не хватает элемента правосудия, будет ещё больше отделять её от общества, заставляя при выполнении своей работы полагаться на принуждение, запугивание и страх. Общественность не будет добровольно сотрудничать со структурой, которую она боится и не уважает. Полиция не может выполнить свои функции в изоляции или без поддержки со стороны социальных институтов управления. Реформа должна проводиться в рамках всей системы уголовного правосудия, в которой полиция является только ее частью. Реформы законодательства, эффективная и честная прокуратура, функционирующие суды, различные правоохранительные системы должны поддерживать полицию в её работе. Полиция часто относится неодобрительно к работе других институтов уголовного правосудия, особенно судов, когда судьи и прокуроры настаивают на ограничении полномочий полиции при ведении расследований, допросов, задержаний и применении силы. Эти ограничения являются необходимыми для системы, которая остается верной закону и стремится поддерживать правосудие и безопасность.

Не слова, а дела

Реформы должны проявляться на улице, в обычной работе полиции. Относительно легко разработать планы реформы, сформулировать новые задачи, цели и ценности. Но гораздо более трудная задача — реализовывать эти планы на длительной основе. Оценки реформы должны идти перед риторикой, чтобы следить за тем, что действительно изменилось в поведении руководителей полиции, управленцев среднего уровня и патрульных полицейских.

Следует сделать два вывода из этого наблюдения. Во-первых, реформа в полиции должна основываться на самой полиции, на понимании ее задач и работы. Вопрос, который надо задать — почему личный состав, который государство наняло на работу, должен соглашаться на реформирование, по-новому рассматривать свою практическую деятельность, изучать и применять новые навыки взаимоотношений с людьми, которым они служат. Реформы только тогда входят в жизнь, когда они выполняются. Требуется, чтобы реформы и политика осуществления реформ были важны для полиции, которая должна воплощать

их в свою деятельность. Полиция, которая знает о работе больше, чем те, кто этим не занимается, должна участвовать в планировании и реализации реформ.

Основной промежуточной целью реформ является создание культуры полиции, которая бы включала демократические ценности. Без этой культуры могут быть разработаны хорошие планы и концепции, будет много риторики — но мало настоящей работы на улице. Создать культуру демократической полиции — задача трудная, но важная.

Связь с «теневыми структурами»

Общей характеристикой стран переходного периода — появление «теневых структур», то есть неофициальных, негосударственных полуполициальных организаций. Если полиция неэффективна или коррумпирована, или ей не доверяют, или она служит интересам элиты, то будут созданы неофициальные механизмы поддержания порядка и безопасности, которые сделают то, чего не смогла сделать полиция — обеспечить минимальный уровень порядка и чувства безопасности. «Теневые структуры» могут принимать различные формы, но наиболее часто они принимают форму технологий охраны правопорядка путем привлечения общественности, или соседей; или путем создания частных охранных предприятий, которые более высокой, чем в полиции, заработной платой оттягивают на себя значительные людские ресурсы; или с помощью криминальных групп, которые посредством нецивилизованных способов обеспечивают определенный порядок для защиты своих интересов, и, тем не менее, находят некоторую поддержку среди общественности, для которой они являются единственным, хотя и криминальным источником стабильности. Полиция, от руководства до рядового, должна знать, как вести себя с «теневыми структурами» с тем, чтобы поддерживать легитимные образования и бороться с незаконными.

Долгосрочный процесс

Реформы требуют времени и терпения. Во-первых, ничто не будет работать, как планируется и ожидается. По ходу будут изменения. Во-вторых, как отмечалось, будет сопротивление, которое надо преодолеть таким способом, чтобы возражения соперников выглядели неразумными и незаконными, как защищающими свои собственные интересы, а не интересы общества и государства. В-третьих, даже те реформы, которые были встречены с энтузиазмом, со временем будут страдать от отсутствия активной поддержки. Рутинность реформ требует проведения время от времени агитационных кампаний для возбуждения энтузиазма. В-четвертых, прохождение реформ должно подходить местным условиям, так, чтобы не «ошеломить» ни полицию, ни общественность (Gotlieb *et al.*, 1998: 84). В-пятых, как убедительно доказал Жао (Zhao, 1996) на примере организации охраны правопорядка в США с опорой на общественность, полиция стремится придать реформам такую форму, чтобы они отвечали её интересам; кроме того, она склонна к принятию тех нововведений, которые не требуют изменений существующего внутреннего распределения власти и полномочий в организации. В-шестых, реформы должны стать управленческой практикой, а в отношении руководящих кадров необходимо применять практику ротации. Должна быть разработана система подготовки руководящего состава по мере их продвижения по карьерной лестнице.

Реформа полиции в Центральной и Восточной Европе

Распад СССР, экспансия Европы в освобожденное политическое и экономическое пространство, внутренние политические события, расчистившие дорогу структурным преобразованиям власти, государства и гражданского общества, а также новые международные и внутренние угрозы безопасности — все это создает огромную потребность реформирования скомпрометировавшей себя системы безопасности, унаследованной от старого

порядка. Этой системе, включая и полицию, не хватало законности. Советский Союз распался окончательно и в короткий срок. Он не имел страстных приверженцев, кроме привилегированной элиты и её приспешников. Власть государства и партии держалась на апатии и покорности общества, а также жестоком и публичном наказании инакомыслящих. Хотя государство и опиралось на страх и политический оппортунизм, большое количество людей отвергало такой стиль государственного правления (путем подпольной экономической активности, неофициального общественного управления, преступной деятельности и массовых манипуляций правилами и законами, коррупции, создания неформальных структур (см. Los, 1988; Shelley, 1984). Использование служб безопасности для борьбы с диссидентами и наблюдения за обществом в значительной степени способствовало выходу из тени законности. Реформирование сектора безопасности и полиции, т.е. той части сектора, с которой чаще всего сталкивается общественность, стало приоритетом.

Большая часть статей в этой книге были представлены на симпозиуме «Реформа полиции в Центральной и Восточной Европе», организованном при содействии Женевского центра демократического контроля за вооружёнными силами (ЦДКВС) в Праге, столице Чехии, 8-9 ноября 2002 г. На симпозиуме был проанализирован ход реформ за последние 14 лет с момента падения государственных социалистических режимов в Центральной и Восточной Европе и распада СССР. Что действительно изменилось в системе полицейской деятельности? Основной целью данного исследования было определить, на какой стадии реформирования мы находимся. Что уже сделано, а что еще надо сделать для того, чтобы полицейская система стала более демократичной и эффективной? Концентрация внимания на демократической реформе отражает мандат ЦДКВС, направленный на проведение реформирования и обеспечение демократического контроля над сектором безопасности в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах. ЦДКВС способствует обмену информацией о положительных примерах, позитивном опыте, эффективной политике в сфере осуществления демократического контроля над силами безопасности, включая полицию.

Подотчётность, а также вопросы обеспечения прозрачности деятельности сил безопасности, развития у представителей гражданского общества, средств массовой информации и законодательных органов необходимых навыков по оценке уровня безопасности и осуществлению контроля над силовыми структурами государства, лежат в основе задач ЦДКВС и является краеугольным камнем концепции демократической реформы и эффективного управления. По мере изменения системы полицейской деятельности нуждаются в изменении и механизм наблюдения, подотчётности и контроля. Например, внедрение технологий, связанных с охраной правопорядка с помощью общественности в США и Великобритании, привело к необходимости создания новых форм сотрудничества и контроля между полицией и обществом, которому она служит и которое защищает (Greene, 1993; Greene and Pelfrey, 1997). Существующие методы внешнего контроля изменяются в своих приоритетах, доступности и последствиях, так как задача полицейских сил и их основная стратегия меняется от борьбы с преступностью — к её предотвращению, от автономного профессионального контроля — к сотрудничеству, от отделения — к вовлечению в реформы. Аналогичные изменения в системах подотчётности будут происходить по мере реформирования самих государств.

Участники были выбраны издателями на основании знания системы деятельности полиции в своих странах. С некоторыми из них мы были знакомы лично, некоторых мы знали по публикациям, некоторые были нам рекомендованы нейтральными экспертами. Когда они согласились написать и представить нам свои статьи, мы попросили авторов ознакомить с содержанием рукописей всех участников симпозиума еще до начала его работы. Четыре автора не смогли присутствовать из-за занятости.

Мы хотели охватить как можно больше бывших социалистических государств, которые сейчас находятся в переходном периоде. В отношении некоторых стран было довольно легко найти квалифицированного эксперта, в отношении других — были трудности. Включение Восточной Германии, (которой уже не существует) основывалось на двух важных моментах. Мы понимали, что Восточная Германия и изменения в системе деятельности полиции в период присоединения к Западной Германии, позволили бы сделать конструктивный и поучительный анализ, как изменяется система работы полиции, если условия, в которых проходят преобразования, кардинально отличаются от других государств. Во-вторых, мы знаем об уважаемом учёном, который хотел внести вклад в тему, о которой на английском языке было написано очень мало.

Мы попросили учёных сосредоточиться на обычной, ежедневной работе полиции, то есть на работе, которая требует от полицейских огромной энергии и времени в любом обществе. Полиция выполняет много задач, некоторые из которых довольно специфические (сбор оперативной информации, работа специальных групп, имеющих дело с общественными беспорядками, выполнение постановлений административных органов). Организация специальной работы значительно отличается от обычной работы полиции «на улице» по методам и мотивам взаимодействия с общественностью. Нас интересовали те виды полицейской деятельности, с которыми граждане чаще всего сталкиваются как потерпевшие или правонарушители, или когда им нужны какие-то услуги, например, информация или помощь. Авторам, было предложено ответить на три основных вопроса. Первый заключался в описании реформ и изменениях, имевших место после 1989 г. по пяти пунктам:

1. *Цели: Каковы были цели реформ, указанных реформаторами? Каковы задачи полиции, политическая риторика и идеология? Кто требовал проведения реформ? Кто им противился?*
2. *Законный статус и полномочия полиции: В чем заключался мандат, роль и функции полиции? Как правовая защита полиции и общественности отражается в законе?*
3. *Организационные структуры и методы: Какие изменения произошли в организационной структуре? Как изменились приемы работы? Предпринимались ли усилия с целью повышения уровня репрезентативности полиции?*
4. *Оперативная работа и методы полиции: Были ли направлены ресурсы полиции на воплощение демократических методов работы? Какой роли и функции полиция придает особое значение? Какие были приложены усилия, чтобы создать соответствующую профессиональную культуру?*
5. *Механизмы наблюдения и подотчётности: Какие внешние и внутренние механизмы подотчётности были приняты и внедрены? Какова процедура проверок жалоб в отношении полиции? Какие действия полиции подвергаются контролю?*

Во-вторых, авторов попросили оценить выполнение и успех реформ:

1. *Демократизация: В какой степени реформы изменили систему работы полиции на профессиональную, ориентированную на службу обществу, ответственную и эффективную? Какие усилия были сделаны, чтобы деполитизировать и демилитаризировать полицию? Проникло ли представление о службе обществу в культуру и практику работы полиции или направило полицию к этой цели?*
2. *Легитимация: Есть ли какие-либо указания как узаконить полицейские структуры и их действия, практику в глазах общественности? Каковы взаимоотношения между полицией и гражданским обществом? Каковы отношения с негосударственными службами безопасности?*
3. *Проблемы и трудности: Какие препятствия существуют для дальнейшего движения реформ? Какие проблемы всё еще остаются?*

4. Интеграция реформ в отношениях между государством и обществом: Как полиция приспосабливается к происходящим серьезным политическим и социальным изменениям? Является ли система охраны правопорядка препятствием или поддержкой преобразованию общества?

В-третьих, каков вклад в теорию и практику могут внести описанные реформы полиции?

Реформы, которые разрабатывались и воплощались в жизнь в описываемых странах, основывались на использовании опыта западных демократических стран и международных норм и стандартов в сфере демократической и подотчетной работы полиции.

Реформаторам всех странах хорошо известны ожидания международных и региональных органов, иностранных государств, международных и внутренних национальных правительственных организаций, частных консультантов и ученых, представителей международной полиции. Странам – кандидатам в Европейский Союз было указано на пути модернизации своих полицейских структур в соответствии с существующими стандартами. Большую помощь оказали международные консультанты и представители национальных правительственных организаций, а также национальных полицейских структур по вопросам определения путей демократизации полицейской деятельности и достижения конечных результатов. Опыт западных демократий по вопросам того, «что делать и как делать» (Baylay, 2001), передавался через многочисленные разнообразные каналы международной помощи. (Бэйли насчитал 87 пунктов в сфере полученного опыта и извлеченных уроков.) Четырнадцать лет опыта в этих 14 странах дают понимание о важности таких уроков. Сработали ли они в этих странах? Какие сработали, а какие нет? Надо ли модифицировать полученный опыт, и, если да, то каким образом? Какие выводы были сделаны из самого опыта?

До сих пор поток информации, советы, позитивные примеры, выводы и уроки шли, в основном, в одном направлении, с запада на восток. Но по мере того как реформируются и сами общества, и их структуры безопасности, накапливается и соответствующий положительный опыт, который представляет интерес для политиков, полицейских руководителей, ученых и аналитиков. Этот опыт, возможно, востребованный и на Западе, даст толчок к изменению существующих мнений относительно реформирования полиции и превратиться в источник знаний (Pagon, 1996) для всех, кто изучает и занимается практической деятельностью полиции.

Этот опыт может содействовать теоретическому осмыслению проблем изменения тех аспектов полицейской идеологии, организации и практики, которые могут противодействовать проведению реформ. Мы попросили авторов статей рассмотреть, какие теоретические выводы могут быть извлечены из опыта реформирования описываемых стран.

Симпозиум имел большое значение. Каждый автор представил свою статью. Двух участников попросили прокомментировать их. После представления и первоначальных комментариев, прошедших в виде свободного, вежливого и часто довольно оживленного обсуждения, дискуссии продолжались и во время неофициальных встреч. Собравшиеся вместе 12 специалистов, которые были либо практиками, либо теоретиками, или теми и другими, в области практической работы полиции, представляли собой группу опытных специалистов, которой было бы трудно найти замену. Сходство или различие опыта их стран, вопросы анализа и интерпретации, стандартов для оценки изменений и результатов (что действительно было новым, а что не изменилось), были основными вопросами, на которые необходимо было дать ответ в каждой главе все это служило поводом для споров и критики, продолжительных дискуссий по методика описания и анализа, по вопросам выбора приоритетов.

Редакторы определили основные направления доработки авторами своего материала по результатам обсуждения во время проведения симпозиума. Некоторые первоначальные

рекомендации, предложенные редакторами участникам, были немного изменены в процессе обсуждения. Целью рекомендаций было определить основу для проведения анализа и, таким образом, облегчить читателям задачу сопоставления процессов реформ. Авторами были внесены соответствующие исправления.

Надеемся, что этот проект поможет выявить некоторые проблемы и динамику реформирования полиции в бывших коммунистических странах, наметить различные подходы и направления действий, предпринятых в этих государствах с тем, чтобы способствовать проведению демократическим реформам, оценить трудности, которые возникают на пути. Описания и оценки, представленные на этих страницах, должны помочь политикам, практикам, теоретикам и экспертам лучше понять требования и препятствия на пути демократизации института, который больше других связан с реализацией полномочий государства и влияет на благосостояние и безопасность отдельных граждан. Мы благодарим участников за то, что они оказали нам помощь на этом пути.

В следующих главах будет представлен срез процесса реформирования полиции в странах региона по состоянию на середину 2003 г. В последней главе будут сделаны основные выводы и отмечены основные нерешенные вопросы в сфере политики и научных исследований.

Литература

- Amir, M. and Einstein, S. eds. 2001. *Policing, Security and Democracy. Volume 1: Theory and Practice; Vol. 2: Special Aspects of Democratic Policing*. Huntsville, TX.
- Bayley, D.H. 2001. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington, D.C.
- Bayley, D.H. 2002. 'Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?'. *Criminology & Public Policy*, vol. 2, no. 1.
- Bayley, D.H. and Shearing, C.D. 1996. 'The future of policing'. *Law and Society Review*, vol. 30, no. 3.
- Braithwaite, J. and Drahos, P. 2000. *Global Business Regulation*. Cambridge.
- Caparini, M. 2002. 'Lessons learned and upcoming research issues in democratic control of armed forces and security sector reform', in Born, H., Caparini, M. and Fluri, P. eds. *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*. Baden-Baden.
- Chan, J.B.L. 1999. *Governing Police Practice: Limits of the New Accountability*. Melbourne.
- Das, D. 2000. 'A world perspective', in Das, D. and O. Marein, eds. *Challenges of Policing Democracies*. Newark.
- Duffield, M. 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. London.
- Goldsmith, A. and Lewis, C., eds. 2000. *Civilian Oversight of Policing. Governance, Democracy and Human Rights*. Oxford-Portland, Oregon.
- Gottlieb, G., Kröszel, K. and Prestel, B. 1998. *The Reform of the Hungarian Police. Processes, Methods, Results*. Holzkirchen, Germany.
- Greene, J.R. 1993. 'Civic accountability and the police. lessons learned from police and community relations', in Dunham, R.G. and Alpert, G.P., eds. *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*. Prospect Heights, IL.
- Greene, J.R. and Pelfrey Jr., W.V. 1997. 'Shifting the balance of power between police and community: responsibility for crime control', in Dunham, R.G. and Alpert, G.P. eds., *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*. Prospect Heights, IL.

- Grugel, J. 1999. 'Conclusion. Towards an understanding of transnational and non-state actors in global democratization', in Grugel, J., ed. *Democracy Without Borders. Transnationalization and Conditionality in New Democracies*. London and New York.
- Hendrickson, D. and Karkoszka, A. 2002. 'The challenges of security sector reform', in SIPRI, *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*.
- Hills, A. 2000. *Policing Africa. Internal Security and the Limits of Liberalization*, Boulder.
- Independent Commission on Policing for Northern Ireland (Patten Commission), *A New Beginning: Policing for Northern Ireland*, Norwich: The Copyright Unit, St Clements House, 1999.
- Johnson, T.A. 2003. 'Police accountability: a European perspective', *ACJS Today*, vol. 26, 1, 7ff.
- Jones, T., Newburn, T. and Smith, T.J. 1996. 'Policing and the idea of democracy'. *British Journal of Criminology*, vol. 36, no. 2.
- Kádár, A., ed. 2001. *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries*. Budapest.
- Karstedt, S. 2001. 'Comparing cultures, comparing crime: challenges, prospects and problems for a global criminology'. *Crime, Law and Social Change*, vol. 36.
- Karstedt, S. 2002. 'Durkheim, Tarde and beyond. the global travel of crime policies'. *Criminal Justice*, vol. 2, no. 2.
- Loader, I. and Walker, N. 2001. 'Policing as a public good. reconstituting the connections between policing and the state'. *Theoretical Criminology*, vol. 5, no. 1.
- Los, M. 1988. *Communist Ideology, Law and Crime*. London.
- McLaughlin, E. 1992. 'The democratic deficit: European Union and the accountability of the British police'. *British Journal of Criminology*, vol. 32, no. 4.
- Manning, P. 1997. *Police Work: The Social Organisation of Policing*, 2nd edn. Prospect Heights, IL.
- Marenin, O. 1998. 'The goal of democracy in international police assistance programmes', *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 21, no. 1.
- Mendes, E.P., Zuckerberd, J., Lecorre, S, Gabriel, A. and Clark, J.A., eds. 1999. *Democratic Policing and Accountability. Global Perspectives*. Aldershot.
- Neild, R. 2001. 'Democratic police reforms in war-torn societies', Washington, D.C. (reprint from the *Journal of Conflict, Security and Development*).
- O'Rawe, M. and Moore, L. 1997. *Human Rights on Duty. Principles for Better Policing – International Lessons for Northern Ireland*. Belfast.
- OSCE. 2002. 'Council of Europe and OSCE Joint Final Report on Police Accountability in Serbia', First Draft, Strasbourg: Co-operation programme to strengthen the rule of law, 10 Sep. 2002. Report written by John Slater and Harm Trip.
- Pagon, M., ed. 1996. *Policing in Central and Eastern Europe. Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West*. Ljubljana.
- Reiner, R. 1992. *The Politics of the Police*. 2nd edn. Toronto.
- Schacter, M. 2000. 'When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action'. Institute on Governance, Policy Brief no. 9 (May 2000).
- Shearing, C. 1996. 'Reinventing policing: policing as governance', in Marenin, O. ed. *Policing Change: Changing Police: International Perspectives*. New York.
- Shelley, L. 1984. *Lawyers in Soviet Work Life*, Brunswick, NJ.
- Sheptycki, J.W.E. 1996. 'Law enforcement, justice and democracy in the transnational arena: Reflections on the war on drugs'. *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 24.
- Skolnick, J.H. and Fyfe, J.J. 1993. *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. New York.

- Schmitz, H.P. and Sell, K. 1999. 'International factors in processes of political modernization. towards a theoretical integration', in Grugel, J., ed. *Democracy without Borders. Transnationalization and Conditionality in the New Democracies*. London and New York.
- Stone, C.E. and Ward, H. 2000. 'Democratic policing: A framework for action'. *Policing and Society*, vol. 10.
- Tanner, M.S. 2000. 'Review Article. Will the State Bring You Back in? Policing and Democratization'. *Comparative Politics*, Oct. 2002.
- United Nations. 1994. *United Nations Criminal Justice Standards for Peace-Keeping Police*. Handbook prepared by the Crime Prevention and Criminal Justice Branch. Vienna.
- United Nations, Mission in Bosnia-Herzegovina, International Police Task Force, Sarajevo. 1996. *Commissioner's Guidance for Democratic Policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina*. Mimeo.
- United Nations. 1997. *Human Rights and Law Enforcement. A Manual on Human Rights Training for the Police. Professional Training Series No. 5*. Geneva: High Commissioner for Human Rights. Centre for Human Rights.
- United States Congress. 1996. 'Democracy, rule of law and police training assistance'. Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 100th Congress, First Session, Washington, D.C.: GPO.
- United States General Accounting Office. 1994. 'Promoting Democracy: Foreign Affairs and Defense Agencies Funds and Activities – 1991 to 1993', Washington, D.C.
- Walker, N. 1993. 'The international dimension'. In Reiner, R. and Spencer, S., eds. *Accountable Policing: Effectiveness, Empowerment and Equity*. London.
- Winkler, T. H. 2002. 'Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order'. Geneva: DCAF Occasional Paper. Available at <www.dcaf.ch>
- WOLA (Washington Office on Latin America). 1999–2000. *Themes and Debates on Public Security Reform. A Manual for Civil Society*. Washington, D.C. (This is a series of seven pamphlets on various aspects of reform. The focus is mainly on Latin and Central America and the Caribbean.)
- Zhao, J. 1996. *Why Police Organizations Change: A Study of Community-Oriented Policing*. Washington, D.C.

Глава 1

ЧЕШСКАЯ ПОЛИЦИЯ: ПРИНЯТИЕ ПРИНЦИПОВ ДЕМОКРАТИИ

Дейвид А. Дженкс

Вступление

Всегда считалось, что одним из основных методов обеспечения общественного порядка в развивающихся демократических странах является развитие системы уголовного права, которая помогает поддерживать порядок, не возвращаясь к тоталитарной тактике, используемой при бывших режимах. Реализация этой цели оказалась непростой задачей для чешской полиции после падения коммунистического режима в 1989 г. В течение того продолжавших поддерживать коммунистическую партию даже тогда, когда другие отвергли ее и выступили за проведение демократических реформ. Ход событий ускорился в ноябре 1989 г., когда прошел слух о грубом подавлении полицией восстания студентов, что привело к эскалации конфликта, в конце концов, свергнувшего действующий режим.

Насколько же успешно чешская полиция, как организация с давно сложившимися авторитарными традициями, смогла адаптироваться к внедряемому демократическому стилю деятельности? Ввиду сложности описания проблемы демократизации полиции, статья разбита на три части. Первая часть представляет собой описание изменений в деятельности полиции Чехии, начиная с 1989 г. Вторая — содержит оценку ведущих специалистов в системе уголовного права Чехии проведенных реформ; проблем, подлежащих решению, и прогнозы на будущее. Третья — определяет основные демократические принципы, применяемые, в целом, к полицейским организациям, и их оценку в контексте опыта чешской полиции. Статья содержит также примеры-иллюстрации и основные выводы. Очевидно, что четкое понимание прогресса в этой области может внести позитивный вклад в дело полицейских исследований; а также оказать помощь политическим деятелям Чехии, которые остаются чрезвычайно озабоченными результатами своих преобразований, направленных на реализацию демократических идеалов. Таким образом, данное исследование будет способствовать изучению проблемы реформирования полиции в Чешской Республике, которая пользуется повышенным интересом в Центральной и Восточной Европе, а также в других странах.

«Метаморфозы» полиции Чехии после 1989 г.

Гавелка (Havelka, 1997) описал политические, социальные и экономические изменения в Чехословакии по так называемому «принципу открытости», ввиду отсутствия руководящих принципов для этих преобразований. Чешские лидеры остались предоставленными сами себе при решении вопроса «Как двигаться к демократическому обществу?» В то время чехи столкнулись с такими же проблемами, как и их посткоммунистические соседи, которые избрали путь строительства демократических обществ по западному образцу. Несмотря на то, что все эти переходные государства, включая Чехословакию, могли наблюдать за множеством примеров существующих демократий, не было ни одного примера того, как на деле реализовать хотя бы одну из них. Процесс демократического развития был неопределённым, все могло делаться только по их собственной инициативе.

В то время когда центральное правительство само не знало, как же продвигаться вперед, подчиненные ему министерства и ведомства были дезориентированы ещё больше. Выдвигались требования начать реформирование ряда государственных структур, включая полицию Чехии. С целью облегчить эволюцию нового общественного порядка, было признано необходимым провести ряд изменений. Зная о необходимости улучшения своей подмоченной репутации, представители полиции чувствовали, что они не могут позволить себе ждать, пока правительство одобрит новые демократичные законы и положения, прежде чем начать крупномасштабную агитационную кампанию. Именно в эти смутные времена и были сделаны первые шаги по реформированию полиции.

Новые лидеры Чехословакии оказались лицом к лицу с проблемой: как быстро реорганизовать министерство внутренних дел. Это было непростое задание, так как ни одна другая организация не оставалась настолько верной коммунистическому прошлому, как полиция (Lundberg, 1993). Три месяца спустя после революции, новое министерство внутренних дел упразднило службу государственной безопасности (тайную полицию — *Statní Bezpečnost*). Бывших офицеров госбезопасности немедленно отстранили от обязанностей и потребовали от них вернуть всё имущество, включая их табельное оружие в министерство. Было создано несколько комиссий для содействия контролю и оценки новой полиции. В состав этих наблюдательных органов вошли представители общественности и бывшие офицеры полиции, которых вынудили уволиться из министерства в 1968 г. за поддержку движения «Пражская весна» (Lundberg, 1993).

Главной целью реформаторов было достижение значительного уменьшения власти министерства внутренних дел. Проведение некоторых аспектов этой реформы оказалось не очень сложным делом. Например, военную контрразведку передали в подчинение министерства обороны. Однако реформу осложнял тот факт, что неожиданно две республики (Чехия и Словакия), которые составляли федерацию, потребовали независимости. В ответ лидеры республики решили создать региональную и муниципальную полицию, т.е. подразделения, которые будут более гибко нежели национальная полиция реагировать на местные проблемы (Lundberg, 1993). Эти трудности продлили процесс перераспределения полномочий федерального министерства.

Эти ранние попытки реформирования происходили при экстремальных обстоятельствах, а именно: деморализации личного состава и полного отсутствия необходимой правовой базы. Вера общества в полицию была очень низкой (Buriánek, 1998), в то время как уровень преступности возрастал (Criminological Institute, 1996). Хотя рост преступности объяснялся, хотя бы частично, искусственно занижаемой официальной статистикой времен коммунизма, он выступал решающим фактором все возрастающего негативного восприятия полиции общественностью. Общественность привыкла объяснять рост преступности неэффективностью и некомпетентностью полиции, что еще более подорвало веру граждан в эту организацию. Задача установления, а затем поддержания безопасного общества без общественной поддержки представляла чрезвычайно трудное испытание.

В конце 1990 г. Федеральное собрание приняло закон о предоставлении Чешской и Словацкой республикам права создавать свои собственные полицейские силы (Lundberg, 1993). Дополнительные акты, регламентирующие деятельность полиции, были приняты только в июле 1991 г. Эти новые законы оставили в ведении федерального министерства внутренних дел только федеральные силы полиции, круг обязанностей которых был значительно сокращен. В чем заключаются различия между федеральными и республиканскими силами, оставалось невыясненным, и в течение нескольких лет шли дебаты по вопросам разграничения их компетенции. Эти дебаты прекратились только с распадом Чехословакии в 1993 г. и с роспуском федеральной полиции.

Полицейскую реформу в Чешской Республике осложняло нестабильное политическое положение. К примеру, Томас Градилек (Tomas Hradilek) ушёл в отставку в начале 1990 г. спустя

всего два месяца после назначения на должность министра внутренних дел. К его отставке привели слухи о его бывших связях с коммунистической партией. Его заменил Томас Сокол (Tomas Sokol), 38-летний юрист и бывший правозащитник, работавший пражским муниципальным прокурором (Lundberg, 1993). Несмотря на нестабильную политическую обстановку, министерство провело в жизнь несколько ключевых организационных изменений. Одним из первых было отделение деятельности полиции от деятельности других министерств. С целью достижения этой цели, министерство было разделено на пять независимых подразделений. Полицейское подразделение сохранило большинство своих работников, что составило почти половину всех сотрудников министерства. Остальные четыре подразделения поделили практически в равных долях всех оставшихся работников. Эти подразделения занимались делами министерства, которые не подпадали под юрисдикцию полиции, например, выборами, политическими изменениями и административными вопросами.

Внутри министерства и правительства в результате процесса люстрации были уволены лица, заподозренные в тесных контактах с прошлым коммунистическим режимом. Люстрация проводилась не только в правительстве, но и среди общественности Чехии (Rosenberg, 1995). Предполагалось, что люстрация должна была проводиться с соблюдением процедурных мер предосторожности, особенно при изучении архивов госбезопасности, проведении формальных слушаний и даче свидетельских показаний. Несмотря на принятие федерального закона, регламентирующего эту процедуру, чешская полиция не утруждала себя даже формальным рассмотрением дела, прежде чем уволить предполагаемых сотрудников коммунистов. В результате из министерства было уволено много сотрудников, которым перед этим даже не предоставили возможность защитить себя на обязательном по закону формальном слушании дела.

Другие трудности на пути проведения полицейской реформы были связаны с проблемами технического переоснащения. К сентябрю 1991 г., федеральная полиция имела в распоряжении только 22 автомобиля, оснащенные радиостанциями, 3 радиотелефона, 22 бронжилета и ни одного центрального компьютера: полицейские участки обменивались написанными от руки рапортами (British Delegation, 1991). Небольшие полицейские участки вводили поочередные графики использования автомобилей, когда транспортные средства были доступны, и осуществляли пешее патрулирование — когда не были (Sacher, 1991). Некоторые из тех машин, которые имела полиция, были настолько древними, что никак не могли сравниться с теми, которые использовали появившиеся криминальные группировки, незадолго до этого переместившиеся в Чехословакию. Ян Козлик (Jan Kozlik), бывший начальник федеральной полиции Чехии, комментировал это так: «Нам приходится иметь дело с преступниками, которые лучше организованы, чем полиция» (Lundberg, 1993: 4). Другое препятствие возникло весной 1991 г., многие полицейские учреждения были вынуждены освободить помещения, отобранные у католической церкви в период коммунистического режима. К примеру, с возвращением полицейского участка районе Малостранска (Malostranska) церкви святого Николая, город Прага был вынужден переместить свою уголовную полицию из монастыря, который она занимала с 50-х гг.

Другим испытанием для руководителей реформы было прием на службу и удержание на службе компетентного персонала. До 1989 г. в Чехословакии насчитывалось 23000 кадровых офицеров полиции (Criminological Institute, 1996). После революции республиканским и местным силам полиции было разрешено увеличить эту цифру на 8000 офицеров в течение двух лет, с учетом вакансий, появившихся после люстрации, и новых обязанностей республиканских и местных сил полиции, переданных им федеральной полицией после 1991 г. Несмотря на разрешение принимать на службу новых офицеров, новичков было найти трудно. В марте 1992 г. в республиканской полиции насчитывалось 3000 вакансий. Даже сегодня некомплект личного состава продолжает оставаться проблемой для полиции Чехии.

Закон о полиции 1991 г. определил роль и организационную структуру полиции. Впервые более за чем сорок лет федеральная и местная полиция были признаны гражданскими организациями. Командная иерархия предусматривала должность начальника полиции, назначаемого парламентом, и шефа полиции, подчинявшегося министру. Закон о полиции содержал также руководящие указания относительно новых управлений полиции. В состав каждого управления входили подразделения криминального расследования, патрульно-постовой службы, дорожной полиции, защиты общественных деятелей, по борьбе с экономическими преступлениями и администрация.

Обязанности полиции были четко определены с учетом ее новой роли в развивающемся демократическом государстве. Эти обязанности включали защиту личности и собственности, обнаружение и расследование преступной деятельности, поддержание общественного порядка, управление дорожным движением, работу с необходимой информацией (Lundberg, 1993). Старшим офицерам было запрещено членство в каких-либо политических партиях (Rosenberg, 1995).

Во время принятия этих новых законов они рассматривались как временные, предназначенные для регулирования деятельности полиции до принятия парламентом постоянного законодательства. Однако этого не произошло до принятия новой национальной конституции, которая первоначально должна была быть принята в мае 1992 г., но не была принята до распада Чехословакии в 1993 г. (обычно именуемого «бархатным разводом») на два независимых государства, Чешскую Республику и Словацкую Республику. Особенное внимание в этих новых законах было уделено отношениям между полицией и судебными органами. Другим критическим моментом, что не удивительно, зная историю полиции, явилась разработка процедуры в отношении публичных митингов и демонстраций. Например, было определено, что полиция должна сначала получить разрешение муниципального совета, прежде чем предпринимать какие-либо действия для разгона общественных собраний. Это условие ограничило власть полицейских администраторов, что сократило вероятность полицейского произвола.

Возможно, и не удивительно, что существовала определенная оппозиция некоторым положениям Закона о полиции. Например, была выказана озабоченность в отношении того, что офицеры полиции остались в юрисдикции военных судов. Был отмечено, что это не соответствует тому положению, что полиция была объявлена гражданским институтом. Некоторые наблюдатели отметили, что восприятие полиции как карательного правительственного органа могло быть подкреплено этим положением закона (Kolar, 2002).

Хотя он был формально принят в 1991 г., Закон о полиции, представлявший собой первую серьезную попытку реорганизовать полицию в Чешской Республике, фактически не рассылался по полицейским участкам по всей стране до 1993 г. (Lundberg, 1993). Ранее его распространение было оставлено на усмотрение командного состава полиции, которые часто не воспринимали изменения в законодательстве в период с 1989 по 1993 г.г. как нечто постоянное. Проблему обострила нестабильность правовой базы. Нормативно-правовые основы деятельности полиции, наконец, стабилизировались только после распада Чехословакии и принятия чешской конституции в 1993 г. (Burianek, 1998).

Те, кто планировал эти изменения, хорошо осознавали, что, модифицируя закон, не изменишь поведение полиции. Следовательно, была подтверждена необходимость подготовки, как для уже проходящих службу, так и для вновь принимаемых на службу офицеров. До 1989 г. все полицейские учебные заведения находились за пределами Чешской Республики, с главной школой, находившейся на территории нынешней Словацкой Республики (часть подготовки проводилась в различных коммунистических странах), и во многом включали в себя приёмы военной подготовки. После «бархатной революции» министерство планировало открыть четыре школы полиции, которые бы находились в Праге, Брно,

Жихлаве и Пардубице. Учебная программа была составлена и должна была быть внедрена в 1993 г. Но из-за перемен, связанных с распадом Чехословакии в том же году, все пришлось отложить до середины 1994 г.

Новая стратегия подготовки полиции была составлена так, что делала акцент на служении полиции обществу. Предусматривая изучение этики и основ общения, программа копировала образцы подготовки, принятые в странах Запада. Бывший заместитель министра внутренних дел докладывал:

«После 1989 г. мы немедленно приостановили весь учебный процесс. Мы знаем, что всё, что мы сейчас начали — это долгосрочный процесс. Всё, что мы хотим — это деполитизировать всю систему, обратить больше внимания на индивидуальные качества, уделить больше внимания этике, этическим особенностям каждого индивидуума. Мы хотим научить их не только тем вещам, которые касаются полиции как таковой, а некоторым общим вопросам, с тем, чтобы они узнали больше о мире, чтобы они могли общаться с другими (cited in Lundberg 1993: 2–3)».

Новая структура подготовки предусматривала три различных уровня образования: основной, высокий и наивысший (равнозначный университетскому). После «бархатного развода», университетское образование стало предоставляться для всех новых офицеров в новой полицейской академии, расположенной в Праге. Хотя официальные представители и осознавали необходимость переподготовки офицеров, уже проходящих службу, никакие планы для реализации этой задачи так и не было разработано.

Стиль полицейской работы Запада нашел свое отражение в деятельности по отбору кадров на службу в полиции. До приема на учебу с помощью определенных тестов определялась степень пригодности кандидата для полицейской работы. В прежней системе всё, что было необходимо — это дополнительная анкетная проверка на лояльность коммунистической партии. Новая процедура требовала, чтобы кандидат прошел четыре основных теста. Эти тесты проверяли физическое здоровье кандидата, его психическое здоровье, наличие профессиональных навыков и уровень образования. Они также включают тщательную специальную проверку, нацеленную на выявление бывших коммунистических коллаборационистов. Повышенное внимание к служебным потребностям было характерно для всего процесса. Минимальный возраст для приема на службу равнялся 18 годам.

Общественное восприятие полиции

Было широко известно, что уровень общественного восприятия полиции после «бархатной революции», был чрезвычайно низок. Основываясь на том, что они являлись авангардом карательных органов коммунистического правительства, такое отношение было, возможно, неизбежным. Для того, чтобы изменить это негативное восприятие, руководство полиции для начала прибегло к косметическим изменениям. В попытке сделать новую полицию визуально отличной от старой они изменили внешний вид стандартной формы. В Праге, к примеру, офицеры сменили свою старую форму тускло-оливкового с красным цвета на новую, синюю и серую. Аналогичные изменения произошли и со служебными автомобилями. Старые, часто военного образца модели советского производства были сняты со службы. Вместо них у западных соседей были приобретены красивые и более привлекательные машины, такие как «рено» и «мерседес». Знаки отличия на всем имуществе были сменены с «общественной безопасности» на «полицию», и хотя новые машины остались белого цвета, но синие и жёлтые полосы на них заменили зелеными.

Большинство из предложенных изменений не могли быть введены так быстро, как надеялись руководители полиции, ввиду дефицита бюджетных средств. К примеру, требование,

чтобы все офицеры полиции носили личные значки с идентификационным номером, стоило бы министерству более 500 миллионов крон, или 17,6 миллионов долларов США (Lundberg, 1993). Несмотря на огромную стоимость такого нововведения, особенно учитывая перестройку всей экономики, было принято решение о необходимости его реализации с целью восстановления подмоченной репутации полиции и обретения ею вновь общественного доверия. Чешская полиция реализовала этот проект постепенно: новым офицерам идентификационные знаки выдавались по окончании обучения, а старым — в течение определенного периода времени.

Другие изменения были предприняты и на административном уровне. Закон о полиции 1991 г. увязал продвижение по службе с появлением нового психологического менталитета полиции. Министр Людвик (Ludvík) констатировал: «Мы хотели восстановить тесные контакты каждого отдельно взятого полицейского с гражданами, создать новый подход, более личностный, более человечный, чем раньше» (Lundberg 1993: 10). Закон обращался к этой проблеме непосредственно, пытаясь вернуть чувство индивидуальной ответственности, которое как чувствовали руководители полиции, исчезло в период коммунистического правления. Это также предвещало возврат к общественному контролю над полицией, срывание с нее вуали секретности, которой она была прикрыта, и под которой она действовала при коммунистическом режиме.

Задачи изменить взгляды и отношения офицеров, а также тех людей в обществе, для которых они служат, были грандиозными и требовали недвусмысленных начинаний, определяющих подобающее поведение полиции. Аналогично закону Миранда в Соединённых Штатах Америки, полицию Чехии обязали информировать граждан при аресте об их правах. В любое время, когда офицер полиции вступал в контакт с гражданином, от офицера требовалось чётко представиться и, если возможно, предъявить идентификационное подтверждение, обычно в форме знака или идентификационного удостоверения. Граждане не могут задерживаться полицией более чем на 24 часа, если им только не предъявлено обвинение в совершении преступления. Была введена стандартная процедура создания доказательной базы, согласно которой в обязательном порядке составлялась опись всех личных предметов, находившихся во владении задержанного лица. Задержанные, оказавшие сопротивление, могли быть закованы в наручники на период, не превышающий двух часов. Задержанным должно было предоставлено питание каждые шесть часов.

Были также обеспечены и другие индивидуальные свободы, такие как право на личную жизнь. Полиции было необходимо получить ордер для того, чтобы взять гражданина под наблюдение. Заявка на получение ордера должна включать в себя точный адрес, сроки организации наблюдения, информацию о результатах предыдущего наблюдения за этим лицом и в случае необходимости прослушивания телефонных разговоров номер, подлежащий прослушиванию. Министр внутренних дел, с целью обеспечить полное понимание командным составом этих нововведений, имел право утвердить заявку, но само наблюдение обязана была выполнять полиция. Закон о полиции закрепил правила применения силы офицерами полиции. Применение специальных средств и способов, используемых полицией, зависели от степени сопротивления подозреваемого. Например, устное сопротивление не может повлечь использование полицейской дубинки, так как это будет считаться неадекватным ответным действием, а офицер, допустивший это, будет наказан. Руководящими указаниями также запрещалось использование силы в отношении беременных женщин, пожилых людей, инвалидов, больных и несовершеннолетних. Любое применение силы со стороны офицера должно было быть немедленно задокументировано и рассмотрено. Государство обязано было выплатить компенсацию лицам, которые пострадали в следствие действий полиции, признанных неправомерными.

Одно должностное лицо выразило озабоченность тем, как тяжело было изменить общественный имидж полиции. Он констатировал: «Люди до сих пор видели в полиции тех, кто имеет

право с ними жестоко обращаться. Но госбезопасности больше не существует. Мы всего лишь полицейские» (Maryska, 1993: 3). Негативные взгляды на полицию, сформировавшиеся на основе личного опыта после «бархатной революции», также препятствовали изменениям в сознании людей, распространявших слухи о неэффективности деятельности полиции. В Праге, например, жалобы на шум, исходивший от оживленных баров и дискотек, расположенных поблизости жилых помещений, лились потоком в полицейские участки каждую ночь, в то время как офицеры, находившиеся на дежурстве, утверждали, что у них нет возможности решить эту проблему. Исследователями отмечалось, что такое положение вещей позволило появиться новому циничному убеждению, что если бы даже о преступлениях и сообщалось, виновные всё равно бы не были ни пойманы, ни наказаны (Maryska, 1991).

Несмотря на эти трудности, существовали некоторые ранние признаки того, что реформы имели желанное воздействие. Общественный опрос, впервые проведённый в 1990 г., а затем повторенный в 1992 г. Институтом исследования общественного мнения, выявил, что доверие к полиции со стороны общественности, хотя и оставалось на низком уровне, все же несколько выросло. На вопрос о доверии к полиции, 50% опрошенных ответило утвердительно в 1992 г. по сравнению с 30% в 1990 г., тогда как количество тех, кто не доверял полиции, упало с 60% до 34% в течение этого же периода времени (IIPO, 1992). Другое исследование обнаружило, что уверенность в полиции неуклонно росла с 1995 г. и даже возросла до 70% в 1996 и 1997 гг. (Burianek, 1998). В этих опросах удовлетворение работой полиции было отмечено больше респондентами в маленьких городках, чем жителями больших городов (Institute for the Investigation of Public Opinion, 1992; Burianek, 1998). Из этих опросов было ясно, что отношение к полиции Чехии менялось, и в желанном направлении.

Восприятие реформ

Чтобы оценить успех реформы, автор проинтервьюировал двенадцать основных источников, имеющих опыт в работе полиции Чехии. Им были заданы, среди прочего, вопросы о том, какие еще на их взгляд проблемы стоят перед чешской полицией и каковы пути ее дальнейшего развития. Их информация дополняется данными и оценками других наблюдателей.

На вопрос об успехах и неудачах в области имплементации демократических принципов, респонденты сконцентрировались на проблемах, которые до сих пор стоят перед чешской полицией на пути преобразований. Например, г-н Петр Зеласко (Petr Zelasko), Председатель полицейского президиума и бывший начальник службы по делам несовершеннолетних, доказывал, что подбор кадров — главное в полиции:

«Я не удовлетворен процессом подбора кадров. Я всегда говорил, что в этом специализированном департаменте личный состав должен быть из настоящих, хорошо образованных, опытных профессионалов, в среднем, 45-ти летнего возраста. Они не обязаны быстро бегать, но наличие смекалки — обязательно. Случилось то, что эти специалисты часто бросали работу ради большей заработной платы в частном секторе, и мы не могли найти никого с подобным уровнем знаний в других подразделениях, кто бы согласился их заменить. Кроме того, нам нечего им предложить — нет квартир для их семей... В результате мы набираем очень молодых работников».

Г-н Зеласко выразил своё беспокойство, что большинство хорошо обученных, опытных профессионалов, которые проработали всю свою жизнь в полиции, сейчас ее покидают ради большей заработной платы и благ в частных фирмах, хотя и не привел ни одного конкретного примера. Отметив, что юность и неопытность нынешних работников были среди основных причин его беспокойства, он отметил, что концентрация внимания на

профессиональной подготовке и обучении младших офицеров может облегчить эти проблемы. Зеласко выразил своё беспокойство, что без повышения заработной платы офицерам, оставшимся в полиции, проблема, вероятно, не будет решена.

Д-р Мирослав Платил (Miroslav Platil), заместитель начальника полиции Праги, отметил две ключевые проблемы полиции, которые, по его мнению, необходимо решить. Первая заключается в том, что чешская полиция не должна отставать от полиции передовых стран. Вторая заключается в укреплении международного сотрудничества, так как страна собирается войти в Европейский союз. Он заявил:

«Я считаю, что ... полиция работает не хуже, чем полиции других зарубежных стран, хотя это не так просто сравнить, учитывая различные структуры законодательства. Я до сих пор верю, что как только мы сможем сказать, что контролируем всю Европу, как только всем полицейским силам удастся говорить на одном языке, используя связанные между собой базы данных (при этом я говорю не о создании полицейского континента, а об эффективной защите прав и свобод граждан, а также иностранцев), как только мы определим европейские стандарты работы полиции, которые сделают возможным задержать преступника, разыскиваемого в Чешской Республике где угодно в Европе, вот тогда — несмотря на все различия в правовой базе — мы создадим эффективную, открытую к сотрудничеству полицию, и это будет настоящей победой. Мы, наконец-то, будем в силах встретить волну криминалитета, идущую с Востока. Преступление не знает границ, и мы должны считаться с этим».

Вторая точка зрения д-ра Платила относительно внутренней ситуации:

«Чтобы справиться с ростом преступности, снизить ее, необходима хорошая программа профилактики. Это главное. Кроме того, существует большое количество серьезных экономических преступлений (подозрительные денежные переводы, многочисленные крахи банков), заставляющих общество к принятию решительных мер. И последнее. Мы должны закончить реформу процедуры перспективного продвижения по службе и сделать работу в полиции интересной для перспективных новичков и экспертов. Одним из последних шагов в этой области было присвоение полицейской академии статуса университета».

Хотя обе точки зрения касались непосредственных проблем, с которыми столкнулась чешская полиция, он не упомянул о множестве других проблем, которые появились в течение последних нескольких лет.

В своем интервью г-н Иржи Колар (Jiri Kolar), президент полицейского президиума, определил широкое разнообразие важных проблем, о которых должна думать полиция. Они ранжируются от полицейской коррупции до смены поколений офицерских кадров. Он заявил:

«Я лично считаю, что смена поколений — это наиболее важный шаг вперед. Это что-то очень важное для любой полиции, иначе они просто не могут продвигаться вперед. Наши коллеги в Венгрии и Польше были довольно осторожными относительно изменений этого вида, так как опасались возможного коллапса, хотя я по-прежнему считаю, что такая смена необходима для будущего развития. Негативный аспект этого явления заключается в высоком уровне преступности среди молодых полицейских в возрасте до тридцати лет, или прослуживших менее десяти лет. В самом начале, когда прием на службу был массовым, мы взяли много ненадежных людей. Но уровень в триста обвиняемых в преступлении полицейских ежегодно еще не достаточно значителен для того, чтобы остановить смену поколений».

Говоря о количестве находящихся под следствием офицеров, Колар отметил, что каждый год только в отношении 300 офицеров учреждениями либо гражданами вносились жалобы относительно их незаконной деятельности. Около половины этих обвинённых офицеров были оправданы, и только 10% из них были осуждены за совершение преступления. Он также прокомментировал взаимоотношения общественности и полиции:

«Мы хотели бы поддержать или даже улучшить хорошие взаимоотношения между полицией и общественностью. Чешский народ привык оценивать деятельность полиции по статистике, что не хорошо. Мы стремимся к тому, чтобы они поверили в полицию — и это направление, по которому мы хотим следовать».

Когда его спросили о будущем, г-н Комороус (Kotrogous), начальник национальной службы по борьбе с наркотиками, сократил разнообразие проблем, стоявших перед полицией, сферой экономики. Он привел пример того, насколько эффективно действовали его офицеры, обладая даже ограниченными ресурсами:

«Экономическое состояние и оснащённость нашего отдела ужасающая. Хотя она и улучшилась в течение нескольких лет, мы до сих пор глубоко не довольны. Ни один офицер на Западе не будет работать за ту зарплату, которую мы получаем. Каждый раз, когда Фред Гайгер (Fred Geiger), частный консультант и бывший офицер немецкой полиции из Берлина, посещает нас, он говорит, что идеальной комбинацией был бы чешский полицейский с американскими технологиями. Что касается энтузиазма, мы лучше американских полицейских. Американцы — испорченные полицейские. Они привыкли, сидя в движущемся автомобиле, щелкать на компьютере, который выдаёт 80% всей необходимой для него информации, для каждого рода ситуации у него есть карманный справочник, а наш полицейский должен обходиться своим собственным интеллектом».

Как показывают приведенные выше комментарии, респонденты, в основном, пришли к единым выводам относительно основных проблем, с которыми столкнулась чешская полиция. Однако предполагалось, что может быть спровоцирована дискуссия и о других специфических вопросах. Например, ожидалось, что будет поднят вопрос о полицейской коррупции и жестоком обращении с цыганскими подозреваемыми, но эти вопросы так и не были подняты. Это может быть объяснено небольшим количеством респондентов и особенностями прохождения ими службы. Ни одного представителя цыган не было среди основных респондентов, да их и не могло там быть, поскольку цыгане не служат в полиции, и эта группа национальных меньшинства предпочитает относительно минимальное вмешательство в полицейские дела. Д-р Маресова, исследователь Пражского криминологического института, которая специально изучала полицейские злоупотребления в отношении национальных меньшинств, казалась озабоченной, когда она кратко комментировала вопрос о плохом обращении полиции с представителями нацменьшинств:

«Это, до некоторой степени, правда. Просто... иногда вызывают сомнения утверждения, что это проявление расизма. Любой, кто живёт в Чешской Республике достаточно долго, может заметить, что проблема с цыганами действительно существует. Без всякого сомнения. Это очевидно, когда мы наблюдаем за отношением полиции к другим (вьетнамскими, китайскими) общинами. Хотя отношение полиции к этим общинам тоже, в целом, не отличается толерантностью, оно все же сравнительно лучше, чем отношения к цыганам, ввиду обширного негативного опыта отношений с цыганскими правонарушителями. Официальная политика требует осознавать и скрывать внешние проявления нетерпимости, но, собственно говоря, я не вижу каких-либо больших изменений в подходе к этой проблеме».

Чувство неприязни к цыганам, затаившееся в рядах чешской полиции, кажется, отразилось и на народе. Хотя число людей, которые признают ситуацию с цыганами несправедливой, растёт, недавние опросы общественного мнения показали поддержку большинства опрошенных отношения полиции к меньшинствам (Institute for the Investigation of Public Opinion, 2001). Как отметил президент полицейского президиума Иржи Колар, чешская полиция начала работу по решению этой проблемы, но серьёзных изменений в полиции, вероятно, не случится до тех пор, пока не появится сильная поддержка этим изменениям внутри самого общества.

Предыдущее исследование этой проблемы, в той степени, в какой оно касается чешской полиции, было более ограниченным по сравнению с исследованиями в других сферах. После того, как было определено, что трансформация Чехии будет долгосрочным процессом, были рассмотрены направления этих преобразований в последующем десятилетии. Хотя на базе только ответов интервью нельзя сделать каких-либо специфических выводов, общее мнение руководителей респондентов таково, что полиция Чехии является прогрессивной, демократической организацией, стремящейся к самосовершенствованию. Это утверждение должно быть подвергнуто тщательному рассмотрению, а не просто быть принято на веру.

Список болезненных проблем, которые отметили респонденты в своих последующих ответах, большей частью, оказались незначительными. Остается открытым вопрос, какие основные проблемы стоят перед полицией. Без сомнения, перед полицией Чехии стоят некоторые сложные организационные проблемы. Например, преступления, совершенные цыганами, — это большая проблема, но предубеждения полиция (и общества) в отношении этой этнической группы — тоже проблема. Вместе они могут составить «цыганскую проблему». Утверждение респондентов, что цыгане сами по себе представляют проблему, было простым отказом от признания существования расовых предубеждений относительно этой группы и, когда это было отмечено, один из респондентов ушел от обсуждения вопроса, сославшись на потребность рассмотрения «более важных» проблем. Независимо от характера вовлеченности цыган в преступную деятельность, полиция остается, в значительной степени, враждебной ко всей данной этнической группе, и руководство планирует искоренить эту проблему силовым путем. Иначе говоря, задача имплементации демократической полицейской деятельности не достигнута. Также не было высказано никаких замечаний относительно злоупотреблений применения силы, нарушения прав человека, коррупции или других действий, которые Колар охарактеризовал как «малозначительные», когда говорил о 300 ежегодных обвинениях, выдвинутых против офицеров полиции.

Принципы демократической полицейской деятельности

Перед тем как систематически оценить успехи и ошибки полиции Чехии при имплементации демократических принципов, необходимо определить основные элементы демократической полицейской деятельности. На сегодняшний день, наиболее исчерпывающее описание демократической полицейской деятельности было разработано Бейли (Bailey, 2001) при работе над грантом Национального института юстиции. Основываясь на результатах нескольких международных проектов (Marenin, 1996; United Nations High Commissioner, 1996; United Nations International Police Task Force, 1996), Бейли описал четыре нормативных предписания о том, что должны делать полицейские организации, чтобы способствовать переходу к демократической полицейской деятельности. Они включают следующие:

1. Приоритетом работы полиции должно быть служение как потребностям отдельных граждан, так и общественным группам.
2. Полиция должна отвечать перед законом, а не перед правительством.

3. Полиция должна защищать права человека, особенно те, которые необходимы для свободной политической деятельности, являющейся отличительной чертой демократии.
4. Полиция должна быть прозрачна в своих действиях.

Прежде чем использовать эти принципы для измерения успеха полиции Чехии в принятии демократических ценностей, важно сначала определить их. Первое, связанное с ключевым приоритетом служения нуждам индивидуальных граждан и частных групп, оценивается масштабом того, насколько полиция отвечала нуждам разнообразных слоев общества. Потенциальные способы измерения эффективности полиции в этой сфере включают оценку жалоб в отношении работников полиции; количество осужденных офицеров; количество обвиненных в преступлении, количество гражданских судебных исков против полиции; а также количество и виды дисциплинарных наказаний, наложенных министерством внутренних дел, включая штрафы, отстранения от должности и увольнения. Сейчас эти цифры доступны, но их статистика не велась при коммунистическом режиме, а до 1998г. они отслеживались лишь от случая к случаю. Другим способом измерения может служить отслеживание количества звонков в полицию с последующим определением времени, ушедшим на организацию ответных действий. Затем эти данные можно проанализировать и сопоставить время реагирования с демографическими характеристиками абонентов, характером звонков и степенью удовлетворения заявителей предоставленными полицией услугами. Но в настоящее время такие данные не собираются.

Второй принцип, который заключается в том, что полиция должна отвечать перед законом, а не правительством, может быть измерен масштабами применения закона при принятии полицией решений, а также в какой степени эти решения были поддержаны судом. Другие возможные измерения второго принципа могут включать роль и степень причастности руководителей полиции к разработке и внедрению законодательства, а также размерами пожертвований политическим партиям, сделанных от их имени. Это требует получения доступа к политическим документам, что, однако, в настоящий момент невозможно.

Защита прав человека, описанная в третьем принципе, может быть измерена, в какой степени чешская полиция защищает права, присущие демократии. Эти права включают: «свободу слова, собраний и передвижения; свободу от произвольного ареста, содержания под стражей и изгнания; а также беспристрастность правительства (Bauley, 2001: 14). Существует много возможностей оценить поведение полиции с этой стороны, а особенно при проведении демонстраций и митингов. Эти ситуации в прошлом представляли проблему, как показали события, связанные с инцидентом во время проведения заседания Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка (ВБ)¹. Непосредственные наблюдения за этими событиями и их дальнейший анализ может быть проведен с помощью информации в газетах, обсуждений событий с репортёрами, официальными лицами, свидетелями и др. Оценивая количество задержанных лиц и причины, по которым их арестовали, могут предоставить дополнительную необходимую информацию. Тот факт, что полиция Чехии, в настоящее время, не хранит никаких данных о незаконных арестах, говорит о многом (Kolar, 2002).

Четвёртый принцип призывает к прозрачности действий полиции. Уровень исполняемости этого принципа, может быть определен тем, насколько открыта полиция в своей деятельности и как она справляется с просьбами о доступе к ограниченной информации. Это

¹ Недавно полиция Праги попала в центр мирового внимания после столкновений с демонстрантами, протестующими против Международного валютного фонда и Всемирного банка в сентябре 2000. В этом столкновении полиция использовала против демонстрантов конные патрули и водометы, т.е. те средства, которые редко применяются в аналогичных ситуациях на Западе. Подобное применение силы было признано чрезмерным.

можно определить количеством претензий, собранных против полицейских офицеров и лёгкостью, с которой эти претензии могут быть собраны. Другим показателем просто может быть общественная доступность к основной статистике полиции, например, к данным о численности личного состава, гендерной характеристике персонала, размере бюджета и т.д. Кроме того, осуществляется контакт с работниками средств массовой информации, особенно с теми, кто работает на ведущие газеты, телеканалы и журналы, для того чтобы определить их собственные взгляды по вопросу открытости полиции.

Хотя специальные данные, с помощью которых можно провести исчерпывающий анализ каждого из этих принципов, в настоящее время не доступны, может быть сделана предварительная оценка. Каждый из принципов описан ниже, с акцентом на полицию Праги, так как больше всего информации доступно именно по пражской полиции, а не по каким-либо другим муниципальным или местным силам.

Принцип первый: Полиция должна сделать особо приоритетным вопрос служения нуждам отдельных граждан и общественных объединений.

Несомненно, полиция Чехии добилась некоторых успехов в вопросе реализации первого принципа. Произошли ключевые организационные изменения с точки зрения обслуживания полицией рядовых граждан. Отмечая жизненную важность быстрого реагирования на сообщения о чрезвычайных ситуациях, основные респонденты неоднократно обращали внимание автора на то, что огромное количество преступлений, зафиксированных полицией с 1989 г., относились к категории ненасильственных имущественных преступлений, что свидетельствует о росте материального благосостояния граждан, с одной стороны, и о росте их доверия к полиции, с другой. Чешская полиция также проявляет внимание к тем проблемам в охране правопорядка, на которые указывает общественность. Например, специальные подразделения полиции взяли под свой контроль Староместскую и Вацлавскую площади в Праге с целью профилактики преступности и борьбы с мелкими кражами, которые часто происходят в местах большого скопления туристов. Главное нововведение произошло в 1997 г., когда начальник полиции Чехии Борник (Borňik) предложил установить стол жалоб в каждом полицейском участке Праги. Жалобы граждан, включая также жалобы на офицеров полиции, сейчас систематически регистрируются и расследуются. Наконец, не было ни одного указания на то, что полиция оказывает помощь какой-либо политической партии или лоббирует чьи-то интересы.

Несмотря на то, что с 1997 г. чешская полиция показывала себя более ответственной по отношению к заявителям, эти изменения не произошли мгновенно. Первоначальные репортажи средств массовой информации, последовавшие за событиями 1989 г., показали, что полиция испытывала трудности, отвечая на все обращения за помощью (Auster, 1992b, 1992c; Kilmova, 1992; Levy, 1991). Остер (Auster, 1992c) писал:

«Открытость, с которой профессиональные жулики, проститутки и воры промышляют на Вацлавской площади, давно считалось свидетельством безвольной, а иногда невидимой правоохранительной деятельности, которая имела место вслед за крахом полицейской структуры коммунистического режима».

Затрагивая более широкую перспективу, Леви (Levy, 1991) отмечал:

«Мы живем на левом берегу 1990-х гг. Для некоторых из нас Прага это город второго шанса; для других — новая граница, где что-то происходит, всё происходит и, как всегда, ничего не работает».

Эти и другие негативные отзывы на полицейское бездействие в 1990 и 1991 гг. могут рассматриваться, как отражение их нежелания казаться репрессивными, хотя скоро станет ясно, что офицеры обязаны поддерживать порядок, не считаясь с общественным мнением (Auster,

1992с, 1992d). Существование этих проблем с преступностью показывало, что процесс реализации этого принципа отнюдь не был завершён. Остер (Auster, 1992a) описывал одну из наиболее ранних реакций на то, что в 1992 г. было названо «преступной волной»:

«У полиции будет новое лицо, — говорил Румль (Ruml), бывший министр внутренних дел. — Самое главное — это организовать полицию так, чтобы она могла эффективно функционировать». Наиболее важным примером влияния Румля были полицейские «зачистки» вокруг Вацлавской площади и загруженных транспортом мест Праги, имевших место в прошлом месяце. По их окончании, полиция задержала 520 человек и арестовала 313, включая 13 разыскиваемых лиц. Их обвинили во всем: от карманного воровства до ношения оружия».

Хотя были инициированы многочисленные изменения с целью оказать помощь полиции в охране общества, также появилось множество проблем. Во время интервью Петр Зеласко неоднократно говорил о необходимости для чешской полиции направлять больше усилий на реагирование по сообщениям населения. Это обязательство будет демонстрировать поддержку полицией того, что реагирование на призывы граждан о помощи будет приоритетом номер один.

Взяв курс на создание ориентированной на оказание помощи организации, полиция Чехии смогла продемонстрировать свою приверженность демократическим принципам. Хотя она и сделала большие шаги к достижению более демократической модели, две основные проблемы еще предстоит решить в будущем. Во-первых, организация должна стать подотчётной всему населению, без учёта расы, религиозной принадлежности или национальности. Во-вторых, полиция должна стремиться к улучшению отношений с маргинальными слоями общества.

С цыганами многие офицеры полиции до сих пор обращаются как с гражданами второго класса, и, как всегда, рассматривают их как подозреваемых. С другой стороны, полиция Чехии перешла на ориентированную на службу обществу полицейскую деятельность для остальных групп населения и разработала планы по дальнейшему расширению такой практики. К примеру, она увеличила количество пеших и велосипедных патрулей в городских центрах, а также наняла офицеров по работе с общественной информацией. Согласно Иржи Колару, «мы будем служить нуждам общества и защищать результаты демократических изменений». Как было отмечено ранее, демократическая полицейская деятельность в этой части мира не привела к равному обращению со всеми гражданами. Как показывает практика работы в Праге, время от времени, национальные меньшинства, а особенно цыгане, находятся под «особым вниманием» полиции. Остер (Auster, 1992e) писал:

«9-го октября группа офицеров полиции, находившихся не на дежурстве, вступила в драку с несколькими цыганами на дискотеке «Унимаркет» (Unimarket), в пятом районе Праги. Двум офицерам нанесены ножевые ранения, а один цыган получил четыре огнестрельных ранения, однако выжил».

Исследователь вернулся к этой теме в другой статье (Auster, 1992f):

«Цыгане осуждаются за большее количество преступлений, чем любой другой сегмент населения. Статистика за 1991 г. приписывает цыганам около 20% всех преступлений, хотя они составляют меньше 3% всего населения».

Как было отмечено, не используя эти показатели как оправдание действий офицеров полиции, автор преподнёс их как доказательство предвзятого обращения к цыганам.

Один показательный пример: министерство внутренних дел отметило повышенный уровень враждебности к цыганам со стороны чешской полиции и стажеров по сравнению с аналогичным показателем, выявленным у студентов высших учебных заведений Чехии.

Министерство быстро среагировало на это открытие, потребовав от полицейской академии ввести специальные курсы по этническим меньшинствам с намерением повысить уровень понимания и сочувствия к ним. Исследование проводилось в ответ на возросшее количество инцидентов между белокожими и не белокожими гражданами, и потенциальное возрастание доли этнических меньшинств в Чешской Республике. С 1995 г. прохождение курсов по вопросам этнических отношений стало обязательным для всех вновь принимаемых на службу. Однако, по состоянию на ноябрь 2001 г., не было проведено ни одного исследования с целью определить, достигли ли эти курсы нужного эффекта. Иржи Колар признал, что, хотя проведение такого исследования и планировалось, отсутствие финансирования не позволяет его реализовать.

Принцип второй: Полиция должна отвечать перед законом, а не перед правительством.

Второй демократический принцип кажется уже претворенным в жизнь в Чешской Республике. Источники отметили, что полицейская организация Чехии опирается на Закон о полиции 1991 г. как на правовую базу своих действий. Не было ни одного упоминания о каких-то официальных лицах правительства или о политических партиях в связи с реализацией принципа верховенства права. Несмотря на подобные утверждения, необходимо соблюдать осторожность в принятии того, что все политическое влияние было ликвидировано только из-за того, что об этом не упоминалось. Хотя чешская полиция и работала над организационными аспектами нового Закона о полиции, не было ни одного доказательства того, что она имела какое либо особое влияние на разработку или принятие законов, которые она должна реализовывать. Кроме этого, суды должны утверждать все полицейские аресты. Конечно же, такой надзор не обеспечивает того, что полиция Чехии очень строго придерживается второго принципа, хотя это и приводит к некоторым разногласиям. Дальнейшие свидетельства того, что закон выступает как движущая сила полицейской организации, были обнаружены в интервью, когда обсуждались будущие изменения в законе. Откладывание приема Закона о полиции на 2002/2003 г. характеризуется в интервью с Иржи Коларом и Петром Зеласко как положительный шаг в реформировании и прав, и поведения полиции.

В одном случае, как описывается, полиция столкнулась с политической дилеммой. Чипмэн (Chipman, 1997) пояснил это так:

«Полиция обвинила Мирослава Сладека (Miroslav Sladek), председателя крайне правой Республиканской партии, в начале этого года в подстрекательстве к расовой ненависти в связи с его заявлением, которое он сделал во время подписания чешско-германского соглашения в январе. «Мы можем только извиниться за то, что убили слишком мало немцев в ходе войны», — сказал Сладек возле Лихтенштейнского дворца, где премьер-министр Вацлав Клаус и немецкий канцлер Гельмут Коль подписывали документ. [Полиция] заявила, что дело перейдет в государственную прокуратуру к середине июня, после того, как адвокат Сладека ознакомится с ним. Полиция также намеревается выдвинуть обвинения против Йозефа Крейсы (Josef Krejsa), одного из помощников Сладека, за опубликование расистских статей в партийной газете «Республика».

Хотя эти события могут показаться незначительными, они имели эффект разорвавшейся бомбы, так как полиция обвинила того, кто прежде преданно поддерживал ее. До 1989 г. организация никогда не придерживалась принципа верховенства закона и не обвиняла политических деятелей, независимо от того, какие преступления они совершили. В этом случае, обвинение члена Республиканской партии не было в действительности риско-

ванным политическим шагом, однако, так как эта партия контролировала очень мало мест в парламенте и часто просто распускалась, как незначительное периферийное движение.

Принцип третий: Полиция должна защищать права человека, особенно те, которые необходимы для свободной политической деятельности, являющейся отличительной чертой демократии.

Третий принцип Бейли вызывает особую озабоченность, и относится непосредственно к полиции Праги, особенно по отношению к ее действиям при разгоне демонстрации во время заседания МВФ и ВБ 2000 г. Следующий отрывок из репортажа об этом происшествии приводит некоторые детали тех событий:

«Многие из задержанных не были замешаны в каких-либо несанкционированных акциях протеста, а некоторые просто случайно присутствовали на месте действий полиции по задержанию протестантов. Решение об их задержании, кажется, было произвольным (Amnesty International, 2001)».

Задержание лиц без причины вызвало серьёзное беспокойство. Сообщения о том, что они пережили во время незаконного задержания были ещё хуже. Эмнисти Интернэшнл (Amnesty International, 2001) сообщала, что полиция Праги систематически препятствовала оказанию задержанным медицинской помощи или доступу адвоката, и отклонила просьбу пригласить переводчика для тех, кто не мог говорить на чешском. Задержанных бросили в переполненные камеры и часами держали без воды и пищи. Хотя эти действия были обычными при старом авторитарном режиме, они определённо не были совместимы с установившимися стандартами демократических государств. Репортаж Эмнисти Интернэшнл изображает полицию в виде авторитарной силы, которая за закрытыми дверями совершает насилие и вендетту. Жестокое обращение, конечно же, неприемлемо при демократии, и предположения Эмнисти Интернэшнл о том, что полиция Праги могла получать удовольствие от этого, действительно настораживает. Если демократии позволено больше, чем просто грубая служба, официальные лица Чехии не могут больше придерживаться позиции, которая предполагает поддержку офицеров полиции, не считаясь с характером их действий.

Кроме событий, произошедших во время заседания МВФ и ВБ, Эмнисти Интернэшнл (Amnesty International, 2001) описала следующее дело, которое произошло в начале 2000 г., как другой пример неудачи полиции Чехии общаться со всеми гражданами как с равными:

«В феврале в баре в Находе (Nachod) около 15 скинхедов, выкрикивая расистские оскорбления, напали на пятерых цыган и ещё одного мужчину, которому нанесли удар по голове, сломав ему один зуб. Габриэле Фаркасовой (Gabriela Farkasova), консультанту по цыганскому вопросу окружного правительства и свидетельнице нападения, удалось покинуть бар и вызвать полицию. Хотя цыгане-пострадавшие опознали нескольких нападавших, полиция якобы, не смогла задержать или даже должным образом зафиксировать их личности в тот момент. Впоследствии всех пострадавших опросили об инциденте, и те помогли распознать одного из нападавших по досье, в котором были собраны данные о местных скинхедах. Однако большинство скинхедов были не местными, и полиция не показала пострадавшим фотографии хотя бы одного из неместных скинхедов. По всей видимости, полиция расценила это происшествие как драку в баре, а не расистское нападение».

Один источник в полиции Праги, который пожелал остаться неназванным, полагал, что устранение критики в адрес работы полиции зависит от ответа на вопрос: когда Чешская Республика решит расстаться со своим авторитарным прошлым и создаст судебные структуры, которые снимут ответственность за расследование правонарушений с плеч

самих обвиняемых? Лундберг (Lundberg, 1993) высказал подобную точку зрения в период обсуждения полицейских реформ в Центральной и Восточной Европе после 1989 г. Тот факт, что в Чешской Республике министерство внутренних дел само отвечает за расследование полицейских правонарушений, не оставляет возможности обеспечения внешней оценки. Без механизма внешнего контроля, который может возложить на полицию ответственность за свои действия, нельзя добиться прогресса в области защиты прав человека.

Возможно даже более тревожным, чем неспособность или нежелание полиции решить цыганский вопрос, является глубокое презрение, которое испытывают и официальные лица по отношению к этому меньшинству. Мортковиц (Mortkowitz, 1997) объяснял это так:

«Следуя за обращением организации Богемия Фаундейшн (Bohemia Foundation) к приглашённым высокопоставленным лицам, один журналист спросил о влиянии на возможность вступления Чехии в Европейский союз, с учетом проблемы цыган, которые ищут политическое убежище за границей. Вопрос приветствовался ухмылками многих присутствующих политических деятелей Чехии. Это являлось причиной того, что один из участников обратил внимание чехов на эту проблему. Это совершенно справедливый и законный вопрос, говорил он укоризненно. Он добавил, что цыганская проблема очень важна, и требует своего разрешения. Хотя она и не должна стать препятствием на пути интеграции Чехии в европейские структуры, он акцентировал своё внимание на том, что цыганский вопрос может стать стратегической проблемой, если не будет решен в течении долгого времени. Ухмылки политических деятелей Чехии также шокировали известного иностранного члена делового сообщества Чехии, который покинул зал в знак протеста. Меня обидели лично, сказал протестующий, который пожелал остаться неизвестным. Вопрос заключается в том, насколько серьёзно относится правительство Чехии к цыганской проблеме. Он продолжил, что правительство Чехии объявило о том, что оно серьёзно настроено на решение этой проблемы. Но когда проблему вынесли на обсуждение, они насмеяются над ней. Это порождает серьёзный вопрос о том, насколько надежны их заявления по проблеме цыган или какой-либо другой проблеме».

Несмотря на тот факт, что уже давно существует напряжённость между преобладающим чешским населением и её цыганами, есть доказательство того, что полиция Чехии предпринимала конкретные шаги по улучшению взаимоотношений с этим меньшинством. В январе 2002 г., к примеру, Иржи Колар распорядился создать оперативную группу по изучению того, как лучше всего полиция может реагировать на специфические проблемы, которые возникают во взаимоотношениях между полицией и цыганами. На требование оценить эффективность подготовки в академии, направленной на снижение уровня предубежденности среди курсантов полиции, Колар отметил, что готовится выделение средств для решения цыганских проблем в Законе о полиции 2002/2003 гг. Тот факт, что этого еще не сделали, служит дополнительным доказательством того, что разрешение цыганских проблем может и не быть первым в списке первоочередных задач полиции.

Принцип четвёртый: Полиция должна быть прозрачна в своих действиях

Предшествующие обсуждению результатов опроса респондентов и другие данные, собранные для этого проекта, говорят о том, что прозрачность деятельности полиции становится все заметнее. Хотя в полиции и существуют еще резервы для значительного улучшения положения дел в этой области, уровень доступности к информации о её деятельности значительно вырос с 1989 г. Хотя доступ к информации относительно расследования правонарушений, совершенных офицерами полиции, все еще остаётся ограниченным,

однако о злоупотреблениях полиции активно сообщается в местных средствах массовой информации. Министерством также были сделаны некоторые шаги по выявлению и наказанию офицеров, которые нарушают правила организации и демократические принципы. Однако правдивость некоторых из этих утверждений остаётся под сомнением. К примеру, министерство не предотвратило правонарушений со стороны полиции во время подавления беспорядков, связанных с проведением заседаний МВФ и ВБ, но затем отказалось назвать виновных офицеров по имени. Вилсон (Wilson, 2001) сообщил:

«Министерство внутренних дел зафиксировало три случая превышения силы во время сентябрьской демонстрации антиглобалистов. Но, к большому сожалению правозащитников и наблюдателей, виновные офицеры не были названы или наказаны. «К сожалению, не было выявлено лиц, против которых могли бы быть предъявлены обвинения», — сказал инспектор министерства внутренних дел Микулас Томин (Mikulas Tomin). Группа Томина подтвердила, что полиция превысила свои полномочия по применению силы в отношении к демонстрантам 26 сентября».

Утверждение Томина о том, что виновные офицеры не могут быть выявлены или наказаны, было опровергнуто позже в той же статье:

«Полицейские силы — это иерархический институт, — сказал Марек Веселы (Marek Vesely), представитель организации «Общественные правозащитные наблюдатели» (Civic Legal Observers), которая наблюдала за действиями полиции во время мирового финансового саммита в сентябре. — Кто-нибудь всегда должен нести ответственность за уголовное деяние — будь то виновный полицейский или вышестоящий начальник, который нес службу во время совершения нарушения закона».

В данный момент полиция Чехии охотно соглашается, что нарушения действительно были, но не делает следующего логичного шага по обнародованию имен нарушителей и их наказанию. Это служит интересам полицейской организации путем обеспечения лояльности в своих рядах, поскольку каждое подобное происшествие показывает офицерам, что организация приложит все усилия, чтобы защитить их, не взирая на то, что они совершили. Более того, пока расследования подобных происшествий будет поручаться работникам самой полиции, у общественности не может быть доверия к легитимности этих разбирательств. В неподписанной статье в газете «Прага Пост» говорилось по этой проблеме:

«Сказать, что доклад [Эмнисти Интернэшнл] ждали — значит, ничего не сказать. Правозащитники остро критиковали поведение полиции в дни беспорядков в Праге. В то время наша газета критиковала организаторов акции, которые обещали обеспечить мирную демонстрацию, за то, что они позволили своим членам пойти на столкновение с полицией, что, к сожалению, стало типичным для противников глобализации. Зажигательными бомбами швырялись как булыжниками. Эти действия остаются неприемлемыми и предосудительными. Они никоим образом не способствовали делу. Это позволяет средствам массовой информации изображать критиков глобализации как пляшущих по дудку своих заводил хулиганов, ищущих только повод нарушить установленный общественный порядок. Итак, наша критика остаётся. Но на столе новое дело. Эмнисти изображает зловещие полицейские силы такими, которые за закрытыми дверями получают удовольствие от бессмысленного насилия и вендетты, граничащей с пытками. Пытки — это жёсткое и рискованное слово. То, что Эмнисти использовало его, хотя и осторожно, говорит о том, что она предлагает Праге серьёзно отнестись к этим обвинениям — т.е. то, что она пока отказывалась делать. Вместо этого,

официальные лица вели себя холодно или высокомерно, заняв позицию «не трогайте наших ребят», которая не поможет этой стране двигаться вперед. Главный вопрос, который следует задать, говоря о полиции, это: Когда же эта страна решит расстаться со своим авторитарным прошлым и создаст судебные структуры, которые заберут процесс расследования из рук самих обвиняемых? Нелогично, когда полиция сама занимается расследованием полицейских злоупотреблений, а министерство внутренних дел сторожит само себя. Властные полномочия даются для защиты государства. Полиция существует для того, чтобы бороться с теми, кто нарушает правопорядок. Но когда защитники правопорядка превышают свои полномочия и используют закрытые камеры как щит, за которым нарушают конституционные права, те, кто наделил их властью, должны незамедлительно установить, что произошло, и наказать виновных. В то время как в большинстве европейских государств создаются специальные комиссии для расследования обвинений в адрес полиции относительно злоупотреблений, Чешская Республика это скрывает».

Эти мнения убедительно описывают фундаментальный вопрос, который должен быть решен полицией Чехии, если она искренне хочет выглядеть прозрачной в своих действиях. Это может быть реализовано посредством организации опросов граждан или посредством введения института надзора. Несмотря на противодействие полиции, эти события обсуждались в местных средствах массовой информации, и даже министерство признало наличие правонарушений со стороны офицеров полиции. Подобные критические оценки способствуют повышению уровня ее прозрачности. Подробная, критическая информация относительно действий полиции сейчас доступна для общественного обсуждения, и это может предшествовать настоящим изменениям. В этой связи Вацлав Гавел (Vaclav Havel, 1989) заявил: «Я действительно создам систему, в которой слова способны встряхнуть всю структуру правительства, где слова могут оказаться могущественнее, чем десять военных дивизий».

Вывод

Полиция Чехии действует в нестабильной политической, социальной и экономической обстановке. Она призвана поддерживать верховенство права, несмотря на то, что законодательство постоянно меняется. Конечный успех или провал проведения в жизнь демократических принципов, безусловно, связан с попытками нации достигнуть той же цели. Полиция Чехии будет сталкиваться с новыми проблемами по мере изменения окружения. Приведет ли это к принятию демократических принципов или к возврату к авторитарным методам – покажет будущее. Конечно, как компоненты большой системы, которой они едва управляют, они мало что могут сделать для того, чтобы решить свою собственную судьбу. Можно использовать опыт многочисленных стран, которые решают те же проблемы переходного периода. В Сербии, например, непосредственное участие полиции в войнах, начиная с 1989 г. привело к почти полному отказу от принципов демократической полицейской деятельности. Причастность полиции к политическим интригам только снизило способность организации поддерживать принципы демократической полицейской деятельности в будущем. Полиция Чехии не должна поддаваться на попытки её политизировать. Начальник департамента профилактики преступности министерства внутренних дел, Йитка Гуричова (Jitka Gjuricova, 2002) отметила, что общественное мнение по поводу беспорядков антиглобалистов в Праге в 2000 г. было подготовлено еще до самих событий. С учетом проведения в различных странах мира исследований, подобных настоящему, появляется проблема в их сопоставлении. Существуют разнообразные системы структурной

организации полиции, управленческие стратегии, механизмы подотчетности и постоянно действующие инструкции, которые коренным образом отличаются в различных странах. Однако есть несколько ключевых терминов, которые всплыли в недавних исследованиях, проведенных в разных частях света, и которые можно сравнивать. К ним относятся: беспристрастность, порядочность, справедливость, подотчетность и прозрачность. Будущие исследования должны сконцентрироваться на этих и похожих понятиях в попытках создать инструмент, который полиция может использовать универсально; который, с учетом естественных особенностей, может быть использован и в других полицейских организациях.

Литература

- Amnesty International. 2001. *Annual Report on the Czech Republic, 2001*. London.
- Auster, A. 1992a. 'Ruml vows a new face for Police'. *Prague Post*, 8 Nov. 1992.
- Auster, A. 1992b. 'Police probe abuse charges'. *Prague Post*, 20 Oct. 1992.
- Auster, A. 1992c. 'Crackdown signals a change in police tactics'. *Prague Post*, 4 Aug. 1992.
- Auster, A. 1992d. 'Tougher police image brings lasting change to city centre'. *Prague Post*, 6 Oct. 1992.
- Auster, A. 1992e. 'Romanies appeal to Czechs to be sensitive to racism'. *Prague Post*, 20 Oct. 1992.
- Auster, A. 1992f. 'Romany coverage isn't their responsibility'. *Prague Post* 9 Dec. 1992.
- Bayley, D. 2001. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington.
- British Delegation to the Czech Republic. 1991. 2nd Report. Sep. 1991. London.
- Burianek, J. 1998. 'Democratization, crime, punishment and public attitudes in the Czech Republic', in *Crime, Law, and Social Change*. University Park, PA.
- Chipman, J. 1997. 'Police complete investigation on Sladek'. *Prague Post*, 11 June 1997.
- Criminological Institute. 1996. Statistics of the Ministry of the Interior. Prague.
- Gjuricova, J. 2002. Personal interview conducted on 26 Feb.
- Havel, V. 1989. Statement to the German Booksellers Association on 15 Oct. 1989. Prague.
- Havelka, M. 1997. 'Democracy in the shadow of globalisation', *Sociologicky Casopis*, vol. 33, no. 3.
- Institute for the Investigation of Public Opinion. 2001. *National Report on Crime in the Czech Republic*. Prague
- Kilmova, O. 1992. 'Stolen antiques found'. *Prague Post*, 1 Sep. 1992.
- Kolar, J. 2002. Personal interview conducted on 28 Feb.
- Levy, A. 1991. 'Us'. *Prague Post*, 1 Oct. 1991.
- Lundberg, K. 1993. *The Czech Republic: Police Reform in a New Democracy*. Harvard
- Marenin, O. 1998. 'The goal of democracy in international police assistance programs', *Policing*, vol. 21, no. 1. Bradford
- Maryska, F. 1991. Editorial. *Prague Post*, 26 Nov. – 2 Dec. 991.
- Morkowitz, S. 1997. 'Cook: Romany issue – not funny'. *Prague Post*, 3 Dec. 1997.
- Rosenberg, T. 1995. *The Haunted Land: Facing Europe's Ghosts After Communism*. New York.
- Sacher, R. 1991. Report on Eastern Europe. *Radio Free Europe*, 28 June.
- United Nations High Commissioner for Human Rights. 1996. *International Human Rights Standards for Law Enforcement: A Pocket Book on Human Rights for the Police*. New York.
- United Nations International Police Task Force. 1996. *Commissioners Guidance*. Sarajevo.
- Wilson, F. 2001. 'Police brutality actions are confirmed'. *Prague Post*, 14 Feb. 2001.

Глава 2

**«ЛЕДИ УХОДИТ»: ТИХОЕ ИСЧЕЗНОВЕНИЕ
ПОЛИЦИИ ГДР ПОСЛЕ 1989 ГОДА**

Фабиан Йобард

Введение

Что было под угрозой в германском процессе преобразования социалистической полиции после 1989 г.? Конечно, некоторые из проблем немецкого преобразования аналогичны проблемам, с которыми сталкивались и другие бывшие социалистические страны: интеграция бывших агентов, реформа бывших организаций и бюрократии, разработка и имплементация нового законодательства и т.д. Все же есть много факторов, которые отличают Германию от ее восточных соседей. С точки зрения конституционного права, преобразование представляло собой просто интеграцию административных единиц (известных как *Neue Bundesländer* или *NBL*) в конституционный и административный порядок Федеративной Республики Германии (Статья 23 западногерманской конституции). При этом никакой конституционной реформы не происходило, просто в 1990 г. двумя немецкими государствами было подписано Соглашение об объединении (*Einigungsvertrag*) (Glaesner и Wallace, 1992; Maier, 1997). Полный текст Соглашения об объединении можно найти в (Hancock and Welsh, 1994: 353-63).

Метод преобразования административных структур, которые существовали в Восточной Германии, в значительной степени напоминал «вспышку молнии». В день объединения октября 1990 г. был установлен единый политический режим Федеративной Республики Германии, с 16 автономными административными единицами, получившими наименование «земель» (*Länder*), и, следовательно, 16 полицейскими формированиями и двумя полицейскими формированиями федерального уровня: (*Bundeskriminalamt* (БКА) — аналог ФБР), а также пограничной и транспортной полицией (*Bundesgrenzschutz polizei* (БГС) (подробнее см. Busch *et al.*, 1998; Rupperecht, 1995).

Какой опыт можно извлечь из «германского подхода» к реформированию правоохранительных и полицейских институтов? В ответе на этот вопрос нужно рассмотреть, может ли уникальность германской политической трансформации, основанной на интегральной экспансии государственных структур ФРГ бывших территорий ГДР, преподать некие уроки в области полицейской перестройки другим государствам? Учитывая нормативный характер этой книги (Saparini and Marenin, 2004), цель которой достичь лучшего понимания того, какой демократическая полиция есть на самом деле, какой — она должна быть, мы, в частности, попытаемся понять, как авторитарный режим, существовавший в Восточной Германии, смог привести к началу и успеху реформ, или, пользуясь терминами «транзитологии», к переходу и последующей демократической консолидации полиции (о переходном периоде в Германии см.: Stark and Bruszt, 1998; Dobry, 2000; см. также Hancock and Welsh, 1994; и Offe 1996).

Прежде, чем начать анализ этой проблемы, необходимо сказать несколько слов о полиции ГДР до 1989 г. (для получения информации относительно самой ГДР см. *Introduction in Fulbrooke*, 1995; а для более подробной информации о полиции ГДР, см. *Lindenberger*, 1998 и *Lindenberger*, 2003). Народная полиция (*Volkspolizei* или НП), которая состояла, приблизительно, из 60000 офицеров, была одним из столпов национальной обороны и подчинялась Генеральному секретарю Коммунистической партии. НП, которая была организована по

военному образцу, была вынуждена подчиняться надзорным и политическим структурам, в частности «Штази» (Slaatsicherheit) (Fulbrooke, 1995). Штази или «политическая полиция», считала, что НП, или регулярная полиция, плохо оснащена для борьбы с преступными элементами. Народная полиция, прежде всего, отвечала за общественную безопасность и наблюдение за местной социальной деятельностью. Сначала мы рассмотрим процесс «поглощения», а затем — его влияние на процессы трансформации и демократизации полиции.

Процесс поглощения (1989–1990)

Полиция ФРГ: единственно возможный стандарт для полиции

С конституционной и политической точки зрения, и в особенности после того, как на парламентских выборах 18 февраля 1990 г. в ГДР победили сторонники канцлера Коля, западногерманское правительство стремилось провести объединение двух государств как можно быстрее, что позволило избежать каких-либо институционных изменений в Западной Германии (Glaessner, 1994; Maier, 1997). С монетарной или административной точки зрения, единственными приемлемыми стандартами должны были стать стандарты ФРГ, которые просто экспортировались. Преобразование должно было основываться на методе «трансплантации». Самой главной особенностью трансформации была западногерманская конституционная процедура, известная как «административная взаимная помощь» (Amshilfe), согласно которой одна земля оказывала помощь другой. Таким образом, каждая земля Западной Германии должна была оказать помощь и поделиться своим опытом с другой землей в Восточной Германии (например, Бавария и Баден-Вюртемберг помогли Саксонии; Северная Вестфалия – Бранденбургу, Шлезви – Гольштейн – Мекленбургу).

Стандарты и ценности полиции ФРГ

В Западной Германии ответственность за поддержание правопорядка возложена на каждую землю. Таким образом, сколько земель — столько и полицейских ведомств. Кроме этого, существуют две федеральные полиции, БКА и БГС. Эти полицейские формирования, находящиеся под все более либеральном контроле и со стороны земельных властей, используют одни и те же процессуальные нормы, но обладают индивидуальной компетенцией в области администрирования и общественной безопасности (Polizeirecht). Все увеличивающаяся централизация ФРГ, начиная со времени канцлера Вили Брандта (1969–74), борьба с внутренним терроризмом (с 1972 г.), а также все растущая профессионализация полиции способствовали дальнейшей унификации методов и структур, начиная с 1970-х гг. Этот процесс ускорился с созданием «Конференции министров внутренних дел земель» (ВДК), под эгидой федерального министра, который внедрил *de facto* централизацию западногерманской полиции, процесс, который продолжается даже сегодня. Кроме того, начиная с начала 1990-х гг., эти полицейские формирования были вовлечены в программы обеспечения правопорядка с помощью общественности, а также развития сотрудничества с муниципальными и местными ассоциациями (Aden, 2002).

Федеральная политика и сущность полицейских реформ в Восточной Германии

Руководящие принципы полицейских реформ, определенные Соглашением об объединении в августе 1990 г.

«Избирательное выравнивание» февраля 1990 г. на Востоке ускорило неизбежный процесс административного выравнивания, основанного на переговорах между Восточной и

Западной Германией, сначала относительно монетарного союза, а затем — конституционного объединения. Весной началась серия неофициальных обменов между полицейскими Запада (кадровыми или пенсионерами) и Востока. Правовой базой этих обменов послужило решение ВДК от 5 мая 1990 г. о создании объединенной рабочей группы с целью организации и укрепления сотрудничества между полицейскими ведомствами двух государств. В частности, ввиду резкого роста незначительных преступлений в ГДР, решения ВДК от 28-29 мая и 29 июня обязали Народную полицию провести выравнивание своей структуры относительно стандартов полиции ФРГ под эгидой Федеральной школы полиции в г. Мюнстере. Эти два решения содержат основные организационные принципы деятельности полиции на Западе (верховенство закона, федерализация полиции, критерий профессионализма при подборе кадров на службу, выравнивание стандартов подготовки и службы, техническое переоснащение).

Решение от 8 августа излагает основные принципы сотрудничества в области профессиональной подготовки: обязательство восточногерманской полиции о принятии принципов подготовки полиции Западной Германии; введение профессиональных и демократических критериев для подготовки без отрыва от службы; возможность обучения восточногерманских полицейских в западногерманских школах; направлении учебно-методических материалов из ФРГ в ГДР; а также создание постоянной координационной группы. Эти программы предлагают радикальное решение главной проблемы переходного периода, а именно: как этот переход должен быть осуществлен или, другими словами, как определить коротко- и долгосрочный аспекты переходного процесса. В условиях жесткого временного графика, установленного канцлером Коелем, политики, принимавшие определявшие правоохранительную политику рисковали всем ради скорого успеха (Glaessner, 1994).

Вопрос о долгосрочных последствиях и возможных долгосрочных рисках, связанных с переходным процессом, не ставился вплоть до 1990-х гг.; безотлагательность была движущей силой реформы (информация относительно временных аспектов политических решений в переходный период см. Offe, 1996; Dobry, 2000; Jobard, 2003). Политический императив западногерманского правительства не был единственным фактором, требующим упоминания. С точки зрения охраны правопорядка и безопасности, два фактора обусловили потребность в срочном вмешательстве в дела Восточной Германии: необходимость контроля над растущей преступностью, что стало неожиданным как с точки зрения ее масштабов, так и разнообразия форм; и, ввиду неизбежного объединения, необходимость управления восточногерманской полицией, которая не была ни знакома, ни достаточно понятна.

Однако скорость политико-административного процесса не могла сама по себе решить проблему психологического аспекта объединения двух полицейских ведомств. Проблему возможной интеграции персонала НП, т.е. тех, кто, без сомнения, был опорой режима ГДР, необходимо было решать. Но решить ее теми же темпами, как и структурное выравнивание, было невозможно.

Политические и идеологические измерения полицейских реформ

Статья 20-EV Соглашения об объединении содержит общие принципы вступления служащих гражданской службы ГДР в гражданскую службу объединенной Германии (Verbeamtungskriterien, или критерии назначения для гражданских служащих). Те лица, которые занимали руководящие должности в СЕПГ различного уровня (национальном, региональном и коммунальном), лидеры профсоюзов, преподаватели марксизма-ленинизма и сотрудники Штази были исключены из процесса.

На первый взгляд, эти общие условия были несовместимы с общими правилами НП: восточногерманская полиция была формально неотъемлемой частью Штази, руководимой

Эрихом Милке. Применение всех ограничений в полном объеме привело бы к увольнению 120000 офицеров и, как следствие, к значительной нехватке кадров. Поэтому было принято решение об увольнении только большинства старших офицеров. Судьба остальных решалась в индивидуальном порядке, в зависимости от эффективности его служебной или педагогической деятельности. С этой целью, непосредственно с момента поглощения Народной полиции в полицию Западной Германии, эти офицеры должны были заполнить индивидуальные опросники (Fragebogen), обрабатываемые специально назначенными комиссиями. Таким образом, с самого начала, интеграция полиции ГДР в полицию Запада была только временной мерой.

Процесс поглощения

С марта до 3 октября 1990 г. старшие полицейские офицеры массово были уволены из Народной полиции, и эта организация начала адаптироваться к западногерманским полицейским стандартам.

Начиная с октября, вся репрессивная политическая полиция ГДР оказалась в положении структурной паники перед лицом общественных демонстраций, которые произошли в трех крупнейших городах страны, Дрездене, Лейпциге и Берлине (Kuran, 1991; Opp, 1994; Maier, 1997). Самым ярким примером утраты контроля политической полицией было внезапное решение освободить фактически всех политических заключенных, которые содержались в тюрьмах ГДР в ноябре 1989 г. (Dünkel, 1992; Jobard, 2002).

Что касается охраны правопорядка, ситуация была ненамного лучше. В период перехода, с ноября 1989 г. до февраля 1990 г., предпринимались попытки преобразовать полицию, распустив боевые и военизированные группы, имевшие задачи поддержания правопорядка (отряды специального назначения, «рабочие вооруженные силы» и другие милицейские формирования), и создавая полицию, которая четко отличалась бы от армии (путем расформирования военной структуры НП и внедрения подготовки и функций, непосредственно связанных с охраной правопорядка). В феврале 1990 г. вышел приказ, согласно которому с целью снижения количества нарушений дисциплины (Disziplinlosigkeit) и случаев невыполнения приказов (Nichtdurchsetzung), все полицейские, противящиеся демократическим переменам, были обязаны оставить полицию. Был внесен на обсуждение законопроект, который ограничивал возможности применения летального оружия и вводил личную идентификацию офицеров с помощью индивидуальных знаков отличия. Законопроект, ускорив движение НП к демократии, способствовал массовому увольнению офицеров полиции порождению апатии среди тех, кто еще оставался на службе.

В Восточном Берлине только 9600 офицеров из 11200 продолжили службу в новой полиции. В Бранденбурге 3000 из 13500 полицейских ушли из полиции по собственному желанию. В Тюрингии только 8000 офицеров из 13000 подали заявления не продление службы. Наконец только 2800 высокопоставленных полицейских (от полковника до генерала) из всех восточногерманских земель представили рапорты о продлении службы (Haselow, 2000). Более того, эта апатия подпитывалась огромным объемом работы, который возник вследствие введения свободы передвижения и, как следствие, всплеска преступности. В 1990 г., по сравнению с 1989 г., количество жалоб возросло на 30%; квартирных краж — на 220%; поджогов — на 75%; грабежей — на 50%. К этим цифрам необходимо добавить новые виды преступлений: наркоторговля; политический экстремизм (в частности, неонацизм). К такому повороту событий Народная полиция не была готова, а личному составу не хватало специальной подготовки. Положение с дорожным движением было особенно сложным: количество погибших в автодорожных происшествиях выросло более чем на 85%. Положение усугублялось также недостатком интереса к полиции со стороны восточногерманского населения. Говоря об уровне доверия населения к профессиональным качествам своей

полицейской, только 12% респондентов сказали, что они были убеждены, что «полиция обеспечивает контроль над преступностью» (Schattenberg, 1991).

Результатом этих тенденций стало то, что полиция, которую планировали инкорпорировать в полицию ФРГ стала деморализованной. Опрос офицеров полиции, проведенный между 28 августа и 25 октября 1990 г., показал раскол среди бывших работников НП по вопросу о проводимых реформах: 50% офицеров заявили о поддержке социальных преобразований, тогда как 30% заявили, что они не утвердились в своем мнении. Более важно то, что много офицеров признали наличие как чувства беспокойства относительно своего общественного положения (96% заявили, что не уверены в своем будущем), так и чувства страха перед политическим коллапсом (80% заявили, что социальные напряженные отношения приведут к более серьезным политическим конфликтам). Наконец, половина полицейских заявили, что они не способны справиться с новыми условиями работы в полиции. Опрос кадровых работников НП выполнялся группой социологов в период с 28 августа до 25 сентября 1990 г. (Wanderer and Thieme, 1990). Именно в этих условиях глубокой профессиональной и политической неуверенности 3 октября 1990 г. Народная полиция вошла в состав полицейской службы объединенной Германии.

Полицейское объединение 3 октября 1990 г.

3 октября 1990 г. Германия стала единым юридическим образованием, охватывающим регион от Рейна до Одера: 15 октября Уголовный кодекс ФРГ был распространен и на восточные земли (до этого действовал уголовный кодекс, утвержденный законом ГДР от 1 октября, созданный по западным образцам). 3 октября каждая восточногерманская земля приняла временный полицейский закон (Polizeirecht), основанный на законе их земли-партнера из Западной Германии. Всем офицерам, подавшим рапорт о приеме на службу в новую полицию, это было разрешено в случае удовлетворения трех условий. На них более не распространялся устав для гражданских служащих (Beamte), но они попадали под категорию обычных служащих (Angestellte): решение об их постоянной интеграции должна была принять специальная отборочная комиссия (Personalauswahlkommission).

Кроме того, чтобы контролировать расходы на выплату заработной платы в стране, где с 1 июля 1990 г. валюта была объединена, они обнаружили, что получают только 60% заработка их коллег с Запада. Наконец, все офицеры были лишены их предыдущего звания и продолжали службу на более низкой должности. Все высокопоставленные офицеры и начальники, которые подали рапорт об интеграции, были отстранены от активной службы и зачислены в «список ожидания» (Warteschleife), пока их личные дела находились на изучении. Все функции управления в восточных землях взяли на себя полицейские из Западной Германии.

Новая полиция в восточных землях

С самого начала «поглощение» Народной полиции структурами полиции Федеративной Республики Германии представило две главных проблемы: проблему соответствия полицейских новым критериям полицейской работы; и способность полицейской организации контролировать ситуацию (преступность и общественный порядок) и управлять самой организацией. Поэтому проблему можно было изложить следующим способом: как они могли гарантировать, что решения, принятые по соображениям политической безотлагательности (темп, предложенный Гельмутом Колем) и перед лицом срочных социальных потребностей (ежедневного обеспечения общественного порядка), не подорвут учреждение и жизнеспособность эффективной и демократической полиции? Было бы это возможным гарантировать, что решение, которое было вызвано потребностями момента, не приведет в тупик (Мое, 1990; Pierson, 2000; Dobry, 2000) и, таким образом, парализует будущее?

Квалификация и дисквалификация работников полиции

Самой большой проблемой оказался вопрос управления персоналом, который новый режим унаследовал от прежнего. Эту проблему можно разбить на три подпроблемы. Первая была связана с раздутыми, по сравнению с полицией Западной Германии, штатами Народной полиции, как среди командного состава, так и среди рядового. Было подсчитано, что для того, чтобы уравнивать соотношение численности полиции к численности населения на Востоке и Западе, необходимо было уволить 80000 работников НП. Причем, это касалось только тех офицеров Народной полиции, которые еще оставались на службе к октябрю 1990 г. Кроме того, как уже отмечалось, почти все офицеры полиции (за небольшим исключением) состояли в коммунистической партии. Поэтому предстояло еще ввести процедуры проверки их политической лояльности. Наконец, по своим профессиональным качествам офицеры НП значительно уступали работникам западногерманской полиции и оказались неподготовленными к росту преступности. Эти три проблемы требовали безотлагательного решения.

Проблему избыточной численности, включая переизбыток командного состава, частично удалось решить за счет полицейских, уволившихся со службы. Многие полицейские подразделения были расформированы (в частности, те, кто контролировал выезд с территории ГДР; а также все вспомогательные подразделения Штази). Оставшиеся были подвергнуты индивидуальному тестированию специальными кадровыми квалификационными комиссиями.

Проверка профессиональных качеств работников Народной полиции

Процедура проверки профессиональных качеств работников Народной полиции лучше всего описана в меморандуме Эриха Патзольда (Erich Patzold), министра внутренних дел Западного Берлина, подготовленного в марте 1990 г. (Jobard, 2003):

Национальная полиция была централизованной организацией, основанной на государственной марксистско-ленинской идеологии. Ее задачи и компетенция отвечали социалистическим взглядам роли полиции и не соответствовали демократическим взглядам. [...] Но очевидно, что рядовые работники получили базовую подготовку, а также «ценный опыт», что не стоит недооценивать. Понятие «ценного опыта» включает фундаментальную подготовку, на базе которой мы должны работать. Поэтому мы предлагаем ввести систему профессиональной подготовки «без отрыва от прохождения службы». [...] Практические навыки занимают центральное место в нашей работе, поэтому мы рассматриваем профессиональные качества как ядро демократической полицейской работы.

Это обозначало, что полиция западных стран не могла обойтись без полицейских с Востока, обладающими намного лучшим знанием территории, чем их западные коллеги. Несмотря на то, что они были лучше обученными, западные полицейские мало, что знали о местных тонкостях полицейской работы. Эти обстоятельства вынудили руководство земли Мекленбург — Померания определить следующие параметры интеграции полицейских: на службе оставлялось только 80% рядового состава, 20% — среднего командного и 1% — для старшего командного состава. Такие же параметры были установлены и в других землях. Первым шагом на пути к сокращению полицейских, как уже отмечалось, разработка градации оплаты труда офицеров полиции на Востоке и Западе, а также должностное понижение всех восточногерманских офицеров полиции.

Вторым шагом, имевшим значительные последствия, было то, что всем офицерам в возрасте более пятидесяти лет или имевшим выслугу более 25 лет по их желанию могли

получить «более раннюю отставку», то есть более раннюю, чем обычно. Естественно, многие офицеры воспользовались такой возможностью, которая позволила им избежать волнений, связанных с ожиданием результатов деятельности кадровых квалификационных комиссий, и получить определенный постоянный статус. Это было действительно драматическое решение, которое повлекло массовые увольнения самых опытных офицеров, которые, кроме того, были наиболее популярными у населения. В Мекленбурге ни один офицер в возрасте свыше 50 лет не подал рапорта о зачислении в новую полицию. Третьим шагом была предусмотрена проверка профессиональных качеств путем изучения личных дел и результатов заполнения специальных анкет (Fragebogen). Подготовка в области, не связанной со службой в полиции, отсутствие подготовки, или ее недостаточный уровень — все это служило основанием для «обычного увольнения» (Ordentliche Kündigung).

Проверка политической лояльности бывших работников Народной полиции

Как уже упоминалось, проверялись не только профессиональные качества офицеров полиции. Политические биографии кандидатов тоже принимались во внимание и могли служить основанием для «исключительного увольнения» (Ausserordentliche Kündigung). Было пять главных оснований для такого увольнения:

1. Принадлежность к политическим структурам или Штази: это относилось, прежде всего, к старшим офицерам, которых, в основном, это и затронуло.
2. Разовое или длительное сотрудничество со Штази или Партией.
3. Совершение деяний, противоречащих принципу верховенства закона, в частности, унижающих человеческое достоинство, или любое активное участие в жестокое подавлении демонстраций во время визита Горбачева 8 — 10 октября 1989 г.
4. Наличие политических взглядов (*Politische Gesinnung*), противоречащих принципу верховенства права, или политических воззрений, запрещенных в ФРГ.
5. Преднамеренные ложные декларации, ложь или умолчание. Было важно, чтобы в глазах комиссии кандидат признавал свои прошлые ошибки, нежели умышленно скрывал их.

К этим требованиям, выдвинутым полицией, добавлялись политические экспертизы, выполняемые специальным органом, уполномоченным на изучение прошлого ГДР, который получил название Комиссии Гаука (Gauck-Behord). Согласно указанию министра Йохима Гаука (Joachim Gauck), этот федеральный орган получил задание изучить индивидуальную и коллективную ответственность прежних жителей ГДР после систематической проверки архивов Штази и СЕПГ. Это означало, что кандидат, принятый в объединенную полицию комиссией какой-то из земель, всегда рисковал быть уволенным Комиссией Гаука, которая, посредством изучения его личного дела в Штази или дел других лиц, обнаруживала его причастность к тем или иным действиям, нарушающим основные права человека.

Кадровая работа в восточногерманской полиции: длительность и нарушения

Чрезвычайно трудно определить точно, были ли полицейские уволены на «стандартном» или «исключительном» основании. Процедура изучения растянулась более чем на четыре-пять лет (этот процесс включал изучения десятков тысяч дел), что еще более усложнило их дальнейшую оценку. Более того, решение Комиссии Гаука могло быть вынесенным в течение 10 лет после окончания работы комиссии. Дождаться окончательно решения представлялось чрезвычайно сложной задачей.

В заключение можно сказать, что в зависимости от земли, но независимо от служебного положения приблизительно 30% офицеров не возобновили свою работу в полиции, хотя

очень многие использовали шанс выхода в отставку. В Берлине только один высокопоставленный офицер остался на прежней должности, но по решению Комиссии Гаука он был уволен несколько лет спустя. Всего было уволено 1056 офицеров. Квалификационная комиссия в Бранденбурге, была создана из полицейских и государственных служащих, назначенных парламентом, и руководилась офицером полиции из земли-партнера, Вестфалии. Приблизительно 4000 из 10500 кадровых полицейских были уволены на стандартных основаниях или были вынуждены уйти в «раннюю отставку». Только 150 полицейских были уволены по политическим причинам. В Мекленбурге, где комиссия состояла из двух человек, 20-30% персонала были уволены согласно прямому указанию премьер-министра. В Тюрингии 5500 полицейским (из 8000) было позволено продолжить службу. В результате, приблизительно 1750 офицеров, ходатайствовали о поступлении на службу. В Саксонии из 11500 претендентов, приблизительно 500 кандидатур были исключены. В Саксонии-Анхальт из 10000 офицеров, подавших рапорты о приеме на службу, было отклонено 2300 (Haselow, 2000).

Эти опустошительные чистки привели к острой нехватке личного состава и падению морального духа. Так же как и в гражданских службах, эта нехватка позволила тем, кто сотрудничал с полицией Западной Германии, получить самые лучшие или руководящие должности в полиции Восточной Германии. В земле Бранденбург, например, все начальники отделов полиции, были офицерами из земли-партнера Вестфалия, так же как и все лица среднего командного звена (Polizeiprasidente), с только одним исключением. Более того, все из них были членами СПГ.

К кадровой нехватке старшего офицерского состава следует добавить лиц с недостаточной квалификацией, которые в течение первых двух лет часто проходили дополнительную подготовку (в Саксонии в 1992 г. эта категория составила 10% личного состава). Если добавить еще материальные трудности, все это в целом делало полицейские структуры чрезвычайно хрупкими.

Западногерманские полицейские стандарты и восточногерманские особенности: прием на службу и профессиональная подготовка

Полицейские, которых приняли на службу в новые полицейские структуры Востока временно (Angestellt), были обязаны пройти 2 вида подготовки. Первый вид подготовки реализовывался прямо на работе, где офицеров, используя хорошо известное выражение, «учили, работая». Вторым видом была дополнительная подготовка, которая организовывалась в полицейских школах и академиях.

Понятие «учиться, работая» скорей всего было взято на вооружение в Берлине, где правительство решило интегрировать всех подавших соответствующий рапорт полицейских Восточного Берлина в полицию Западного Берлина. Правительство просто решило смешать вместе 8200 кандидатов-полицейских из Восточного Берлина с уже работающими 22000 полицейских Западного Берлина. 1 октября 1990 г., приблизительно 2000 полицейских Западного Берлина должны были приступить к полицейской работе в восточной части города; и приблизительно 700 их коллег из Восточного Берлина должны были прибыть на службу в западную часть (Glaeser, 2000; Jobard, 2003). Таким образом, проблема обучения была, в основном, решена путем смешения современных профессиональных методов со старыми традиционными методами, то есть путем установления контактов для того, чтобы лучше ознакомиться с реалиями уличной жизни (эти методы могут быть сравнены со знаниями об институционализации и профессионализации полицейской работы в больших американских городах. (см. Haller, 1976; Miller, 1990).

Дополнительное обучение предлагалось земельными государственными полицейскими школами, и поэтому проводилось преподавателями, участвующими в охране правопорядка на Западе, при поддержке полицейской школы в Мюнстере (Вестфалия). Все офицеры

должны были пройти четырехнедельный семинар, посвященный вопросам функционирования демократических, плюралистских и конституционных обществ. В Западной Германии эти четырехнедельные курсы организовывались в школах земель-партнеров. Целью всех этих учебных программ было как можно больше проинформировать офицеров об основах принципа верховенства закона, т.е. ознакомить бывших работников Народной полиции с методами работы и самими полицейскими офицерами Запада через непосредственные личные контакты.

Объем дополнительной и специальной подготовки отличался в различных землях. В Бранденбурге полицейские, которые относились к младшему командному звену, должны были посетить около трехсот часов занятий. Те же, кто занимал должности среднего командного состава — около шестисот часов в течение трехлетнего периода. Нельзя забывать, что начальная подготовка (в полицейской школе или полицейской академии) для полицейского на Западе длится в течение двух с половиной лет.

Однако очень скоро востребованность офицеров-преподавателей возросла на столько, что полиция ФРГ эту потребность удовлетворить не могла. Более того, время от времени из-за нехватки преподавателей стала появляться угроза и для учебного процесса на Западе. Это происходило все чаще и чаще, поскольку, согласно оценкам экспертов, проведенных в Бранденбурге, уровень подготовки офицеров на Востоке равнялся где-то одной трети уровня их западных коллег. Следовательно, дополнительное обучение растянулось на несколько лет и часто происходило по методу «учиться, работая».

Успешность реформы ?

Какие заключения мы можем сделать относительно темпов полицейской реформы и ее последствий в Германии? В течение нескольких месяцев обе части Германии формально получили единый тип полиции. Полиция работала на основе законности, профессиональности и ответственности, т.е. соответствовала трем критериям, выдвинутым Мариной Капарини и Отвином Маренином во вступлении к этой книге. Однако мы также должны добавить критерий децентрализации. Децентрализация явилась конституционным гарантом демократии в Германии, с учетом ее опытов с Бисмарком, Гитлером и ГДР.

Эффективность правоохранительной деятельности в Восточной Германии

Имплементация западногерманских полицейских доктрин и процедур в новых восточногерманских землях, несмотря на свою внезапность и абсолютность, была чрезвычайно эффективной. Следует рассмотреть два момента: эффективность структурного выравнивания полицейских организаций, и эффективности борьбы против преступности и обеспечения общественного порядка.

Что касается бюрократических структур, партнерские отношения между западными и восточными землями привели к исчезновению специфического ГДР-ского характера у полиции новых восточных земель. Автономность полиции в (Западной) Германии также постепенно вела к относительной независимости институтов подобных полиции новых земель. Естественно, что формальные законы (Polizeirecht), которые регулируют деятельность обычной полиции в Саксонии, аналогичны законам Баварии, ее западногерманского партнера. Политическая близость двух земель (в значительной степени из-за консервативных партий), а также благодаря институциональной имитации способствует развитию их сходства в законодательстве и руководящих принципах. Это — тот же самый случай, что и для двух земель, которые являются оплотами социальных демократов, и, таким образом, партнеров, Вестфалии и Бранденбурга.

Другими словами, полиция на Востоке приобретала автономию, которая, будучи характерной для любой децентрализованной службы, все еще ориентировалась на практику и традиции своих земель-партнеров на Западе. Таким образом, можно определить одинаковые программы охраны правопорядка с помощью общественности или муниципального партнерства и в Бранденбурге, и в Вестфалии, и те же самые программы гражданской милиции, которой предоставлена полицейская компетенция и в муниципалитетах Баварии, и муниципалитетах Саксонии (Hohmeier, 1999; Neue Kriminalpolitik, 2000; Jobard, 2003).

Проблема эффективности борьбы с преступностью должна обсуждаться с учетом значительных трудностей при проведении сравнений в этой области. В конце концов, нет смысла в попытках разобраться, является ли японская полиция более эффективной в борьбе с преступностью, чем британская, поскольку совершаемые преступления отличаются в каждой из этих стран как и их ожидания (Bailey, 1985, 2001).

В 1997 г., например, уровень преступности был пропорционально выше в новых землях: 9400 по сравнению с 7700 на 100,000 жителей. В 2001 г. этот уровень составлял соответственно 8500 и 7500, что говорит о снижении уровня преступности во всей Германии (это ежегодно, начиная с 1992 г., кроме 1995 и 2001 гг.). Снижение уровня преступности более всего отмечено на Востоке, знаменуя практическое выравнивание преступности по обе стороны бывшей восточно-западногерманской границы (ВКА, 1998, 2001).

Уровень некоторых видов преступности был выше в Восточной Германии, чем на Западе. Данной ситуации невозможно дать объяснение. В 2001 г., например, кражи с отягчающими обстоятельствами составляли 22,8% всех преступлений, зарегистрированных на Западе, и 26,7% преступлений на Востоке. Другие статистические данные можно было бы легко объяснить географическими причинами (например, преступная деятельность, связанная с законодательством по вопросам иммиграции, сильнее на Востоке, чем на Западе) или историческими причинами (уровень преступности, связанного с проявлениями правового экстремизма, больше на Востоке, чем на Западе).

Играет ли полиция определенную роль в этих различиях? Конечно да. Необходимо определить, насколько уровень автономии полицейских организаций в рамках федерального законодательства влияет на борьбу с различными видами преступности. Например, значительное количество работников полиции на Востоке привлечены к созданию подразделений по борьбе с правым экстремизмом. Пример этого — Бранденбург и его программа МЕГА, которая была специально разработана для профилактики и подавления организованных форм неонацизма, включает проведение собраний и распространение их идей и методов (Koormans, 1997; Oehlemeyer, 1994).

Ежедневную работу обычной полиции оценить намного труднее. Хорошо известно, что самая главная задача полиции – это поддержание общественного порядка, что по своим масштабам превосходит борьбу с преступностью (Bittner, 1974, 1990; Shearing, 1984). Сущность проблемы заключается в том, что эту огромную часть полицейской работы труднее всего оценить качественно и количественно. Метод вторжения полиции в повседневную жизнь граждан ассоциируется у людей с вторжением государства и потому касается отношений между гражданским обществом и государством. С этой точки зрения, проблема полицейской эффективности может совпадать с проблемой легитимности.

Легитимность полиции Восточной Германии

Как можно описать легитимность новой полиции, которая была образована на месте старой в новых восточных землях Федеративной Республики Германии?

Значительную часть ответа на этот вопрос можно найти в том, что случилось с политикой распространения западных моделей реализации властных полномочий на территорию бывшей ГДР. Вспомним последствия увольнения бывших работников НП из полиции, а так

же тех, кто был скомпрометирован отношениями с прежним режимом. Нельзя забывать и изгнание на «исключительных» (то есть политическим) основаниях тех кто, несмотря ни на что, остался на службе после 3 октября 1990 г. Нельзя также забыть и массовые отправки на пенсию или в отставку полицейских самых старых возрастных групп, которая очистила полицию Востока от тех, кто вольно или невольно был социализирован в общественные организации или партии. Наконец, нужно подчеркнуть силу институциональной имитации, которая, как упоминалось ранее, означает, что больше нельзя отличить полицию Востока от полиции Запада в организационном плане. Эти элементы сильно влияют на общественное восприятие полиции на восточных территориях Германии, где полиция больше не напоминает диктаторскую полицию предыдущей эры.

С одной стороны, мы должны отметить влияние кризисов или тенденций к краху, которые поставили вопрос о дальнейшем существовании полиции на Востоке. Наиболее яркий пример в этом отношении – это поджог лагеря беженцев в городе Росток (Мекленбург-Померания) в 1992 г. Группа местных жителей-маргиналов (из числа алкоголиков), откликнулись на призыв вождей местных неонацистских групп, и собрались вокруг лагеря. Затем они его подожгли под звуки скандирования расистских и нацистских лозунгов при полном бездействии местной полиции, которая, к тому же, еще и прибыла на место происшествия с большим опозданием, таким образом, подкрепляя идею сильного коллективного расизма.

Судебное расследование этих событий изо всех сил пыталось доказать расистское поведение рядовых работников полиции, однако оно указало на два институциональных недостатка. С одной стороны, эти полицейские, которые совершенно не обладали опытом противодействия нетрадиционным демонстрациям (которых, в принципе, не было в ГДР после восстания в июне 1953 г.), были виновны в невмешательстве. Кроме того, в тот вечер выходного дня руководители полиции Росток были далеко от места происшествия и поэтому были неспособны влиять на события. Руководители полиции Росток, подобно руководителям всех полицейских формирований на Востоке в то время, были полицейскими служащими земли-партнера (Шлезвиг-Гольштейн) и находились в ту пятницу в кругу своих семей в нескольких сотнях километров. Подобные неудачи являются последствием административной реорганизации вследствие объединения Германии.

В этой связи важно отметить то, что неудачи с охраной правопорядка на Востоке вытекают из комбинации наследия прошлых лет (с точки зрения профессионализации) и негативных последствий реорганизации полиции (с точки зрения обучения персонала). Однако должно быть подчеркнуто, что до настоящего времени не было ни одного серьезного исследования, которое пришло бы к выводу, что восточногерманская полиция более склонна к совершению преступлений (жестокость, расизм и т.д.) по сравнению с их коллегами с Запада (следует отметить, что этот вопрос не отмечен в документах Эмнисти Интернэшнл, а также в обзорах международной прессы; см. Korell and Liebel, 2000).

Более того, опросы общественного мнения продемонстрировали явные различия в уровне «доверия к полиции». По шкале, которая ранжируется между «-5» (никакого доверия вообще) и «+5» (полное доверие), западные немцы поставили своей полиции, в среднем, 1,9 между 1991 и 1995 гг.; восточные немцы поставили 0,4 за тот же самый периода (Haselow, 2000: 145). Различия в цифрах существенные. Во-первых, эти цифры показывают широко распространенную настороженность восточных немцев к общественным институтам, независимо от того рассматриваются ли они как слишком «восточные» (тогда они могут подозреваться в симпатиях к ГДР), или слишком «западные» (что ведет к подозрениям относительно западногерманского империализма). Требуется более тонкий инструментарий для того, чтобы измерить точное восприятие общественностью роли полиции в этот переходный период.

Однако необходимо подчеркнуть и другой структурный элемент. Он касается отношения между требованиями общества обеспечить свою безопасность и политики правительства в

отношении данного вопроса. Каковы реальные ожидания общества относительно демократической полицейской работы? «Подлинно демократическая» полиция может быть идентифицирована, если рассматривать этот вопрос в необходимом историческом контексте. Известно, что западная полиция поощряет различные модели охраны общественного порядка с привлечением общественности с целью сблизить полицию и население для того, чтобы полицейская работа могла лучше отвечать требованиям местного населения (Greene and Mastroski, 1988; Brodeur, 1998). Но именно эта модель охраны общественного порядка с привлечением общественности характеризовала полицию ГДР, причем в еще большей степени, чем любую полицию западной системы.

Действительно, в ГДР были полицейские, за которыми был закреплен определенный район, или один-два квартала, в которых они жили и работали. Живя и работая вместе с жителями, они становились ближе к населению, которое могло обратиться к ним в любое время дня и ночи — например, когда их дети заболели и было нужно срочно направить их в больницу. Из-за их «естественной» близости к населению эти полицейские, известные как *Abschnitt-bevollmachtigt* (или участковый уполномоченный), были также ответственны за наблюдением за населением. Таким образом, будучи погруженным в общество, участковый собирал любую требуемую информацию, которую передавал по команде, пока она не достигала рук Штази. Время от времени участковым давалась команда дестабилизировать лица, которые рассматривались как политические инакомыслящие (путем распространения слухов, преследований, заполнением их почтовых ящиков мусором и т.д.). Тем не менее, их практическая деятельность, имела немалую выгоду для местных жителей, которые отличали их от агентов Штази, занимавшихся исключительно политической деятельностью (по вопросам относительно участковых см. Lindenberger, 1999, 2003; по вопросу японского опыта в области охраны правопорядка с помощью общественности см. Bayley, 1985).

Однако в свете глубоких социальных изменений, которые произошли в результате падения Берлинской стены, восточногерманская полиция начала демонстрировать определенную и растущую потребность в обучении, не теряя контактов с восточногерманским населением, в то время как западногерманская полиция, модель которой была применена на Востоке, выглядела изолированной от его жителей. Что же тогда случилось? Деятельность тех же участковых стала намного менее эффективной, поскольку мало кто из них жил на своем участке; и доступны они были в только течение рабочего времени и в пределах своих полномочий (Hausmann and Hornbostel, 1997; Hornbostel, 2000). Это затрагивает суть понятия демократической консолидации полицейской деятельности: разве мы не должны реализовать истинную охрану общественного порядка с привлечением общественности и «демократическую консолидацию» через реализацию программ, которые осуществляют борьбу с «современной» бюрократией, а также с полицейской философией, которая посягает на независимость и приватность индивидуумов? Естественно, современные формы (и бюрократическая, и профессиональная) «государственных организаций», используя категории Макса Вебера, защищают частную жизнь и свободу индивидуумов, удерживая офицеров полиции на максимально возможном удаленном расстоянии от гражданина. Однако, в то же самое время, дружественные отношения, патернализм, а иногда и просто близость офицеров полиции Германской Демократической Республики предлагала гражданам возможность отказа от индивидуальной ответственности в пределах режима.

Заключение: Политические и исторические парадоксы в консолидации «демократических» полицейских систем

В рамках социологии демократического преобразования, немецкое объединение представляет определенную трудность в сочетании процесса «демократизации» и процесса «ин-

теграции», то есть «процесса, посредством которого группа людей, организованных первоначально в два или более независимых государства, образуют политическое целое, которое может, в некотором смысле, быть описано как сообщество» (Pentland, 1973: 21; Hancock and Welsh, 1994). Главный урок, который преобразование полиции принесло социологии германского преобразования — это удвоенная сила, полученная из поглощения авторитаризма и федерализма.

В случае авторитаризма, оппозиция или сопротивление были сглажены с самого начала в ходе преобразования. В некотором смысле, внезапность политического изменения, последовавшая после падения Берлинской стены, пресекла в корне любую попытку противодействия со стороны офицеров, которые были преданы режиму. Быстрый темп административной реформы тогда остановил даже минимальную мобилизацию в полиции, потому что своей природой, изменения вынудили самых старых сотрудников уволиться и, таким образом, отрезать идеологические и материальные ресурсы, необходимые для поддержки любого импульса к мобилизации.

Скорость в изменении административных процедур может также быть представлена как одна из ключевых особенностей полиции, которая, по мнению весьма уважаемого ученого Эгона Биттнера (Egon Bittner), в настоящее время контролирует все и вся: полицейские должны вмешиваться в «то, что не должно случиться, и в отношении которого кто — то должен сделать что-то» (Bittner 1974/1990: 249). Это — также диктатура момента, которая, нанимая полицейских для самых срочных задач, налагает свой собственный ритм на административную реформу и, в конце концов, на «демократизацию» института. Другими словами, для того, чтобы подвести итог политическому авторитаризму, нужно подчеркнуть тот факт, что демократический переход (как решено первыми свободными выборами в феврале 1990 г.) был реализован в некоторых секторах государственных организаций, таких как полиция, в форме группы инструкций и указаний, нацеленных на исключение неясности и осуществление мобилизации полиции (Przeworski, 1986; Guilhot and Schmitter, 2000; Schedler, 2001).

Федерализм также играет важную роль. В конце концов, имело место не объединение полиции (кроме Берлина), а, скорее, принудительная адаптация полиции пяти вновь сформированных земель к моделям, использовавшимся полицией Запада. После того, как годы обучения прошли, полицейские формирования получили ту же степень автономии, которая была предоставлена полиции в федеральных системах, а затем пошли своим собственным путем. Именно гибкость и относительная автономия в течение так называемой стадии «консолидации» в значительной степени позволили исключить принудительность «преобразования».

Таким образом, в свете множества путей, открывшихся для восточногерманской полиции, дебаты по вопросу стадий преобразования должны вернуться к альтернативам «модернизация/путь развития» (Offe, 1996; Stark and Bruszt, 1998; Dobry, 2000). С одной стороны, никакой другой институт так не увяз в социальных проблемах или вопросах, как полиция. При этом нет никакого другого института, так глубоко зависящего от требований общества, которые заложены в самом определении его целей и задач. Именно поэтому можно вспомнить одну из самых старых пословиц полицейской социологии, которая гласит, что общество получает ту полицию, которую оно заслуживает (Banton, 1964). Кроме того, любые остатки бывшей философии полицейских работы в, не должны позволить забыть специфики общества и его требований в различных регионах Восточной Германии.

С другой стороны, один из путей к «модернизации» полицейской работы, начиная с 1980-х гг., являются возвратом к пешим патрулям и охране порядка с привлечением общественности, местной полиции и полиции, знакомой с доминантными группами в районе. С этой точки зрения на вопросы охраны правопорядка, адаптация полиции от восточной модели к «со-

временной западной» кажется способной заимствовать определенные подходы полицейской работы в прошлом, которые в ГДР были успешны. Модернизация, применительно к полицейской работе в Восточной Германии, имеет определенную схожесть...

Литература

- Aden, H. 1998. *Combatting Crime, Mobilizing New Actors and Tendencies towards a Repressive Roll-back. German Security and Crime Prevention and Policies in the 90s*. Opladen.
- Bayley, D. 1985 *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*. Rutgers UP, New Brunswick, 1985.
- Bayley, D. 2001. *Democratising the Police Abroad. What to Do and How to Do It*. Washington.
- Bittner, E. 'Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton', in *Aspects of Police Work*. Boston: Northeastern University Press, originally published 1974, reprinted 1990.
- Brodeur, J.P., ed. 1998. *How to Recognize Good Policing?* Thousand Oaks: Sage.
- Bundeskriminalamt. 1998. *Polizeikriminalstatistik*. Wiesbaden.
- Bundeskriminalamt. 2001. *Polizeikriminalstatistik* Wiesbaden.
- Busch, Heiner et al. 1988 (eds), *Die Polizei in der Bundesrepublik*. NewYork.
- Caparini, M., and Marenin, O. 2004. 'Reform and progress in the policing systems of Central and Eastern European countries', in this volume.
- Dobry, M., ed. 2000. *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe. Lessons from the Social Sciences*. Dordrecht.
- Dünel, F. 1992. 'Probleme des Strafvollzugs nach der Wiedervereinigung', in Kury H. *Gesellschaftliche Umwälzung. Kriminalitätserfahrungen, Straffälligkeit und soziale Kontrolle*. Freiburg.
- Fogelson, R. 1977. *Big City Police*. Cambridge, Massachusetts.
- Fulbrooke, M. 1995. *Anatomy of a Dictatorship: Inside the GDR 1949-89*. Oxford.
- Glaeser, A. 2000. *Divided in Unity. Identity, Germany, and the Berlin Police*. Chicago.
- Glaesner, G. J. and Wallace, I. eds. 1992. *The German Revolution of 1989*. New York.
- Glaesner, G. J. 1994. 'Parties and problems of governance during unification', in Hancock, D., Welsh, H., eds. *German Unification. Process and Outcomes*. Boulder, Colorado.
- Greene, J. and Mastrofski, S. 1988. *Community Policing. Rhetoric or Reality?* New York.
- Guilhot, N. and Schmitter, P. 2000. 'From transition to consolidation. A retrospective discussion of democratization studies', in Dobry, M., ed. *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe. Lessons from the Social Sciences*. Dordrecht.
- Haller, M. 1976. 'Historical roots of police behaviour. Chicago. 1890-1925', in *Law and Society Review*, vol. 4, Santa Barbara.
- Hancock, D., Welsh, H. 1994. 'Models of unification: integration theory and democratisation', in Hancock, D., Welsh, H., eds. *German Unification. Process and Outcomes*. Boulder, Colorado.
- Hancock, D., Welsh, H., eds. 1994. *German Unification. Process and Outcomes*. Boulder, Colorado.
- Haselow, R. 2000. *Der Wandel der Volkspolizei zu einer rechtsstaatlich-demokratischen Polizei. Lübeck*.
- Hausmann, C. and Hornbostel, S. 1997. 'Von der Volkspolizei lernen oder : Wie neu ist die kommunale Kriminalprävention?', in Kury, H., ed. *'Konzepte kommunaler Kriminalprävention'*. Freiburg in Breisgau.

- Hohmeyer, C. 1999. Kommunale Kriminalpolitik in Deutschland. Akteure, Themen und Projekte kriminalpräventiver Gremien'. *Bürgerrechte und Polizei*, vol. 3. <www.cilip.de>
- Hornbostel, S. 2000. 'Der "Abschnittsbevollmächtigte". Ein fast vergessener Versuch der Kriminalprävention'. *Kriminologisches Journal*, vol. 32, no. 3.
- Jobard, F. 2001. 'Weiß neben Schwarz leuchtet besser. Die Zusammenführung der Berlinerpolizei (1989-90)', in *Horch und Guck*, vol.10, no. 4/2001. Berlin.
- Jobard, F. 2002. 'Singularités allemandes. Les surprises de l'unification du système carcéral'. *Critique Internationale* 16, June 2002. Paris.
- Jobard, F. 2003. 'Usages et ruses des temps. L'unification des polices berlinoises après 1989'. *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, no. 3/ 2003. Paris.
- Korell, J. and Liebel, K. H. 2000. *Urban, Polizeiskandal, Skandalpolizei. Demokratiemangel bei der Polizei?* Münster.
- Kuran, T. 'New out of newer. The element of surprise in the East European revolution of 1989', in Bermeo, N., ed. *Liberalisation and Democratisation. Change in the Soviet Union and Eastern Europe*. Baltimore.
- Koopmans, R. 1997. 'Dynamics of repression and mobilization. the German extreme right in the 1990s'. *Mobilisation*, vol. 2, no 1. San Diego.
- Lindenberger, T. 1999. 'Creating state socialist governance. the case of the German Volkspolizei', in Jarausch, K., ed. *Dictatorship as Experience. Toward a Social History of the GDR*. New York.
- Lindenberger, T. 1998. 'Die deutsche Volkspolizei (1945-90)', in Diedrich, T., Ehlert, H., Wenzke, R. [eds.] *Im Dienste der Partei. Handbuch der bewaffneten Organe der DDR*. Berlin.
- Maier, C. 1997. *Dissolution. The Crisis of Communism and the End of East Germany*. Princeton.
- Miller, W. 1990. 'Cops and bobbies. 1830-1930', in Klockars, C. and Mastrofski, S. *Thinking About the Police. Contemporary Readings*. 2nd edn. New York.
- Moe, T. 1990. 'The politics of structural choice: toward a theory of public democracy', in *Organisation Theory. From Chester Barnam to the Present and Beyond*. Oxford.
- Neue Kriminalpolitik. 2000. *Polizei und städtische Sicherheitspolitik im Wandel*, 1, 2000.
- Offe, C. 1996. *Varieties in Transitions*. Cambridge.
- Ohlemacher, T. 1994. 'Public Opinion and Violence Against Foreigners in the Reunified Germany', *Zeitschrift für Soziologie*, vol. 23, no. 3.
- Opp, K.D. 1994. 'Repression and revolutionary action. East Germany in 1989', in *Rationality and Society*, vol. 6, no. 1. Thousand Oaks.
- Pentland, C. 1973. *International Theory and European Integration*. New York.
- Pierson, P. 2000. 'Path dependence, increasing returns, and the study of politics', in *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2. Washington.
- Przeworski, A. 1992. 'The games of transition', in Mainwaring, S., O'Donnel, G., Valenzuela, S., eds. *Issues of Democratic Consolidation*. Notre Dame.
- Reißig, R. and Glaeßner, G. J. 1991. *Das Ende eines Experiments. Umbruch in der DDR und deutsche Einheit*. Berlin.
- Rupprecht, R. 1995. *Polizei Lexicon*. 2nd edn. Heidelberg.
- Schattenberg, B. 1991. 'Entwicklung der Kriminalität in den neuen Bundesländern', in Polizeiführungakademie, 'Transformation. Zur Entwicklung in den neuen Bundesländern', 1991, p. 65 (quoted in Haselow, 2000, p. 41).
- Schedler, A. 'Taking uncertainty seriously : the blurred boundaries of democratic transition and consolidation'. *Democratisation*, vol. 8, no. 4.

- Schmitter, P. and Santiso, J. 1998. 'Three temporal dimensions to the consolidation of democracy', in *International Political Science Review*, vol. 19, no. 1.
- Shearing, C. 1984. *Dial-a-Cop. A Study of Police Mobilisation*. Toronto.
- Wanderer, L., et al., 'Die Ergebnisse einer soziologischen Untersuchung im Dienstzweig Schutzpolizei der neuen Bundesländer', *Die Polizei*, vol. 83, no. 1.

Глава 3

РЕФОРМА ПОЛИЦИИ В ВЕНГРИИ

Ева Керештес Димовне

Общие сведения о стране

Небольшое центрально-европейское государство Венгрия (с количеством населения 10149000 человек и территорией около 93030 км²) демонстрирует глубокие изменения, которые режим смог внести в социальную действительность страны. После второй половины 1960-х г.г. государственный социалистический режим в Венгрии характеризовался как наиболее «мягкий» среди других стран советской зоны влияния, в большей мере из-за его умеренной экономической свободы. Во второй половине 1980-х гг. были начаты реформы, которые затем были продолжены путем проведения «переговоров за круглым столом» между правящей коммунистической элитой и образовавшейся демократической оппозицией. К 1989 г. в политической жизни появились новые тенденции. Имре Наги (Imre Nagy), бывший премьер-министром в 1956 г., был перезахоронен вместе с остальными жертвами и участниками революции 1956 г. Западные границы Венгрии были открыты огромным толпам восточногерманских немцев, которые намеревались идти дальше на «Запад» через Австрию. 23 октября 1989 г. была провозглашена Венгерская Республика. В 1990 г. Советская армия покинула страну. Были проведены первые свободные парламентские выборы, завершившиеся победой Венгерского демократического форума (МДФ) и формированием в союзе с Независимой партией мелких собственников (МПС) и Христианской демократической партией (ХДП) право-центристского коалиционного правительства (U.S. Department of State, 1999).

Законодательные и конституционные изменения способствовали утверждению парламентской демократии с многопартийной системой, рыночной экономики, правового государства, где конституционная структура базировалась на западной модели, и уважались конституционные права граждан. Были созданы новые институты в конституционных рамках страны, такие как президент республики — глава государства, который избирается парламентом сроком на 5 лет; уполномоченный парламента (омбудсман) — гарант конституционных прав; и Конституционный суд, который проверяет соответствие законов конституции.

С точки зрения международных отношений Венгрия присоединилась к многочисленным международным организациям и ратифицировала Устав Совета Европы. В 1999 г. страна стала членом НАТО, в 2004 г. ожидается её присоединение к Европейскому союзу.

Введение

Бархатная революция 1989 г. обеспечила переговорами за круглым столом мирную демократизацию в Венгрии. Естественно, переходной период характеризуется глубокими изменениями в социальном, политическом, экономическом, законодательном и культурном строительстве новой рождающейся демократии. Эти изменения, революционные по своим масштабам и интенсивности, увеличили до предела способности системы управления, особенно способность парламента реагировать на возникающие потребности общества. Так, законодательство превратилось из «регуляторного» и «предупреждающего» в «реактивное».

Серьезные негативные последствия, обусловленные удивительной скоростью и широким размахом революционных изменений, особенно были заметны в области уголовного пра-

восудия, той системы, которая доказала свою полную неспособность соответствовать новым демократическим требованиям и противостоять новым видам преступности. Указанием на огромные количественные и структурные изменения служит рост количества зарегистрированных преступлений, более чем на 20% в 1989 г. и более чем на 50% в 1990 г., по сравнению с ежегодным приростом в 3–4% в предыдущие годы (Déri-Budai, 1990: 333). Более детальные данные о динамике и структуре преступности представлены в таблице 4.1, которая бесспорно показывает общий рост преступности, с некоторыми ежегодными колебаниями. Уровень преступлений вырос в переходный период, в то время как венгерское общество привыкло к более низким показателям социалистического периода. Вследствие этих неблагоприятных тенденций, сопровождаемых протестами относительно криминогенной ситуации в стране, было инициировано большое число экспериментальных реформистских инициатив с целью модернизации всей системы уголовного правосудия. В центре внимания всех начинаний стояло реформирование полиции. Рост полицейского профессионализма и эффективности стали основной целью политических реформаторов, заданием, которое должно быть достигнуто параллельно с утверждением демократических ценностей, которые оставались социально-политическими и идеологическими приоритетами. Практически «брак» этих двух взаимосвязанных заданий, как мы далее покажем, оказался не совсем удачным на протяжении курса политической трансформации. Эта глава показывает уровень достигнутого в «полицейской реформе», и анализирует главные причины того, почему модернизации не удалось пустить корни, в частности, вследствие отсутствия общественного и политического консенсуса по вопросу того, как установить разумный баланс между целями эффективной и демократической полицейской работы.

Таблица 1.3.1 Зарегистрированные преступления в соответствии с разделами Уголовного кодекса (1991-2001 гг.)

Преступления	Преступления против государства и человечества	Преступления против жизни и здоровья личности	Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта	Против брака и семьи, против половой свободы и неприкосновенности	Против общественного порядка, правосудия, церковного строя	Против общественного строя	Экономические преступления	Против собственности	Против установленного порядка несения воинской службы	Сумма
2001	0	20,927	19,561	4,642	15,558	74,535	12,412	317,900	159	465,694
2000	0	16,591	19,566	5,059	10,408	76,312	10,986	311,611	140	450,673
1999	0	18,882	20,503	4,668	12,120	71,063	20,318	358,036	126	505,716
1998	1	18,684	22,423	4,589	8,587	75,592	13,454	457,188	103	600,621
1997	1	16,445	21,203	4,619	6,493	65,956	6,543	393,003	150	514,403
1996	0	14,720	20,689	5,153	6,053	48,598	5,409	365,235	193	466,050
1995	4	16,096	24,633	4,460	5,446	55,061	5,064	391,062	210	502,036
1994	19	16,150	26,556	5,095	6,785	43,379	4,085	287,095	287	389,451
1993	9	14,782	29,362	66,492	5,206	31,230	6,146	307,396	312	400,935
1992	7	14,823	33,130	6,497	5,618	27,480	8,913	350,582	165	447,215
1991	2	13,974	29,942	7,712	5,029	18,474	8,347	356,671	219	440,370

Источники: полиция, министерство внутренних дел, Венгрия.

Обзор деятельности полиции в период, предшествующий реформированию, и в начале периода реформ

В коммунистических странах основным заданием полиции, вместе с другими органами и учреждениями, была поддержка политической системы и охрана её функционирования. Полиция существует как вспомогательная сила государственной безопасности... Традиционная работа полиции, такая как борьба с преступностью и её предотвращение, была второстепенным заданием по сравнению с поддержанием безопасности государства.

В Венгрии природа полицейской работы во время коммунистического режима полностью отражает эту картину. Однако не только политизированная роль полиции требовала фундаментальных изменений в начале переходного периода. Полиция также боролась со значительными трудностями, как было отмечено в разных научных исследованиях. Геца Финстер (Geza Finsszter, 1990: 3) описывал венгерскую полицию в 1990 г. как столкнувшуюся с функциональным и морально-политическим кризисом, включая недостаток легитимности. Атила Бенксик (Attila Bencsik, 1991: 7-9) охарактеризовал венгерскую полицию, как «анахроничную, бюрократическую» и «чрезмерно централизованную» организацию, основная функция которой была обеспечивать безопасность политической власти. При этом граница между полицией общественной безопасности, политической полицией и тайной полицией была размыта. Полиция представляла в глазах общества как символ подавления. Полиция была организована для осуществления своей работы в условиях политической диктатуры; уровень преступности искусственно занижался, и полиция не была готова к общественным изменениям и смене режима. Работа офицеров полиции была низкооплачиваемой, они имели низкий социальный статус, и вопросы отбора кадров приносили ещё больше проблем. Между полицией и обществом, включая местные органы самоуправления, была огромная пропасть. Их техника и снаряжение не соответствовали современным стандартам (например, отсутствовали современные базы данных или компьютерные системы). Но и этого тоже не хватало.

Кроме того, у полиции отсутствовала правовая база, т.к. её возникновение и регулирование определялись правительственными и министерскими постановлениями, а не законами, принятыми парламентом, несмотря на то, что полицейские имеют возможность своими действиями строго ограничивать конституционные права граждан. До принятия Закона о полиции в 1994 г. основными актами, регулировавшими деятельность полиции, были 17 статутных правил 1974 г. «О государственной и гражданской безопасности», постановление Совета министров «О полиции» № 39/1974 (XI.1) с поправками и 22 статутных правила 1963 г. об использовании полицией огнестрельного оружия. Кроме того, некоторые акты, регулирующие деятельность полиции носили закрытый характер. Доступ общественности к ним был ограниченным, что вызывало серьезные нарекания. Только в 1990 г. граждане смогли получить открытый доступ к приказу министра внутренних дел № 1/1990 (I.10) «Об управлении службой полиции» (Szikinger, 1996: 2).

Проект 1993 г. «Об этнических отношениях», оценивающий деятельность полиции Пешта и венгерской Национальной полиции, кроме прочего, обнаружил, что современные методы управления применяются только спорадически, что полиция остается высоко централизованной по своей структуре, что ограничивает возможности руководителей производить необходимые изменения и реагировать на изменяющиеся потребности своего подразделения, его личного состава и местных граждан; что система образования требует пересмотра; что профессия полицейского имеет низкий престиж в обществе и что полиция страдает от недостатка доверия и уважения общества.

Цели реформирования полиции

Модернизация полиции была на политической повестке дня с начала периода реформ, и Венгрия неоднократно получала международную помощь, которая сделала финансово возможным, например, поручить швейцарской консультационной фирме Тим Консалт (Team Consult) провести анализ венгерской полиции (Gottlieb *et al.*, 1998). Политики, академики, полицейские эксперты и представители полиции были вовлечены с самого начала в процесс определения того, что необходимо для реформирования полиции. Цели полицейской реформы, впрочем, менялись в течение всего периода проведения реформ.

Ференц Кезег (Ferenc Köszeg), президент Венгерского Хельсинкского комитета, отмечал, что в начале периода изменения режима основные принципы, такие как деполитизация полиции, приоритет профессионализма над «политической целесообразностью», организационная независимость, децентрализация и сужение широких властных полномочий полиции вместе с уважением человеческих прав, были основными целями политической реформы, которую требовали новые демократические политические силы (Köszeg, 2001a: 1-2). Цели реформы стали меняться сразу же после того прихода к власти первого демократически избранного правительства. Принцип децентрализации был отклонен сразу же. Милитаризованная и централизованная система полиции позднее была оправдана политиками, а затем — и самой полицией, как наиболее эффективный метод в борьбе с растущей преступностью и отвечающий требованиям граждан обеспечить общественную безопасность.

Дальнейшее развитие можно проследить через законодательное обеспечение целей полицейской реформы во время переходного периода. Основным инструментом полицейской реформы является Закон «О полиции» 1994 г. (Закон XXXIV 1994 г. «О полиции»). Общие пояснения к закону подчеркивают, что целью реформы является создание полиции, «политически нейтральной», задачи и методы деятельности которой регламентированы законом, и «функционирование которой контролируется в указанном законом порядке». Это требование вытекает из Конституции, международных договорных обязательств и европейского интеграционного процесса, соответствует нормам демократического правового государства. Другая цель, подчеркнутая в Общих пояснениях, это то, что полиция должна стать «эффективным средством борьбы с преступностью», которая необходима для сохранения «международной репутации» страны, и проведения которой необходимо для удовлетворения требования граждан относительно обеспечения общественной безопасности и обеспечения общественного спокойствия. Конечная цель закона – создание «стабильных правовых основ и предусмотренных законом свобод для эффективной и успешной работы полиции, которая будет способствовать поддержанию внутреннего порядка и общественной безопасности». Закон о полиции подчеркнул необходимость обеспечения деполитизации полиции, гармонизации в соответствии стандартами Европейского союза и требованиями принципа верховенства права, повышения эффективности полиции в борьбе с преступностью, а также разработки правовых основ полицейской деятельности и ответственности.

Нельзя описать цели полицейской реформы в Венгрии однородными терминами, поскольку, как ранее уже было отмечено, ударение было сделано на разных принципах, в зависимости от актуальности политической повестки дня. Таким образом, огромные перемены имели место и в отношении определенных ключевых принципов. Академики и полицейские эксперты имеют понятия о характере целей полицейской реформы, которые полностью отличаются от взглядов политиков, руководителей полиции и общественности.

Описание реформ

Обязанности полиции

Статья 40, А, параграф 2 главы VIII венгерской конституции фундаментально изменялась несколько раз с начала периода реформ, но все ещё основана на законе XX 1949 г. — провозглашает основные обязанности полиции как «поддержание общественной безопасности и внутреннего порядка». Эта обязанность также повторена в статье 1, параграфе (1) Закона о полиции. Статья 3, параграф 1 Закона о полиции определяет полицию как «вооруженный отряд государства, защищающий общественный порядок и осуществляющий задания по предотвращению преступности, выявлению преступлений, публичному администрированию и правоохранительной деятельности». Статья 1, параграф 2 и статья 2, параграфы 1, 2 и 4 Закона о полиции содержит более детальный список заданий полиции. Они включают:

предотвращение и выявление преступлений, а также административных правонарушений; осуществление надзора за иностранцами и беженцами; контролирование над обращением оборудования и веществ, представляющих опасность для общества; регулирование дорожного движения; поддержание порядка в общественных местах; обеспечение безопасности «особо охраняемых лиц»; обеспечение охраны установленных объектов; лицензирование и надзор за деятельностью частных охранных агентств и частных детективов; оказание помощи муниципальной охране; осуществление правоохранительной деятельности; защита жизни, здоровья и собственности граждан; консультирование и поддержка тех, кто нуждается в помощи (защита человеческого достоинства и прав человека); борьба с международной преступностью, основанная на международных договорах и соглашениях с зарубежными и международными правоохранительными органами; другие задачи.

Приказ 3/1995 (III.1) министра внутренних дел указывает на способы, с помощью которых полиция выполняет свои обязанности.

Организация, структура и особенности полиции

Во времена коммунистического режима полиция находилась под руководством коммунистической партии и поддерживала интересы и политику партии. Линия разграничения между тайной полицией и полицией общественной безопасности была нечеткой. Первым шагом полицейской реформы было отделение полиции от политики, а собственно полиции от тайной полиции. Так называемый Дунагейтский скандал¹ в самом начале 1990 г. дал толчок крупным изменениям, касающимся структуры и полномочий министерства внутренних дел. Скандал также затронул полицию, несмотря на то, что в конфликт была вовлечена тайная полиция, а не сама полиция (Wiener, 1996). Кроме кадровых перестановок в руководстве, было сделано несколько законодательных поправок. Согласно закону, принятому в начале 1990 г. (статья 7, параграф 2 Закона X 1990 г.), национальные силы безопасности были отделены от министерства внутренних дел и переданы под руководство председателя совета министров. Тем самым было показано, что внутренняя безопасность государства — это не обязанность министерства внутренних дел, а функция

¹ Дунагейтский скандал показал, что министерство внутренних дел продолжало собирать информацию об оппозиционных политиках даже после смены режима (см.: http://www.coldwar.hu/html/en/chronologies/_4_90/html).

органов государственной безопасности, и что деятельность по обеспечению национальной безопасности не входит в задачи полиции.

Другая поправка в 1990 г. (статья 22, Закона XXII 1990 г.) отделила главное управление национальной полиции от министерства внутренних дел, наделив правом отдавать приказы и распоряжения только комиссара национальной полиции. Министр внутренних дел мог влиять на деятельность полиции только регуляторными методами. Закон о полиции 1994 г. расширил ограниченные полномочия министра внутренних дел, так как предоставил министру полномочия отдавать конкретные распоряжения полиции через комиссара национальной полиции (статья 5, параграф 3), что на законном основании позволяет политику, каким является министр, влиять на деятельность полиции в конкретных ситуациях. До принятия Закона о полиции 1994 г. понятие децентрализация, т.е. сохранение для централизованной государственной полиции определенных обязанностей, но передача функций по охране общественной безопасности муниципальной полиции, казалось довольно привлекательным. Тем не менее, Закон о полиции не внес фундаментальных изменений в организационную структуру полиции по трем основным причинам: местные власти не хотели брать на себя дополнительные обязанности без соответствующей финансовой поддержки; высшее руководство полиции убеждало в необходимости сохранения централизованной системы, «будучи крайне заинтересованными в сохранении власти и своего социального статуса»; а политики и общество считали, что для эффективной охраны общественного порядка в новых условиях криминогенной обстановки необходима «организация, подобная армии» (Szikinger, 1996: 5). Соответственно, Закон о полиции 1994 г. сохранил венгерскую полицию как централизованную, объединенную, милитаризованную организацию.

Национальному управлению полиции, находящемуся на вершине иерархии, непосредственно подчиняются 19 территориальных управлений полиции, а также столичное управление (Будапешт имеет также статус отдельной территориальной единицы). Местные полицейские отделения представляют низший уровень иерархии. К сентябрю 2002 г. насчитывалось 153 местных управления (*rendörkapitányság*) и 265 местных полицейских отделений (*rendörörs*).

Закон о полиции регулирует только «стабильные и постоянные» центральную, региональную и местную организационные структуры полиции, но не применяется к полиции специального назначения, которые не входят в состав базовой организационной системы (статья 3 Закона о полиции). Согласно приказу министра внутренних дел № 3/1995 (III.1), организационно полиция разделена на основные службы (уголовную, охраны общественного порядка, дорожной полиции, административной полиции, охраны физических лиц и собственности); специализированные службы (борьбы с терроризмом, безопасности аэропортов, взрывотехническую, полицейские войска (*rendori csapatero*), фельдъегерской связи) и вспомогательные службы (экономическую, информационных технологий, кадровой работы, официальных услуг; эта категория включает юридические, медицинские, административные подразделения и секретариат).

Раздел (1h) статьи 35 конституции провозглашает, что «правительство будет контролировать деятельность полиции». Статья 4, раздел 1 Закона о полиции гласит, что правительство руководит полицией через министерство внутренних дел. Комиссар национальной полиции назначается и снимается с должности премьер-министром по предложению министра внутренних дел. Кандидат на должность комиссара проходит беседу с соответствующим комитетом парламента. Комиссар национальной полиции руководит национальным управлением полиции, контролирует и направляет деятельность полицейских управлений, которые находятся под его/ее ответственностью в соответствии с действующим законодательством. Согласно статье 4, параграфа 3 Закона о полиции, министр внутренних дел

представляет полицию на парламентских сессиях и в правительстве. Этот пункт дал основания для беспокойства относительно возможности организационного лоббирования со стороны полиции. Как отмечалось исследователями (Istvan Szikinger, 1998: 37), «ни пограничная охрана, ни любая другая важная организованная не достигли такого уровня институционального лоббирования [...]. Однако воля полиции выражена и утверждена» (Köszeg, 2000: 86).

Принцип деполитизации

Законы, принятые с 1989 по 1990 гг. и приказ министра внутренних дел № 1/1990 от 10 января 1990 г. (о регулировании службы в полиции) регламентировали и ограничили определённую политическую деятельность для лиц, проходящих службу в вооружённых силах или вооружённых органах, включая полицию. Например, им запрещалось собирать избирательные купоны для парламентских выборов на полицейских участках или у сотрудников вооружённых сил при исполнении служебных обязанностей. Были введены запреты на деятельность политических партий в служебных помещениях полиции; на обсуждение политических вопросов во время служебных совещаний; на ношение политических значков и символов в полицейских помещениях. Были введены ограничения на оказание поддержки политическим партиям офицерами полиции. Офицеры полиции могли выступать в качестве экспертов или советников по вопросам полицейской работы по просьбе политических партий только с разрешения министра внутренних дел.

В соответствии с Законом от 24 декабря 1993 г. (№ 107 1993 г. «О внесении изменений в конституцию»), статьей 40В, параграф 4 конституции «профессиональные члены вооружённых сил, полиции или других национальных гражданских служб безопасности не могут быть членами политических партий и быть вовлечёнными в политическую деятельность». В дополнение, тот же принцип ограничения политического влияния партий подтвержден в нескольких статьях Закона о полиции Законе XLIII 1996 г. «О служебных отношениях кадровых членов вооружённых сил» (далее Закон о служебных отношениях).

Внесение конституционных поправок, упомянутых выше, было оспорено местными организациями и в Европейском суде по правам человека, который в решении *Rekveniy v. Hungary* не обнаружил нарушений ни права свободы выражения своего мнения, ни права на свободу объединения, ни нарушений статьи 14 (касающейся вопроса дискриминации) Европейской конвенции по правам человека. Суд отметил, что Венгрия пережила в прошлом тоталитарный режим, «который основывался, в значительной степени, на преданности полиции правящей партии». Правительство также заявило, что «для обеспечения Венгрии мирного и постепенного перехода к плюрализму без тотальной чистки органов управления общества было необходимо деполитизировать и ограничить политическую деятельность работников полиции для того, чтобы общественность уже не относилась к полиции как к опоре тоталитарного режима, но как к защитнику института демократии» (*Rekveniy v. Hungary* 1999: Paragraphs 41 and 44).

Таким образом, Европейский суд по правам человека обнаружил то, что упомянутая выше поправка к венгерской конституции была принята «для того, чтобы защитить полицию от прямого влияния партийных политиков» и «может быть рассмотрено как ответ на «давление социальных потребностей» в демократическом обществе. Суд также отметил, что:

рассмотрение соответствующих законов показывает, что офицеры полиции фактически имеют право осуществлять деятельность, дающую возможность формировать свои политические взгляды и предпочтения. Несмотря на налагаемые иногда в интересах службы ограничения, офицеры полиции имели право обсуждать избирательные программы; выдвигать кандидатов; организовывать собрания избирателей; голосовать и быть выдвинутыми кандидатами на вы-

борах в парламент, органы местного самоуправления и мэрию; участвовать в референдумах; вступать в профсоюзы, ассоциации и другие организации; участвовать в мирных собраниях; делать заявления в прессу; участвовать в радио и телевизионных программах; а также публиковать политические работы (Rekvenij v. Hungary, 1999: Paragraphs 48 and 49).

Хотя принцип деполитизации полиции и был достигнут, полиция иногда критикуется гражданскими общественными группами, как служащая политическим интересам. Например, в феврале 2003 г., когда полиция после первой просьбы отказала в проведении мирной демонстрации, представители общественности оценили отрицательный ответ демонстрантам как «политическое решение», которое было принято руководством полиции из-за политических соображений (NSZ, February 2003).

Децентрализация против централизации

Принцип децентрализации стал жертвой политики. Идея политической децентрализации, предусматривающая передачу полномочий по поддержанию общественной безопасности муниципальным органам вместе с необходимыми ресурсами и компетенцией, была отклонена в ходе модернизации полиции. Хотя перед первыми свободными парламентскими выборами в 1990 г. был достигнут широкий политический консенсус относительно политической децентрализации, а национальное управление полиции поддержало идею «муниципальной полиции» для удовлетворения местных нужд, по окончании дебатов Закон о полиции еще более усилил ее «централизованную» структуру (Szikinger, 1998a: 41, 50; Köszeg, 1992: 167-71). Детальный комментарий статьи 3, параграф 1 Закона о полиции подчеркивает перечисленные выше задачи, а именно: предотвращение преступлений, их расследование, общественное администрирование и полицейская работа являются исключительно государственными функциями. Закон подтверждает концепцию об объединенной государственной полиции. Другими словами, централизованная, а не децентрализованная модель полицейской организации получила одобрение.

Эта правовая база регулирования полицейской структуры, как подчеркнуто экспертами (Szikinger, 1998a: 52), ведет к двойственности интерпретации текущего законодательства, поскольку Закон LXV 1990 г. «О местном самоуправлении» возлагает на местные власти задачу по поддержанию общественной безопасности на местах. Однако Закон о полиции гласит, что полицейские задачи — это исключительно государственная функция.

Хотя идея «полиция под управлением муниципалитета» так и не получила одобрения в процессе «модернизации» венгерской полиции, из-за расхождений между государством и муниципальной властью, касающихся обеспечения общественной безопасности, стало необходимым более детально урегулировать отношения между полицией и органами местного самоуправления. Глава III Закона о полиции предоставляет в некоторых вопросах органам местного самоуправления очень слабые полномочия, такие как, например: право «выражать своё мнение» по определённым вопросам (например, открытия или ликвидации местных полицейских участков, или назначения руководителей этих участков); обязанность полиции «информировать муниципалитеты» о принятии мер, влияющих на общие условия жизнедеятельности местных жителей; или право муниципалитета «наблюдать» за определёнными полицейскими действиями. Полиция и муниципалитеты могут заключать «соглашения о сотрудничестве», особенно по вопросам финансирования или материальных ресурсов, предоставляемых муниципалитетами (Kóza-Kálmán, 2000: 68-72). Из закона ясно, что в случае несогласования между полицией и органами местного самоуправления, полиция находится в доминирующем положении. Это отражается в процедуре назначения, так как полицейское руководство может назначать своих собственных кандидатов, даже если мнение муниципалитета противоположное, хотя это должно быть мотивированным

решением (Глава 3 Закона о полиции). Работая с муниципалитетами, комиссары полиции могут образовывать комитеты по профилактике преступности и охране общественной безопасности, но в случае расхождений во мнениях между комитетом и мэром или главой соответствующего полицейского органа, обе заинтересованные стороны могут запросить мнение вышестоящего полицейского руководства (Глава 10, параграф 3 Закона о полиции). С 2002 г. парламент проявил политическую волю провести некоторые изменения относительно децентрализации полиции. Союз либеральных демократов в своей политической программе во время предвыборной кампании пропагандировал и развивал идею «охраны общественного порядка совместно с общественностью», утверждая, что государственная обязанность обеспечения общественной безопасности должна реализовываться совместно с органами местного самоуправления; что полицию необходимо вернуть к гражданскому руководству; что общественная безопасность на местах должна стать обязанностью органов местного самоуправления; и, осуществляя эту новую функцию, они должны получать поддержку из центрального бюджета (SZDSZ, 2002). В 2002 г. с приходом к власти коалиции, в состав которой входят Союз либеральных демократов и Венгерская социалистическая партия, долго ожидавшаяся децентрализация полиции может стать реальностью, поскольку либеральная программа, даже очень мягко сформулированная, отражается в текущих правительственных программах (Cselekedni, 2002).

Демилитаризация против милитаризации

Венгерские офицеры полиции используют такую же систему званий, как и в армии. Форма тоже очень похожая, но только другого цвета... Система подчинения, обязанности и права офицеров, дисциплина и все другие условия несения службы были унифицированы Законом о прохождении службы офицеров вооруженных органов 1996 г. Офицеры полиции приравниваются к солдатам с точки зрения уголовного закона. Это означает, что они подчиняются специальным разделам уголовного кодекса в дополнение к обычным его разделам. Непослушание, например, это военное преступление, даже если выяснилось, что приказ был незаконным. Единственным оправдывающим обстоятельством отказа от выполнения приказа является отказ от совершения уголовного правонарушения (Szikinger, 2002: 3).

Вышеупомянутая цитата высвечивает фундаментальную критику милитаризованного характера венгерской полиции. Существующая в настоящее время система выполнения приказов и жесткая внутренняя дисциплина, при сравнении со стандартами Совета Европы, являются первыми главными индикаторами «милитаризованного» характера полиции. Хотя резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы 690 (1979) «О полицейской декларации» требует (в пункте А.4.), чтобы «полицейский выполнял приказы, изданные старшим офицером, подобающим образом, он/[она] должен воздержаться от выполнения любого приказа, если он/[она] знает, или должен знать, что приказ является незаконным. Закон о полиции 1994 г. разрешает неповиновение только в случае, если офицер совершит уголовно наказуемое деяние, выполняя полученный приказ. В случае, если приказ содержит «незаконный» элемент, кроме случаев совершения уголовно наказуемого деяния, полицейский не может не повиноваться приказу, но может только обратить внимание начальника на природу приказа (статья 12, параграф 1-2 Закона о полиции). Таким образом, требование безусловного повиновения приказу начальника и внутренняя дисциплина, урегулированные в Законе о полиции, не соответствуют стандартам Совет Европы (Szikinger 1998: 111, 112, 133, и Köszeg, 2000: 87). Также необходимо отметить, что, хотя Закон о полиции требует выполнения даже незаконного приказа, более ранние инструкции,

например, приказ министерства внутренних дел 1/1990 (I.10), допускает неповиновение также в случаях, когда приказ требует совершения «незаконного» акта.

Кадровая проблем: численность полиции

Численность венгерского полицейского персонала увеличивается. В 1989 г. насчитывалось приблизительно 20000 кадровых офицеров полиции для населения около десяти миллионов жителей (Köszeg, 2000: 86). К 2002 г. численность полицейского персонала достигла 29610 человек, т.е. один полицейский на каждые 343 гражданина. Хотя в 2002 г. разрешенная численность полицейских 39893 человека, к 1 сентября того года, число активного персонала было несколько ниже — только 38349 человек, что говорит о кадровом некомплекте. Общее количество 8707 общественных служащих и 32 гражданских служащих были наняты на работу в качестве вольнонаемных лиц.² К 2002 г. около 50-55% работников были аттестованными сотрудниками. Число служащих женского пола составляло приблизительно 15,5% среди кадровых полицейских, согласно данным отдела по работе с персоналом национального управления полиции. По действующему законодательству, данные относительно этнического состава полиции не могут быть преданы огласке. Программа по приему на службу цыган была инициирована в национальном масштабе, с целью привлечь молодых цыган на службу в полицию. Однако по некоторым причинам программа не достигла большого успеха. Статья 7 Закона о полиции, который приравнивает статус полицейского персонала к статусу персонала вооруженных сил и лиц со статусом гражданской администрации, определяет направление на демилитаризацию полиции.

С началом переходного периода полиция утверждает, что эффективная борьба против преступности и эффективное обеспечение общественной безопасности требует увеличения бюджетных ассигнований на полицию и большего количества полицейских на улицах. Все же полицейские эксперты подчеркнули, что количество правоохранительных органов увеличилось, так как не только полиция, но также и пограничники, и таможенные офицеры могут взять на себя функции контроля над преступностью. Иштван Цикингер (Istvan Szikinger, 1998: 122) пошел так далеко, что начал утверждать, что «сегодня потенциал для общественной монополии на принуждение является гораздо более сильным, чем в прошлом при диктатуре».

Это факт, что полицейские руководители непрерывно борются с нехваткой численности полицейских. В ответ на эту проблему были предложены альтернативные стратегии с тем, чтобы исправить ситуацию. Например, в Будапеште, который испытал нехватку приблизительно 600 патрульных к февралю 2003 г., стало необходимо ввести так называемые «патрульные группы», программу полицейских патрулей в восьми микроавтобусах, патрулирующих территорию города десять часов в день для того, чтобы увеличить присутствие полиции в общественных местах и обеспечивать видимую полицейскую «службу» на улицах (NSZ, 6 февраля 2003 г.).

Раньше кадровая система венгерской полиции очень часто подвергалась критике из-за неуклюжей структуры, в которой «третью часть персонала составляли лица командного состава, в то время, как в других странах эта категория исчислялась 10–12%» (Finszter, 2001: 148). К февралю 2003 г. министр внутренних дел объявил о приостановлении создания новых командных должностей в полицейском аппарате. В будущем любые новые командные должности могут быть созданы только с разрешения комиссара национальной полиции. Ожидается, что финансовое перераспределение вследствие этого решения увеличит количество должностей более низкого ранга (Magyar Hirlap, 12 февраля 2003 г.).

² Источник: http://web.bm.hu/rendor/rendor.nsf/93188b8ee4f56e56c1256966001ec8ac/aed87309d8bl_91_a4cl2568e30041effc?OpenDocument

Кадровые вопросы и управление трудовыми ресурсами

Средний возраст полицейского — 32 года. Офицеры средних лет с большим опытом почти полностью отсутствуют в полиции; профессионалы, у которых можно было бы научиться полицейской службе, просто отсутствуют. (...) Профессия непривлекательна, и не имеется никакой возможности удерживать кадры (Finszter 2001: 139).

Вышеупомянутая цитата от Геза Финзстер, эксперта полиции, лучше всего подводит итоги главных проблем управления полицейским персоналом: полицейская служба — все ещё непривлекательная профессия с постоянно высоким уровнем текучести кадров. Недавно уровень текучести кадров составлял около 5-7% ежегодно, «что не чрезмерно много, но довольно дорого, даже только для затрат на обучение» (Szabo, 2001: 33). Эффект «оттока» был самым сильным между 1994 и 1996 гг., когда около 1600 обученных профессионалов, имевших высшее образование, оставили полицию (Kuncze, 2000: 98-9). В поисках причины оттока кадров можно назвать низкую зарплату (в течение нескольких лет это была настоящая борьба за то, чтобы полицейский мог получить все, что он заработал в сверхурочное время в свое свободное время); привлекательность развивающейся рыночной экономики; появление частной охраны и частных полицейских агентств; все усложняющиеся условия работы; и отсутствие современной кадровой политики.

Неофициальное расследование по вопросам нарушения прав человека в полиции, проведенное в 1997 г. в местном полицейском управлении парламентским комиссаром показало, помимо всего прочего, что «в полиции отсутствует политика управления персоналом»; кроме того, для «полицейских, проходящих службу «на передовой» не созданы ни нормальные условия работы, ни социальные средства обслуживания (раздевалки, душевые, места для отдыха, и т.д.), что не способствует эффективному выполнению полицейских обязанностей». Транспортные средства и пуленепробиваемые жилеты «были найдены в неудовлетворительном состоянии и фактически непригодными для борьбы с растущей преступностью». Кроме того, «мало внимания уделяется поддержанию соответствующего уровня обучения, здоровья, и ментальной пригодности офицеров». Относительно состояния полицейских зданий «было отмечено, что помещения, включая 16 зданий управления, были неподходящими для несения службы и не могли быть отремонтированы экономно» (Gonczol, 1997). Ситуация с кадрами с тех пор мало изменилась, потому что рапорт парламентского комиссара 2001 г. сообщил, что из-за трудностей в финансировании, кадровая стратегия полиции, которая уже была подготовлена, все ещё не одобрена (Gonczol, 2001).

Обучение и тренировка

В последнее десятилетие образовательная система министерства внутренних дел подверглась значительным изменениям. Только кандидаты, которые владеют необходимым уровнем образования и обязательной профессиональной квалификацией принимаются на службу в полицию. Система обучения имеет два уровня: полицейские профессиональные училища и венгерский колледж полицейских офицеров (Rendőrtisztí Főiskola, далее — полицейская академия). Система полицейских профессиональных училищ была установлена в промежутке с 1992 по 1995 гг. и обеспечивает общим полицейским образованием после окончания средней школы (Szakacs, 1998: 76). Полицейские профессиональные училища были расположены в главных регионах. Претенденты должны были сдать комплекс обязательных вступительных экзаменов: проверку когнитивных способностей, психологическое тестирование, физическую подготовку, медицинское обследование и в дополнении иметь законченное среднее образование, а также быть не моложе 18 лет. В период

обучения в полицейском профессиональном училище курсанты получают стипендию и становятся полицейскими только после сдачи профессиональных экзаменов в конце второго года обучения. Высшее образование для полицейских обеспечивается в полицейской академии в форме трехгодичной полной учебной программы по очной системе обучения или четырехлетней программе — по заочной. Вступительные экзамены в полицейскую академию состоят из медицинского и психологического обследования, проверки физической подготовки и экзаменов по различным предметам. Бюджет полицейской высшей системы обучения — часть бюджета МВД.

Недавним феноменом являются полицейские школьные курсы для школьников, которые хотят стать полицейскими. К 1998 г. 39 среднеобразовательных школ решили создать специальные курсы для учеников, которые интересуются профессией офицера полиции. Классы акцентируют свое внимание на психологии, социологии, общении, праве, администрировании и истории, применительно к полицейской работе. Ожидается, что система позволит создать качественно новый тип организации полиции и повысить уровень служащих. В последние годы проявилась тенденция к централизации элементов образования. Как заметил Ласло Сабо (Laszlo Szabo, 2001: 31, 34-5), эта тенденция в образовательной системе направлена на координирование образовательной системы различных ветвей правоохранительной деятельности (полиции и пограничной охраны), потому что централизованная система может быстрее достичь «гармонизации образовательных идей и потребностей» в ходе подготовки к вступлению в ЕС. До реорганизации правоохранительные школы принадлежали либо полиции, либо пограничной охране. Правоохранительная профессиональная образовательная система была объединена в 1999 г. Интеграция пограничных школ в образовательную систему МВД является новеллой для Венгрии. После реорганизации все семь правоохранительных школ подчиняются департаменту образования МВД (BM Oktatasi Fozszталy).

Полицейские реформаторы и инструкторы предложили широкий выбор дальнейших образовательных возможностей и перспектив. Некоторые примеры приведены в недавней статье Йозефа Бода. С начала 1990-х гг. венгерские профессионалы правоохранительной деятельности приняли участие в различных курсах за рубежом, например, в США, Германии, Франции и Нидерландах. Этот обмен стал более регулярным в последнее время. «К 1994 г. все начальники полицейских региональных управлений установили профессиональные отношения с полицией Голландии, главным образом по вопросам обмена профессиональным опытом, организации профессиональной подготовки и языковых курсов» (Boda, 2001: 68). Существует крепкое и постоянное сотрудничество между венгерской и американской полицией, особенно с ФБР, а также с британскими и турецкими полицейскими ведомствами по вопросам организации учебы и подготовки. В дополнение следует отметить участие Венгрии в PHARE, программе, которая оказывает помощь вступающим в ЕС через концентрацию внимания на реформах правоохранительной деятельности и общественных административных органов. Количество венгерских полицейских, участвующих в курсах повышения квалификации и языковых курсах по линии ЕС, значительно выросло к 2000 г.: в 1998 г. 24 работника венгерской полиции приняли участие в таких курсах; в 1999 г. — 223, в 2000 г. эта цифра выросла до 1057 человек. В 2001 г. в курсах профессиональной подготовки по линии ЕС приняло участие 360 человек. Такая же тенденция наблюдается и на языковых курсах: в 1998 г. только 30 офицеров полиции приняли в них участие, но в 1999 г. количество желающих возросло до 55 человек, в 2000 г. их было 1026, а в 2001 — 150 (Boda, 2001: 76).

Главное изменение связано с учреждением департамента образования МВД, которое с момента его создания в 1999 г. координирует и руководит образованием, профессиональной подготовкой и научной работой правоохранительных органов, включая и полицию. Де-

партамент образования МВД осуществляет задачи, связанные с международными проектами в области образования и профессиональной подготовки, например, подготовку полицейских-миротворцев и офицеров военной полиции (Voda, 2001: 67).

Полицейские профессиональные школы также берут участие в международных программах профессионального обучения и обмена опытом. Необходимо отметить инициативу Мишкольской школы. С 1998 г. они взаимодействовали с голландскими полицейскими школами. Курсанты полицейской академии имеют возможность участвовать в тренировках и программах обмена опытом за рубежом. В 1991 г. в таких программах участвовало 65 человек, а количество курсантов-участников в 1992-2001 гг. выросло до 200 человек (Voda, 2001: 60). Создание Центрально-европейской полицейской академии (Közép-európai Rendőrákadémia — KERA; или Mittel Europäische Polizei Akademie — MERA) в 1993 г. явилось продолжением и расширением уже существующего взаимодействия между Венгрией и Австрией. К настоящему времени дружественные контакты налажены среди полиции восьми центральных европейских стран. Международная правоохранительная академия (ILEA, или Nemzetközi Rendészeti Akadémia — NRA), базирующаяся на соглашении между Венгрией и США, была открыта в Будапеште в 1995 г. К августу 2001 г. Венгрия уже 11 раз участвовала в ее тренировочных сессиях; 222 работника правоохранительных органов, включая 195 полицейских офицеров, прошли здесь подготовку; и ещё 1814 офицеров правоохранительных ведомств участвовали в работе специальных курсов (Voda, 2001: 64-5).

Подотчетность и контроль над полицией

Существующие механизмы контроля и подотчетности отвечают, по крайней мере на бумаге, стандартам, изложенным в Рекомендации 10 (2001) Европейского кодекса этики, утвержденного комитетом министров государств-членов. Однако на практическом уровне полицейская подотчетность подвергается суровой критике, особенно представителями гражданского общества.

Исполнительный контроль над полицией осуществляется через министерство внутренних дел. Министерство осуществляет свою руководящую функцию через свои законодательные полномочия и издание приказов и указаний. Бюджет полиции — часть бюджета министерства внутренних дел. Законодательный контроль осуществляется парламентом. В течение переходного периода постоянные или временные парламентские комитеты провели ряд акций, относящихся к деятельности полиции. Например, в 1990–1994 гг. существовали Постоянный комитет по местным органам власти, общественной администрации, внутренней безопасности и полиции. В 1998-2002 гг. — Парламентский комитет по расследованию возможных случаев коррупции, связанных с делом о нефтяном скандале и связью с организованной преступностью. С 2002 г. — Комитет по вопросам правоохранительной деятельности. Ключевую роль играет также и конституционный суд. Судебная власть осуществляет контроль над деятельностью полиции через гражданские и уголовные дела.

Механизм внутреннего контроля хорошо развит только на бумаге; однако вызывает опасения исполнение его практической стороны. Дисциплинарными полномочиями наделены лица командного состава полиции (статья 119 и статьи 125-7 Закона о служебных отношениях). Любое нарушение служебных отношений членами регулярных сил квалифицируется как нарушение дисциплины и влечет применение мер дисциплинарной ответственности. Проступки, совершенные полицейскими, состоящими на действительной службе и находящимися при исполнении служебных обязанностей, влекут проведение разбирательства в соответствии с дисциплинарной процедурой (Статья 119 Закона о служебных отношениях).

Расследование любых невоенных преступлений, совершенных кадровыми работниками полиции, относятся исключительно к юрисдикции специальных отделов расследования прокуратуры³. Так как, согласно Уголовному кодексу, кадровые полицейские приравниваются к военнослужащим, расследования, подпадающие под категорию воинских преступлений, относятся к юрисдикции военной прокуратуры (раздел 2 приложения к закону V 1972 г. «О прокуратуре в Венгерской республике»). Расследование воинских правонарушений относится либо к компетенции военных прокуроров, либо, в некоторых случаях, к компетенции комиссара полиции (II/1995 (II.10) приказ министерства внутренних дел).

«Досье полицейских правонарушений» говорит, что в 2000 г. в отношении работников полиции было возбуждено 509 уголовных дел (включая также военные уголовные преступления), из них 63 дела были связаны с «превышением мер применения физического воздействия». Итого: сорок случаев применения силы при непосредственном выполнении служебных полномочий, 16 — незаконного обращения с задержанными во время допроса, и семь дел касались незаконного лишения свободы. Среди военных уголовных преступлений доминировали нарушение служебных обязанностей и неповиновение приказам (Szesztak, 2001: 31-2). В том же году было начато 2572 дисциплинарных разбирательств (включая и дисциплинарные деяния, и административные правонарушения). По итогам проведения дисциплинарных разбирательств, 119 полицейских были уволены со службы, из которых 35 человек привлечены к уголовной ответственности, 25 — уволены в качестве дисциплинарного наказания, и 39 человек — по взаимному соглашению сторон (Szesztak, 2001: 32). Жалобы на действия полиции и использование силы могут быть поданы в течение восьми дней руководителю соответствующего полицейского органа, который имеет 15 дней для принятия аргументированного решения. Имеется возможность апелляции к вышестоящим полицейским инстанциям (статья 93 секция 1 — 3 Закона о полиции). Решения относительно жалоб, вынесенные после апелляции к вышестоящим полицейским инстанциям, рассматриваются как административные решения и подлежат обжалованию в суде (1/1999 Kozigazgatási Jogegysegi határozat — решение Верховного суда по административным делам). Самый главный недостаток внутреннего механизма заключается в том, что расследование жалоб остается внутри полицейской организационной структуры и что из-за отсутствия независимого подразделения, расследующего жалобу, чувство профессиональной солидарности в полиции может препятствовать эффективности расследования. Практически, только очень малое количество жалоб против полицейских достигает той стадии, когда офицеры признаются виновными. «Третья часть дел против полицейских должностных лиц признаются необоснованными и отклоняются должностными лицами, обязанность которых состоит в их расследовании. Свыше 80 процентов расследований заканчиваются ничем» (Koszeg, 2001a: 4). Другой источник также указывает на низкую эффективность внутренней системы контроля:

Злоупотребления среди работников полиции все также имеют место, среди них — использование чрезмерной силы, избивание подозреваемых, а также запугивание. Полиция также продолжает применять меры физического воздействия на цыган и иностранцев. В 1999 г. было зарегистрировано 2397 случаев полицейских нарушений по сравнению с 2296 — в 1998 г. Из этих жалоб только 377 закончились делами в суде, по сравнению с 312 в 1998 г. В 845 случаях никакого расследования не проводилось вообще... Исторически, от 10 до 15 процентов

³ Статья 6, раздел (Id) 5/ 2001 (Ук.6). Инструкция Генерального прокурора «О подразделениях расследования и следствия».

таких дел заканчиваются осуждением (US Department of State, Country Reports, 2000).

Существует предусмотренная законом индивидуальная гражданская ответственность для кадровых работников полиции за ущерб, нанесенный вследствие их преступного поведения во время пребывания на службе. Полиция как юридическое лицо также несет полную гражданскую ответственность за нанесение ущерба ее работниками в связи с выполнением ими своих обязанностей, независимо от наличия их вины, на условиях, предусмотренных законом (Закон XLIII 1996 г.). Однако все эти средства почти никогда не используются из-за традиционного отношения граждан, стремящихся не входить в конфликт с полицейской властью, а также из-за их настороженного отношения к судебной системе, когда та рассматривает дела, связанные с деятельностью правоохранительных органов.

Одним из ключевых механизмов внешнего гражданского надзора — это парламентские комиссары. Эти омбудсмены со вступлением в силу Закона LIX 1993 г. имеют право расследовать случаи, касающиеся нарушений конституционных прав граждан, как по их жалобам, так и по собственной инициативе. Все четыре комиссара, парламентский комиссар и его/ее заместители по защите гражданских прав, комиссар по защите прав национальных меньшинств, комиссар по защите свободы информации, могут расследовать дела по жалобам граждан на деятельность полиции. Самые интенсивные методы, доступные для борьбы за конституционные права — это рекомендации, изданные омбудсменами, их доступ к средствам массовой информации и возможность обратить внимание широкой общественности на незаконную деятельность, нарушающую конституционные права граждан, а также ежегодный доклад, представляемый парламенту. Количество жалоб на действия и бездействие полиции, подаваемых на рассмотрение венгерскому парламентскому комиссару и его заместителю по защите гражданских прав неуклонно возрастает. На протяжении шести месяцев 1995 г. было зарегистрировано 169 жалоб, в 1996 г. — 534 жалобы, в 1997 г. — 666 (Gönczöl 1997).

В 2000 г. количество жалоб, поданных на рассмотрение комиссарам по защите национальных меньшинств и по защите гражданских прав, увеличилось. Из поданных жалоб только около 30% дошли до суда, в то время как по 70% дел не были расследованы вообще. Много дел не достигли судебной системы, и все еще ждут решения (Commission of the European Communities, 2001: 19-20).

Все возрастающую роль играют общественные гражданские организации, которые для полиции являются своего рода «сторожевым псом», хотя это влияние пока не слишком ощутимо. Примером является Венгерский Хельсинкский комитет, который начал действовать в 1996 г., и совместно с Институтом конституционной и законодательной политики внедрил Программу мониторинга за полицией, обеспечивающую систему наблюдения за условиями содержания задержанных.

Актуальные вопросы полицейской реформы, остающиеся нерешенными

Уважение прав человека.

С середины 1990-х гг. значительные изменения произошли в отношении полиции к цыганам. Отмечены инициативы, направленные на развитие сотрудничества между полицией и представителями цыган. На различных уровнях установлены постоянные контакты между цыганскими органами самоуправления и полицией (Csanyi, 1999; 114-17). С 1996 г. в Нограде (Nograd) реализуется программа защиты цыганского меньшинства, нацеленная на развитие сотрудничества с национальными меньшинствами (Orbán, 2000: 6-7). Были ини-

цированы две фундаментальные полицейские инициативы, направленные на изменение отношения полиции к цыганам и углубление знаний офицеров полиции о цыганах. Первая инициатива, распространенная на всю страну, состоит в том, чтобы приглашать молодых цыган в полицейские профессиональные школы; однако программа не имеет большого успеха. Несмотря на масштабную рекламную кампанию, кроме одного или двух регионов, эта инициатива остаётся малопривлекательной для цыган (Orbán, 2000: 11-12). Другая полицейская инициатива направлена на повышение уровня доверия и изменение отношения к цыганской общине внутри самой полиции. Во всех полицейских школах, а также в полицейской академии был введен учебный курс «цыганологии» (Canada, Immigration and Refugee Board, 2001: Part 6.2. Police Initiatives).

Несмотря на определенные достижения и позитивные намерения изменить ситуацию в области прав человека, как отмечается в международных докладах, злоупотребления со стороны офицеров полиции, в частности, в отношении цыган, по-прежнему, остаются проблемой (см., например, Human Rights Watch World Report, 2002; Amnesty International. Annual Report, 2000 and 2002; 2001 Annual Report on Hungary issued by the International Helsinki Federation; 1999 Country Reports on Human Rights Practices, Hungary, issued by the US Department of State; 2001 Country Reports on Human Rights Practices, Hungary, issued by the US Department of State). Как отмечается в докладе Комиссии Европейских сообществ за 2002 г.:

В соответствии с мнением омбудсмана по вопросам меньшинств, ситуация относительно злоупотреблений полиции по сравнению с прошлым годом несколько улучшилась, но по-прежнему имеют место сообщения о превышении силы или применения насилия при проведении допросов. Так, имел место случай проведения полицейской облавы в поселении цыган. Хотя Закон «О нераспространении информации» запрещает идентификацию лиц по этническим признакам, на цыган он практически не распространяется. В 2000 г. прокуратурой зарегистрировано 850 случаев превышения силы во время выполнения служебных обязанностей и 283 случаев применения насилия на допросе. Как и в прошлом году, только по очень ограниченному количеству дел (11%) осуществляется последующий контроль (Commission of the European Communities, 2002:27).

Коррупция

Коррупцию считают широко распространённой практикой, хотя доказать ее сложно. По оценке уровень полицейской коррумпированности намного превышает количество выявленных случаев (Papp, 2001). Коррупция остается проблемой, и общественность считает ее проблемой полиции. Венгерский институт Гэллапа в 2000 г. провел исследование в Венгрии, направленное на изучение мнения общества как клиента институтов общественного сектора и потребителя их услуг. Опрос показал, что население воспринимает дорожную полицию, таможенную и акцизную ведомство как наиболее коррумпированные учреждения. «Пятая часть населения верит, что служащим МВД, офицерам полиции... необходимо дать взятку, чтобы гарантировать «правильное» рассмотрение дела» (Gallup Monitor, 2000). Опрос Исследовательской полицейской ассоциации в 2000 г., проведенный через интервью и дискуссии с работниками полиции, показал, что дорожная полиция и «следователи, получающие взятки от мелких бизнесменов», были наиболее распространенными категориями лиц, пораженных полицейской коррупцией. «Беловоротничковая» преступность, мошенничество с налогами и уклонение от их уплаты, а также преступления, связанные с наркотиками, тоже создают благоприятные возможности для коррупции (Open Society Institute, 2002: 278, n.97).

Был предпринят ряд позитивных мер, направленных на борьбу с коррупцией в полиции. Было отменено взимание штрафов за нарушения правил дорожного движения на месте; полицейские офицеры должны носить идентификационные знаки; лицам, сообщившим об офицерах, берущих взятки, гарантируется неприкосновенность; учебные программы включают тренинги, как реагировать на предложенную взятку. Однако эти меры — крайне поверхностные, и не могут эффективно проникнуть глубже в систему. Низкая заработная плата офицеров полиции способствует тому, что они рассматривают взятки как дополнительный источник дохода (Open society institute, 2002p:278).

Представление о реформе и отношении к ней офицеров полиции

Изменения во взглядах и стереотипах поведения полицейских проходят очень медленно. Было предпринято несколько попыток изменения общественного мнения о полиции посредством проведения полицейскими лекций в учебных заведениях, а также через разнообразные программы, направленные на установление сотрудничества между гражданами и полицией (например, программы предупреждения преступности, защиты жертв, «телефонных свидетелей» или программы помощи туристам), но многое остается еще сделать.

Было проведено несколько опросов для выяснения представлений, убеждений, отношения к службе офицеров полиции. Внимание акцентировалось на их отношении и мнении о стандартах в области защиты прав человека и предоставлении законных гарантий во время расследования. Полученные результаты были довольно неожиданными. Выяснилось, что «полицейские удовлетворены своим уровнем профессионализма», что «они не верят, что применяемые полицией меры очень суровы» и что они «возражают против участия граждан в контроле над их действиями». Они считают, что гарантии прав человека и конституционные свободы, такие как, например, верховенство закона и юридический контроль, будут «препятствовать» их деятельности (Búzás, 1999: 26). Полицейским исследовательским институтом, которым в течение четырех лет проводилось аналогичное исследование, получены похожие результаты:

полицейские чувствуют, что законы государства, законные гарантии уголовного процесса и пресса усложняют их работу, несмотря на то, что общественное мнение ожидает другого подхода от полиции. Уставы и законы только мешают эффективности их работы (Búzás, 1999: 26).

Картина становится более сложной в свете восприятия гражданами позиции офицеров полиции. Согласно опросу института Геллапа в 2003 г., 44% венгерских граждан имеют позитивное мнение о полиции, тогда как только 16% — негативное. Те, кто выражал позитивное мнение, указывали на полицейскую вежливость, желание помочь и их дружественный подход, в то время как негативные черты включали тот факт, что полиция иногда делает не то, что она должна и что полицейские не достаточно эффективно работают. (Dzindzisz, 2003).

Комплексная оценка полицейской реформы и ее будущее

Даже хотя обновление ключевых секторов полицейской системы и достигло прогресса, например в обучении или деполитизации полиции, более фундаментальные реформы отстают, например, в области децентрализации, демилитаризации и глубоких структурных изменений. Граждане требуют от полиции, чтобы общество было защищено более эффективным способом, и чтобы полиция ориентировалась на предоставление услуг, и это в то время, когда в полиции всё ещё продолжается кризис ввиду низкой зарплаты, низкой

мотивации личного состава, недостатка самоуважения среди работников силовых структур, низкого престижа их профессии.

За последние 13 лет не было разработано на одной системной стратегии полицейской реформы, которая бы не базировалась исключительно на приоритете политических интересов над профессиональными или которая пыталась совместить полицейский профессиональный опыт с мнениями ученых и экспертов, а также гражданских и социальных организаций. Геца Финстер (Geza Finszter, 2001: 139-40), эксперт по полиции, описывает венгерскую ситуацию как конфликт между двумя соревнующимися школами, «реформаторов» и «эволюционистов», по поводу способов обновления полиции. Реформаторами в основном являются ученые и теоретики, которые пропагандируют «деполитизацию, децентрализацию и демилитаризацию», реконструирование полиции как части публичной администрации. Эволюционисты — это, в основном, правительственные служащие, политики и полицейские руководители, цель которых — эффективное «функционирование, уверенность в себе и дисциплина», другими словами, уверенность в сохранении специального авторитарного статуса полиции. Мост, соединяющий обе школы, будет, возможно, ускорять полицейскую реформу путем более глубоких структурных изменений, которые чрезвычайно необходимы, но которые, как было показано, все ещё не достигнуты. Процесс полицейской реформы, которая будет продолжаться на протяжении ближайших пятнадцати лет, все ещё дает неудовлетворительные результаты во всех отношениях (полиции, граждан, ученых и политиков) и все еще ждет нового дня и новых изменений, находится в постоянном ожидании — «Завтра все будет само собой».

Правительство, пришедшее к власти в 2002 г., заявило, что «завтра» вновь вынесет вопрос реформы на повестку дня. В качестве первого шага, внутри МВД был создан Советственный коллегийум правоохранительной деятельности и профилактики преступности, в обязанности которого входит составление графика реформы и предоставление консультаций по вопросу ее проведения. Первые запланированные меры включали: проведение структурной реформы в направлении регионализации публичной администрации; поддержание изменений в институциональной культуре полиции, т.е. содействие изменениям в поведении и общении; проведение ориентированной на результат оценки деятельности отдельных офицеров; обещание создания новой модели финансирования полиции с помощью гибкой системы бюджетного распределения среди полицейских органов в зависимости от их задач и обязанностей, таким образом, соединения исполнение задач с необходимым финансированием (Salgo, 2003).

В завершение обзора полицейской реформы в Венгрии необходимо отметить, что если позитивная интерпретация полицейской реформы и может быть оправдана, то только с точки зрения наследия, оставшегося от допереходного периода, и проблем, возникших после начала реформ. Все еще есть место для критики предпринятых реформаторских шагов ввиду их непоследовательности. Реформы, проведенные до сегодняшнего дня, оставили много работы на «завтра».

Литература

- Amnesty International. 2000. Annual Report 2000. 'Hungary'. Available at: <http://www.web.amnesty.org/web/ar2000web.nsf/58f967f150817f77802568f500617d07/0992d76a29c28bef802568f20055292e?OpenDocument>
- Amnesty International. 2000. Annual Report 2002. 'Hungary'. <http://web.amnesty.org/web/ar2002.nsf/eur/hungary!Open>
- Balázs, E.. 'Police start their training young', Budapest Sun Online, 19 Nov. 1998, vol. VI, issue 46.

- http://www.budapestsun.com/full_story.asp?ArticleId={287C37E77EDC11D28334000502125134}&From=News
- Bencsik, A. 1991. 'A rendőrség fejlesztésének lehetőségei' (The possibilities to modernise the police). *Rendészeti Szemle* (Policing Review), vol. XXIX, no. 4, Apr. 1991.
- Benke, M. 2001. 'Policing in transition countries compared with standards in the European Union: Hungary – where dreams are not fulfilled', in Kádár, A., ed. *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries*. Budapest.
- Boda, J. 2001. 'Nemzetközi oktatás és képzés a magyar rendvédelmi szerveknél' (International education and training at the Hungarian law-enforcement organs). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 10/2001.
- Boross, P. 2000. 'Rend vagy jogállamiság?' (Order or rule of law?). Comments on the essay of Kőszeg Ferenc. *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 1/2000.
- Búzás, P. 1999. 'A rendőrség és az emberi jogok szakirodalmi áttekintése' (Review of police and human rights related literature). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 3/1999.
- Canada. Research Directorate. Immigration and Refugee Board. 2000. 'Hungary: Views of Several Sources on the Situation of Roma. Part 6. The Roma and the Police'. Ottawa. http://www.irb.gc.ca/en/Researchpub/research/publications/hun09_e.htm#hun9e-Sect6
- Caparini, M. 2002. 'Police reform: issues and experiences'. Paper presented to the Fifth International Security Forum, Zurich, 14–16 Oct. 2002.
- http://www.isn.ethz.ch/5isf/5/Papers/Caparini_paper_IV-3.pdf
- Commission of the European Communities. 2001. Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession. Brussels, 13.11.2001. SEC (2001) 1748.
- <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/#report2001>
- Commission of the European Communities. 2002. Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession. Brussels, 9.10.2002. SEC (2002) 1404.
- <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/#report2002>
- Council of Europe. European Court of Human Rights. 1999. Rekvényi vs. Hungary (Application no. 25390/94). Judgement of 20 May 1999.
- <http://www.iidh.ed.cr/libertadExpresion/Documentos/Europeo/rekvenyi%20vs%20Hungary%201999.doc>
- Csányi, K. 1999. 'A kisebbségi ügyek rendőrségi kezelése Magyarországon' (Ethnic affairs as handled by the police in Hungary). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 7-8/1999.
- 'Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja'. MAGYARORSZÁG 2002- 2006. 2002. (To act, now and for everyone! The governmental programme of the national centre, of the democratic coalition. HUNGARY 2002-2006). Chapter VIII.B. Point 1-2. http://www.szdsz.hu/2_6.php
- Déri, P. and Budai, A. 1991. *Korszerű bűnüldözés* (Modern crime detection). Budapest.
- Dzindzisz, S. 'Fővárosi jelenség a korrupció' (Corruption is a phenomenon of the capital). Magyar Hírlap Online, 25 Jan. 2003.
- http://www.magyarhirlap.hu/Archivum_cikk.php?cikk=61906&archiv=1&next=0
- Finszter, G. 1990. 'A magyar rendőrség válsága'. (The crisis of the Hungarian Police). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. XXVIII, no. 6 (June 1990).
- Finszter, G. 2000. 'Rendőrségek a XXI. Században'. (Police in the 21st century). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 1/2000.
- Finszter, G. 2001. 'The political changeover and the police', in: Kádár, A., ed. *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries*. Budapest.

- Gaál, Z. 2003. Rendőrségi létszámstop: parancsnokból van már elég. (Freezing the increase of the number of police personnel: enough higher officers). Magyar Hírlap Online, 12 Feb. 2003.
http://www.magyarhirlap.hu/Archivum_cikk.php?cikk=62648&archiv=1&next=0
- Gallup Monitor. Nationwide study of relations between public institutions and their clients. A Magyar Gallup Intezet Web Lapja [The Gallup Organization Hungary].
http://monitor.gallup.hu/en/gsurveys/010119_pubinst.html
- Gönczöl, K. 1997. 'The situation of the professional members of the authorities in terms of human rights', in 1260 Investigations. The Experiences of the Hungarian Parliamentary Commissioner and the Deputy Commissioner for Civil Rights in 1997, part 3.8.
<http://www.obh.hu/allam/eng/cover.htm>
- Gönczöl, K. 2001. 'Human rights of conscripted soldiers and of professional members of authorities', in 1217 Recommendations in 2000. Report by Katalin Gönczöl, Parliamentary Commissioner for Civil Rights. Summary, part 10.
<http://www.obh.hu/allam/eng/cover.htm>
- Gottlieb, G., Krözsel, K. and Prestel, B. 1998. *Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen, Methoden, Resultate*. The Reform of the Hungarian Police. Processes, Methods, Results. A Magyar Rendőrség reformja. Eljárás, módszerek, eredmények. Holzkirchen.
- Hungarian Civil Liberties Union. 2000. *HCLU on the Police*. Budapest.
- Human Rights Watch. 2002. *World Report 2002. 'Hungary'*.
<http://hrw.org/wr2k2/europe11.html>
- Hungarian Police website: <http://www.b-m.hu/police/>
- Hungarian Central Statistical Office. 2001. *Statistical Yearbook of Hungary 2000*. Budapest.
- International Helsinki Federation. 2001. *Human Rights in the OSCE Region: the Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America Report 2001: 'Hungary'*.
<http://www.ihf-hr.org/reports/ar01/Country%20issues/Countries/Hungary.pdf>
- Kósa, L. and Kálmán Z. 2000. 'A rendőrség és az önkormányzatok kapcsolata a rendszerváltás után'. (The relation between police and local self-governments after the regime change). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 10/2000.
- Kőszeg, F. 1992. 'A rendőrség megújulása?' (Reform of the police?), in: *A váltás rendszere. Tanulmányok a kormány politikájáról*. (The system of change. Essays on governmental politics). Budapest.
- Kőszeg, F. 2000. 'Rendőrség és politika' (Police and politics). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 1/2000.
- Kőszeg, F. 2001a. 'Introduction', in: Kádár, A., ed. *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries*. Budapest.
- Kőszeg, F. 2001b. 'Monitoring Police Detention: Experiences with Civilian Supervision of Law Enforcement Agencies', in: Kádár, A., ed. *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries*. Budapest.
- Kuncze, G. 2000. 'Jogállamiság vagy rend?' (Rule of law or order?). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 1/2000.
- Népszabadság (NSZ) Online. 6 Feb. 2003. 'Nyolc rendőrcirkáló a fővárosban. Hatszáz egyenruhás járőr hiányzik Budapest utcáiról, részben őket igyekeznek pótolni az új egységekkel' (Eight police 'circulator' in the capital. Six hundred police patrols are still needed in the streets of Budapest, the new units are partly their substitute).
<http://www.nepszabadsag.hu/Default.asp?DocCollID=94169&DocID=87599#87599>

- Népszabadság (NSZ) Online. 9 Feb. 2003. 'Rendőrséget bírálja a korábbi adatvédelmi biztos. Tiltakozik az Európai Szociális Fórum' (Police criticised by the former data protection commissioner. The European Social Forum protests).
<http://www.nepszabadsag.hu/Default.asp?DocCollID=94454&DocID=87826#87826>
- Népszabadság (NSZ) Online. 13 Feb. 2003. 'Salgó a demonstrációkról' (Salgó about the demonstrations).
<http://www.nepszabadsag.hu/Default.asp?DocCollID=95316&DocID=88406#88406>
- Open Society Institute. 2002. Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy in Hungary (2002). Part 8.1: 'Police'.
http://www.eumap.org/reports/2002/content/50/348/2002_c_hungary.pdf
- Orbán, S. 2000. 'A cigány kisebbségi önkormányzatok és a rendőrség együttműködése 2000-ben' (The cooperation between the Gypsy minority self-governments and the police in 2000).
http://web.bm.hu/rendor/bun_m.../bc43184c1127fdb4c1256b540075775a?
- Pap, A.L. 'Street Police Corruption. A Post-Communist State of the Art'. Paper presented to the Third Socrates Kokkalis Graduate Student Workshop, Kokkalis Programme on South-eastern and East-Central Europe, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 9–10 Feb. 2001.
http://www.ksg.harvard.edu/kokkalis/GSW3/Andras_Laszo.pdf
- Prestel, B. 1991. 'Interjú Dr. Bernard M. Prestellel A magyar rendőrségről' (About the Hungarian Police. Interview with Dr. Bernard M. Prestel). *Rendészeti Szemle* (Policing Review), vol. XXIX no. 9 (Sep. 1991), 25–30.
- Project on Ethnic Relations. 2000. *Towards Community Policing: The Police and Ethnic Minorities in Hungary*. Budapest.
- Rzeplinski, A. 2001. 'The police in the constitutional framework: the limits of policing', in: Kádár, A., ed. *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries*. Budapest.
- Salgó, L. 2003. 'A Magyar Köztársaság Rendőrsége reformjának alapvetései' (Fundamental statements on the reform of the Police of the Hungarian Republic). Speech delivered on 20 Feb. 2003 by the National Police Commissioner on the occasion of the jubilee of the periodical *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs).
<http://web.bm.hu/belugy/hir2002.nsf/262067e6e5c6411dc1256b380073fc29/f0a4315951caab04c1256cd300382fbd?OpenDocument>
- Szabó, L. 2001. 'A belügyi oktatási rendszer korszerűsítése' (The modernisation of the education system of the Ministry of Interior Affairs). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 10/2001.
- Szabó, M. 'From a Police State to Demonstration Democracy: Policing Mass Demonstrations in Hungary before, during and after the Regime Change'.
<http://caesar.elte.hu/ajk/html/tudo/kiadvanyok/academia/szabom-police.pdf>
- Szakács, G. 1991. 'Reformra szorul-e magyar rendőrtisztképzés?' (Is there any need to reform the higher police education?), in Timoránszky, P., ed. *Rendészeti tanulmányok. A rendőrképzés reformja a kelet-európai változások tükrében* (Essays on Policing. Reforms on police education in the light of the Eastern European changes). Conference Proceedings, Balatonföldvár, 12–13 Nov. 1991.
- Szakács, G. 1998. 'A rendőrképzés korszerűsítésének szükségességéről' (About the necessity to modernise police training). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 1/1998.
- SZDSZ. 2002. *Esélyt Mindenkinék! A korszakváltás programja*. (Chance to Everyone! The programme of the regime change. Alliance of Liberal Democrats).
<http://korszakvaltas.szdsz.hu/index2.htm>

- Szeszták, F. 2001. 'Elemzés a rendőrség 2000. évi konfliktustérképéhez' (Analysis of the police 'conflict-map' for the year 2000). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 9/2001.
- Szikinger, I. 1991. 'Interjú a rendőrségi törvényről Dr. Szikinger Istvánnal' (Interview about the Police Act with Dr. István Szikinger). *Rendészeti Szemle* (Policing Review), vol. XXIX, no. 1 (Jan. 1991).
- Szikinger, I. 1996. 'Continuity and Change in Hungarian Policing in the Mirror of Public Security Detention', in *Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West*.
<http://www.ncjrs.org/policing/con253.htm>
- Szikinger, I. 1998a. 'A magyar rendőrség jövője' (The future of the Hungarian police). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 1/1998
- Szikinger, I. 1998b. *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. (Police in a democratic state governed by rule of law). Budapest.
- Szikinger, I. 2002. 'Armed Control of Civilian Forces in Hungary'. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Working Paper series — no. 14. Geneva.
http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/14.pdf
- United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. 2000. 1999 Country Reports on Human Rights Practices. Hungary. Released 25 Feb. 2000.
http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/hungary.html
- United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. 2001. Country Reports on Human Rights Practices — 2000. Hungary. Released 23 Feb. 2001.
<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/eur/774.htm>
- United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2002). Country Reports on Human Rights Practices – 2001. Hungary. Released 4 Mar. 2002.
<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eur/8264.htm>
- United States Department of State, Bureau of European Affairs. 1999. Background Notes: Hungary. http://www.state.gov/www/background_notes/hungary_9908_bgn.html
- Weber, R. 2001. 'Police Organization and Accountability: A Comparative Study', in: Kádár, A., ed. *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries*. Budapest.
- Wiener György 1996. 'Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994)' (Power relations and governmental structure 1988–1994). Published Online in *Eszmélet* (periodical 'Consciousness'), vol. 36. <http://eszmelet.tripod.com/36/wiener36.html>

Глава 4

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ПОЛЬШИ*Эмиль В. Плювашевский и Петр Воланчик***Введение**

Польша расположена в физическом центре Европейского континента. Общая площадь Польши — 312683 квадратных километров; население в 2002 г. составляло 38,6 миллионов человек. Столица Польши — Варшава. Протяженность границы, которая была определена в 1945 г., 3538 километров. В настоящее время Польша граничит с шестью странами. На западе Польша граничит с Германией по рекам Одра и Ниса Лужичка. На юге границы преимущественно, расположены вдоль Судетских гор. Бескидские и Карпатские горные хребты, которые отделяют Польшу от Чехии и Словацкой республики. На северо-западе и западе Польша граничит с Россией, Латвией, Белоруссией и Украиной. Северные границы идут вдоль Балтийского побережья.

После Второй мировой войны польское общество трансформировалось в двух основных направлениях: за счет растущего доминирующего городского, промышленного рабочего класса и перемещения сельского населения в районные центры и города. Жизнь пожилого населения сел, которое остается работать на земле, подвергается изменениям. Эмиграция стала основной особенностью жизни в Польше в течение последних двухсот лет, и приблизительно каждый третий поляк проживает за рубежом.

В 1990 г. Польша подверглась стремительным политическим изменениям. Эти изменения, которые произошли не так давно, не повлияли на потребности поляков бороться с неопределенностью дальнейших политических и экономических трансформаций. Так, в 1990 г. правительство решило направить польскую экономику в сторону свободной рыночной системы.

В 1990 г. парламент издал новый Закон о полиции, предусматривающий создание полицейской организации, которая была бы готова к борьбе с преступностью в пределах новой политической демократической структуры. Национальная полиция в настоящее время насчитывает более 103000 человек (2002 г.), представлена, большей частью, мужчинами (женщины составляют 10% аттестованных работников). Ее деятельностью руководит министерство внутренних дел и администрации. Польская полиция состоит из трех основных служб: криминальной, профилактической, организационной и материально-технического обеспечения. В состав полиции также входят: судебная полиция, полицейские школы, высшая полицейская школа, подразделения по профилактике преступности, антитеррористические подразделения, научно-исследовательские учреждения. Кроме полиции, в состав министерства внутренних дел и управления также входят пограничная охрана и пожарная служба.

Концепция демократического управления

Демократические политические преобразования, начавшиеся в Польше в 1989 г., оказали влияние на структуру полиции и ее функции. Реформы произошли во всех сферах общественной жизни и изменили отношения между внутригосударственными институтами власти. Временная Конституция 1992 г. и положения Конституции 1952 г., которые продолжают действовать и сейчас, определяют основные принципы политической системы Польской

республики и характеризуют ее как демократическое правовое государство. Принцип верховенства права, закрепленный в Конституции 1952 г. и поправкой от 21 декабря 1989 г., затрагивает функционирование полиции и других государственных служб безопасности. Новая Конституция Польши была принята 2 апреля 1997 г.

Новые принципы полицейской деятельности, наряду с эффективным административным контролем над полицией, отвечают требованиям демократического общества. Эти изменения стали возможными под воздействием и направленностью политических реформ, включая реформы и в самой полиции, а также потребностью сотрудничать с другими государствами (особенно европейскими) с целью поддержания внутренней безопасности и успешного пресечения транснациональной преступности, в частности организованной.

Нет необходимости говорить о том, что демократический строй имеет свои преимущества и недостатки. Среди последних является неэффективность деятельности институтов, коррупция и другие формы социальной патологии. Тем не менее, перефразируя слова Уинстона Черчилля, несмотря на то, что демократия — это самая худшая из всех возможных систем, никто еще не создал ничего получше.

Модель государственного управления Шарля Монтескье с ее основными принципами разделения полномочий и функций, оказала сильное влияние на создателей польской конституции и помогла изменить понимание исполнительной власти, представленной президентом и правительством Польской Республики. Модель Монтескье также способствовала изменениям той части государственной администрации (включающую полицию), которая именуется специальной администрацией.

Организационные задачи

В демократическом государстве роль полиции заключается в обеспечении защиты его от внутренних и внешних угроз и охране мирного функционирования общества. С другой стороны, основная ответственность государства в отношении полиции — это увеличить объем ее возможностей по предотвращению и контролю над преступностью и другими нежелательными явлениями, а также уменьшить риск использования полиции в конфликтах с принципами демократии. Рассматривая положение полиции в демократичном обществе, необходимо рассмотреть три вопроса: правовую основу и роль полиции, управление полицией, деполитизация полиции.

Правовая основа и роль полиции

В демократическом обществе полномочия и правовая база деятельности полиции должны рассматриваться как одни из самых важных актов, принятых законодательным органом. В демократической Польше деятельность полиции сначала регулировалась Законом о полиции, принятым 6 апреля 1990 г. (*Journal of law*, 1995). Согласно этому акту полиция была отделена от других органов внутренних дел и администрации. В соответствии с главой 1 Закона о полиции, полиция является аттестованным и вооруженным формированием, которое служит обществу и создано для охраны безопасности народа и поддержания общественного порядка и безопасности (*Galster et al.*, 1996). В обязанности полиции входит:

1. Защищать жизнь людей и их имущество от незаконных посягательств.
2. Обеспечивать общественную безопасность и гражданский порядок в общественных местах, транспорте, на дорогах и на воде.
3. Инициировать и принимать меры, направленные на предотвращение преступлений и правонарушений, в сотрудничестве с государственными и местными органами и общественными организациями.
4. Расследовать преступления и правонарушения, а также задерживать правонарушителей.

5. Контролировать муниципальную и городскую охрану, а также частные охранные агентства.
6. Контролировать соответствие установленного порядка в общественных местах.
7. Сотрудничать с полицейскими службами других стран, а также с международными организациями.

Полиция подчиняется министру внутренних дел и управления, который является для них высшей командной инстанцией в государстве. Как член правительства министр отвечает за реализацию правоохранительных задач в области общественного порядка и безопасности. Очень важным в вопросе функционирования польской полиции является то, что полиция находится под юрисдикцией одного из так называемых президентских департаментов. Президент назначает министра внутренних дел и управления по представлению премьер-министра. Главный комиссар является руководителем полиции и действует как представитель национальной государственной администрации, несет ответственность за защиту людей и обеспечение общественной безопасности и общественного порядка. Он подотчетен министру внутренних дел и управления и назначается и увольняется с должности премьер-министром по представлению министра внутренних дел и управления. Согласно конституции, главный комиссар несет ответственность перед государственным трибуналом, который является специальным государственным органом, отвечающим за дела, связанные с нарушением конституции со стороны президента республики, членов правительства, генерального инспектора фискального контроля, генерального прокурора, руководителей центральных административных органов и членов национального комитета по телевидению и радиовещанию.

Рассматривая полицейские реформы Польши, проходившие в течение последних двенадцати лет, следует отметить, что в 1995–1999 гг. произошли самые глобальные реформы в полиции. Первые реформы 1995 г. укрепили правовую основу полиции, которая является скорее силой, служащей обществу, чем милитаризованной силой.

В результате этого:

- 1) были установлены четкие границы между следующими подразделениями полиции: криминальной службой, службой профилактики, с учетом того, что в состав полиции входят школы полиции, подразделения профилактики и антитеррористические подразделения;
- 2) были расформированы местные силы полиции;
- 3) были сформированы службы, обеспечивающие административное и материально-техническое обеспечение полиции;
- 4) в структуре полиции была сформирована судебная полиция; главному комиссару полиции были отданы полномочия учреждать в необходимых случаях, по согласованию с министром внутренних дел и другие виды полицейских формирований;
- 5) были расширены права на применение полицейскими офицерами огнестрельного оружия путем создания более точного перечня тех случаев, когда применение огнестрельного оружия является оправданным;
- 6) так же были расширена сфера информационной и оперативной деятельности.

С точки зрения борьбы с конкретными особо опасными преступлениями, самыми важными были те нормативные акты, которые полностью признавали необходимость проведения конкретной оперативной деятельности полиции в раскрытии преступления и в установлении преступников. Примерами этой оперативной деятельности являются: контролируемая покупка (Закон о полиции, раздел 19А) и контролируемая поставка (раздел 19Б), а также контроль переписки и применения специальных технологий, которые дают возможность получать секретно информацию, регистрировать доказательства.

Вышеупомянутые методы оперативной работы полиции используются, чаще всего, в случаях раскрытия особо опасных преступлений. Контролируемая покупка может состоять из тайного приобретения или получения предметов, или добытых в результате совершения преступления (подлежат конфискации), или которые, согласно закону, не могут быть изготовлены, приобретены или доставлены. С другой стороны, контролируемая доставка может применяться для обеспечения документированного доказательства совершения таких тяжких преступлений, как транспортировка взрывчатых веществ, оружия или наркотиков. Более того, такая деятельность может осуществляться для выявления людей, вовлеченных в различные преступления или для захвата объекта преступления. Согласно Уголовно-процессуальному кодексу, материалы, полученные в результате этих мероприятий, могут использоваться как доказательства в уголовном процессе (Waltos, 1996:359).

К тому же раздел 19 Закона о полиции расширяет сферу применения технических средств полиции для тайного получения информации, улики и данных, представляющих значение в виде доказательств. В связи с этими изменениями полиция и в некоторых оправданных случаях лица, не являющиеся офицерами полиции, имеют право перевозить и использовать документы, которые предотвращают их идентификацию при выполнении этих функций (Daszkiewicz, 1996).

Последнее изменение закона, требующее обсуждения, касается раздела 20 (2) Закона о полиции. Он дает полиции право изымать, применять и использовать для выявления и идентификации отпечатки пальцев, фотографии и другие данные в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении умышленных преступлений, которые скрывают свою личность или личность которых является неустановленной. Этот раздел расширяет процессуальные, экспертные и оперативные полномочия органов обвинения и обеспечивает основание для создания и сохранения необходимых баз идентификационных данных, например, фотографий, отпечатков пальцев, а также использование их в уголовном процессе (Kudrelek and Lisiecki, 1996: 18-21).

Изменения в законодательстве обусловлены новыми угрозами, с которым столкнулось польское общество. Они породили много разногласий с точки зрения их интерпретации, процедуры использования, а также этических соображений. В любом случае, они представляют огромное значение с учетом новой преступной реальности. 25 июня 1997 г. парламент принял закон о защите свидетелей (известный в США как «гарантирование защиты свидетелям»), который нацелен на разоблачение преступных группировок путем обеспечения специальной программы защиты свидетелей, которые предоставили информацию о преступных группах, членами которых они являлись (Journal of Law, 1997). Все эти изменения предоставили полиции более эффективные средства и методы для борьбы с волной преступности.

Вторая реформа полиции была даже более значительной. Она произошла 1 января 1999 года и внесла изменения, как часть общих административных реформ в Польше, в некоторые законы, которые определяли компетенцию органов государственного управления (Central Police Headquarters, 2000: 12). В результате этой реформы в структуре полиции произошли некоторые изменения. В связи с децентрализацией функций государства в воеводствах и округах, полиция, оставаясь структурой, отдельной от общегосударственной администрации, и сохраняя свою особенность централизованной организации под руководством главного комиссара полиции, стала частью совместной администрации воеводства и округа, присоединяясь к государственной администрации на уровне воеводства (województwa) и органа самоуправления — на уровне округа. В результате этого полиция — в рамках законодательных актов — подчиняется администратору региона (воеводе — wojewoda) на уровне воеводства и главе округа (старосте — starosta) на окружном уровне. Полномочия государственной администрации и органа самоуправления на уровнях вое-

водства и округа, соответственно, распространяются на полицию при решении кадровых и финансовых вопросов.

Другим последствием общей административной реформы полиции было то, что полномочия относительно деятельности полиции, данные воеводе и старосте, касаются, в основном, вопросов профилактической деятельности полиции. Воевода, являясь представителем государства на территории воеводства, выполняет задачу по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в рамках своей компетенции. Для достижения этой цели, воевода имеет свои собственные службы поддержки, а также полицию. Воевода определяет уровень угрозы и решает, в каком направлении должна действовать полиция, в то время как начальник полиции воеводства осуществляет необходимые действия, направленные на обеспечение безопасности и правопорядка на территории воеводства. То же самое происходит на уровне округа, где потребности в области обеспечения безопасности и правопорядка определяет староста, а начальник муниципальной полиции округа осуществляет действия, направленные на удовлетворение этих потребностей.

Более того, что касается финансовых вопросов, руководство совместной администрации имеет возможность покрывать расходы, связанные с деятельностью полиции, в частности, путем введения за счет местного бюджета должностей в подразделениях по профилактике преступности, окружных (муниципальных) управлениях и полицейских участках в соответствии с соглашениями, подписанными городскими или окружными властями и воеводой и утвержденными Главным комиссаром полиции.

Другие результаты административной реформы включают в себя создание каталога занимаемых должностей полиции, наряду с соответствующей системой поощрительных выплат. Изменения также произошли и в системе школ полиции. Предполагалось, что основной способ улучшения профессиональной подготовки офицеров полиции будет заключаться в значительном углублении их профессиональной специализации.

Проведенные полицейские реформы были направлены на обеспечение польской полиции статуса децентрализованной организации, близкой к местным общинам, особенно в области предотвращения преступности. Они также были направлены на создание автономной организации, независимой от объединенной администрации в области раскрытия преступлений. И, в-третьих, реформы были направлены на создание централизованной организации для борьбы с организованной преступностью.

Предполагалось, что новая структура будет отражать административное деление местной власти, а было создано, в основном, с целью того, чтобы приблизить офицеров полиции к населению. Удалось направить большее количество офицеров на работу в низовых звеньях полицейской системы, а также непосредственно на охрану общественных мест. Новой и основной целью полиции, по словам бывшего главного комиссара полиции генерала Яна Мична, было то, чтобы «стать инструментом в руках общественности» (Haberfeld *et al.*, 2002: 150). Это было правильным решением, если учесть результаты опроса общественного мнения. Согласно опросу общественного мнения, проведенного в октябре 2002 г., например, 72% населения доверяло полиции, 68% считало работу хорошей или очень хорошей и 56% чувствовало себя в безопасности у себя дома с наступлением темноты (Wizerunek Policji w oczach jpinii publicznej 2002).

Новая организация польской полиции

Действующая структура полиции Польши отвечает всем формальным требованиям демократического и правового государства. С точки зрения роли и полномочий полиции, их деятельность должна оцениваться уровнем обеспечения защиты жизни людей, их здоровья и собственности, а также соблюдением человеческих прав и свобод.

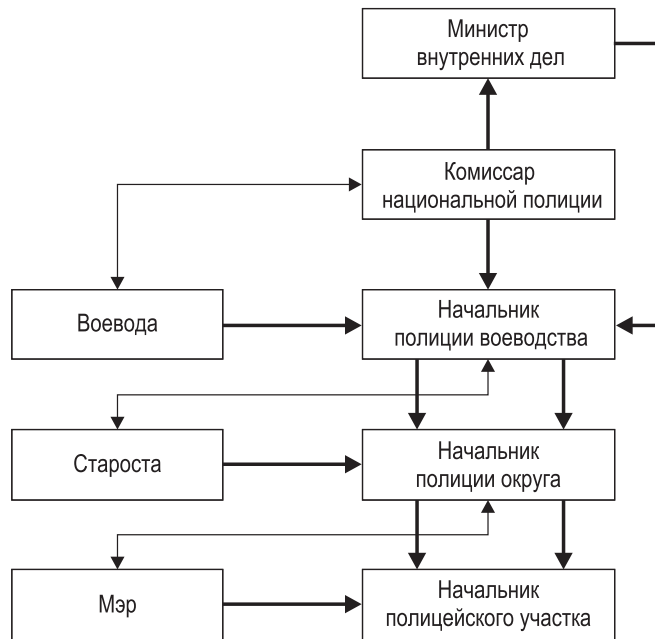


Схема I.4.1 Организационная структура полиции Польши

Контроль над полицией

Контроль над полицией — это одна из характерных особенностей общественной жизни демократических государств. Внешний контроль воспринимается как один из основных факторов, который гарантирует соблюдение правоохранительными органами конституционных принципов. Формы и объем контроля над государственными административными органами (включая полицию) определяются конституционными законами, законами и другими актами более низкого уровня. В Польше силы полиции контролируются парламентом, главным отделом надзора, судами, прокурорами, омбудсменами, а также обществом в целом, через институты общественного контроля, работа которых регулируется законом (такие как местные административные органы управления). Следует также отметить, что полиция в Польше контролируется управлением внутреннего контроля, бюро внутренних дел (Biuro Spraw Wewnętrznych), которое было создано в мае 1998 г. с целью выявления преступлений, совершенных офицерами полиции и полицейскими служащими, а также вскрытия социальных недостатков в полиции. Бюро собирает и анализирует данные о преступлениях среди офицеров полиции различного ранга и полицейских служащих.

Более того, на полицию оказывают влияние районные суды и местные органы управления и власти, поскольку именно они утверждают кандидатов на должность начальников управлений полиции воеводства и округа, а также полицейских участков. Каждый год начальники полиции должны представлять отчеты о своей работе, они должны информировать своего воеводу, окружные и местные власти о состоянии общественного порядка на данной территории. В случае наличия угрозы общественному порядку рапорты и соответствующие сведения необходимо немедленно подавать вышеупомянутым органам надзора. Полиция должна отвечать на любой запрос о получении информации в любое время. Требования устанавливают демократический контроль над полицией и обеспечивают диалог между полицией и гражданскими властями.

Деполитизация полиции

Принцип деполитизации полиции выражен в Законе о полиции. Согласно этому принципу, офицеры полиции не могут принадлежать к какой-либо политической партии. Вступая в полицию, они автоматически исключаются из членства какой-либо партии. Они должны выполнять только те приказы, которые издаются легитимными государственными органами, и не подчиняться указаниям политических партий. Кроме того, некоторые ограничения коснулись офицеров полиции в вопросах их вступления в неполитические ассоциации. О своем членстве в национальных ассоциациях они должны информировать своих руководителей. Для того чтобы стать членом иностранной или зарубежной ассоциации или организации, они должны получить разрешение у министра внутренних дел и управления или другого уполномоченного лица. Однако деполитизация не является полной. Офицеры полиции имеют право голосовать и вступать в профсоюзы.

Поднимался вопрос, обеспечивает ли законодательство защиту офицеров полиции от неучастия в политической деятельности. Ответ был положительный. Дальнейшие ограничения нарушали бы конституционный принцип равенства граждан. Полиция существует с разрешения общества, которому она служит. В демократической стране ее роль заключается в защите общества и государства от внутренних посягательств и, в некоторых случаях, от внешней опасности. С одной стороны, полиция должна отражать демократический характер общества, частью которого она является; общество должно быть уверено в полиции, поддерживать ее и быть готовым разделить ее материальные трудности, если этого потребует безопасность. Постулат о том, что полиция является частью общества, но одновременно и автономной структурой, требует максимальной открытости со стороны полиции. Ее структуры и образ действия должны быть прозрачными для того, чтобы можно было убедиться в том, что безопасность общества и развитие полиции находятся под контролем компетентных органов власти посредством функционирования механизма правового контроля и отчетности.

Проблемы в работе

Обычные преступления

Происходящие преобразования в обществе и в польском государстве, изменили характер и структуру преступности. Появились новые формы преступлений и новые виды опасности. Однако сравнение структуры преступности наших дней с аналогичной структурой 1980-х гг. может привести к неправильным выводам. Криминальная политика того времени подвергалась большому влиянию со стороны политических и идеологических факторов, а криминальная статистика была предметом манипуляции. Постоянное увеличение количества зарегистрированных преступлений 1980-х гг. совпадало с упадком легитимности и функционирования политических структур Польской Народной Республики. Согласно статистике полицейского управления (*Przestepczosc w Polsce, 1989–2000, 2001*), уровень преступности в 1980–1989 гг. увеличился на 53%, с 946 на 1446 на 100000 жителей. Среди других факторов увеличение было вызвано острым кризисом в работе прокуратуры, которая тогда была вовлечена в политические споры с оппозицией, а также деморализацией административных властей.

Но в 1989–1990 гг., во время перехода от социалистической к демократической рыночной экономике произошел самый высокий скачок преступности. Уровень преступности подскочил на 61,3%, от 547589 в 1989 г. до 883346 в 1990 г. В 2002 г. было совершено 1404229 преступлений. Соответствующее увеличение уровня преступности наблюдалось от 1446 в 1989 г. до 3684,8 на 100000 населения в 2002 г. Маятник преступности раскачивался все сильнее и

сильнее. В 1990 г. преступление совершалось каждые 36 секунд, в то время как в 2002 г. — каждые 23 секунды. Преступления, которые составляют большинство всех правонарушений, в 1990 г. совершались каждые 41 секунду, в то время как в 2002 г. — каждую 29 секунд.

Таблица I.4.1 Динамика преступности в 1998-2002 гг.

A. Преступления против личности

	1998	1999	2000	2001	2002
Убийства	1072	1048	1269	1325	1188
Изнасилования	2174	2029	2399	2339	2345
Нанесение телесных повреждений	19496	17849	18429	16968	16775
Нападения	13034	12756	14363	14369	14194

B. Преступления против имущества

Кражи	211651	243537	309846	314820	314929
Кражи, грабеж, вымогательство	34225	44775	53533	49862	47808
Квартирные кражи	355176	369235	364786	325696	304625

C. Дорожно-транспортные

Дорожно-транспортные	34442	20505	19894	138817	163012
----------------------	-------	-------	-------	--------	--------

D. Всего

Уголовные	931037	1020654	1133162	1107073	1083854
Экономические	78611	60393	84260	103521	109698

E. Суммарно

Всего	1073042			1390089	1404229
--------------	---------	--	--	---------	---------

Уровень раскрываемости за этот период уменьшился, что соответствовало общей тенденции к уменьшению, наблюдаемой с начала 1980-х гг. В 1980–1989 г.г. уровень раскрываемости уменьшилась с 77,5% до 55,5% и в 2002 г. составил 54,9%. Эти данные могут быть не совсем точными (Siemaszko, 1996: 220-7), но они хорошо отражают эффективность работы прокуратуры, которая в настоящий момент из-за многочисленных финансовых и организационных проблем находится в глубоком кризисе.

Несмотря на то, что после 1999 г. государственная политика по обвинению и наказанию преступников стала относительно стабильной по сравнению с 1980 г., государство столкнулось с новыми видами преступности, в частности, организованной преступностью, что было обусловлено новой политической и экономической ситуацией (Pluwaszewski, 1997: 109). Вслед за быстрым ростом преступности в 1990 г. ситуация стабилизировалась, но ее рост все же несколько продолжался. По сравнению с 1990 г., в 1995 г. количество зарегистрированных преступлений увеличилось до 974941, что составило ее рост на 9,4%, а в 2002 г. — до 1404229. Следует отметить, что в 2002 г. более 163000 зарегистрированных

преступлений составили дорожно-транспортные происшествия, включая управление автомобилями в состоянии алкогольного опьянения (что до декабря 2000 г. квалифицировалось как административное правонарушение). Но такие колебания не превышали криминологических норм, и поэтому не могут интерпретироваться как имеющие тенденцию к снижению. Очевидно то, что некоторые неблагоприятные феномены в структуре преступности усилились. Значительно выросло число преступлений против жизни, здоровья и собственности; а лица, совершавшие их, стали более агрессивными и безжалостными к своим жертвам. Например, в 1990 — 2001 гг. количество лиц, совершивших преднамеренные убийства, увеличилось вдвое — с 730 до 1325 (в 2002 г. это число уменьшилось до 1188). Данные, приведенные выше, включают убийства совершенные несовершеннолетними лицами: их число возросло с 17 в 1990 г. до 21 в 2002 г.

Миграция

Вопросы, связанные с иностранцами, составляют одну из наибольших проблем внутри объединительного процесса в Европе. Изменения в Европейском союзе и попытки посткоммунистических стран присоединиться к ЕС способствовали росту миграции людей. Жители, населяющие страны бывшего восточного блока, имеют сейчас гораздо более значительные возможности для поездок за рубеж, связанных с туризмом, семейными делами, бизнесом и экономикой. Более того, эти страны, особенно из числа бывших республик СССР и Польши, используются беженцами и иммигрантами из Азии, Африки, Ближнего Востока как транзитные пути по направлению к Западной Европе и другим развитым странам, таким как США или Канада (Plywaczewski, 1995; Rzeplinska, 2000).

Польша играет значительную роль в этих миграционных процессах из-за своих размеров, географического расположения и желания присоединиться к Европейскому союзу, по причине своих политических изменений (процесса демократизации) и скорости экономического развития. К тому же Польша всегда была транзитной страной, но сейчас она также становится и пунктом назначения. Можно проследить появление новых этнических групп, таких как армянской, вьетнамской и китайской, в результате легального и нелегального прилива иностранцев в Польшу (Sklepkowski, 1996: 215—21)

Миграция из Польши и в Польшу является новым социальным феноменом, который может иметь огромное и продолжительное воздействие, как это было в случае с Западной Европой. Иммиграция в западноевропейские страны привела к постоянному поселению многих этнических меньшинств, которые, в результате, привели к значительным последствиям в политической, экономической, социальной и криминальной сферах (Korybut-Woniewski, 1993: 86)

Ответные действия

Влияние международных органов

В 1990-х гг. Польша заняла незавидное место среди других стран по показателям уровня преступности. Прежде всего, она стала транзитной страной для международной транспортировки наркотиков через так называемые балканский и азиатский маршруты. Польша также является основным контрабандистским маршрутом на Восток для автомашин, украденных в Западной Европе. Можно обнаружить недавнюю эскалацию преступных действий международных групп в бывших советских республиках. Продажа наркотиков и их транспортировка, отмывание денег, торговля оружием и радиоактивными материалами, контрабанда украденных автомашин, сигарет и алкоголя являются теми проблемами, с которыми полиция этой части Европы сталкивается все чаще и чаще.

Благодаря своему географическому положению Польша играет решающую роль в развитии этого криминального феномена. Более того, число иностранцев, подозреваемых в совершении преступлений в Польше, постоянно растет на протяжении нескольких лет.

Учитывая эту ситуацию, разрозненные действия, предпринимаемые силами полиции различных стран для борьбы с криминальным миром, не могут быть достаточно эффективными на протяжении длительного периода времени. Что нужно для международного сотрудничества полиции различного уровня и поиска новых структурных решений с учетом функционирующих международных полицейских организаций? Важно, чтобы правовые стандарты в области экстрадиции, отмывания денег и наркоторговли были гармонизированы. Однако самое неотложное дело заключается в разработке единой стратегии внутренней безопасности на территории всей Европы. Райнер Шульте (Rainer Schulte, 1995: 12), директор Полицейской исполнительной академии (Polizei Furungsakademie) в г. Мюнстер-Хильтрупе, Германия, подчеркивает необходимость в сотрудничестве европейской полиции в трех сферах. Он настаивает, чтобы сотрудничество развивалось в контексте Европейского союза и Шенгенских соглашений. Также должно развиваться и двухстороннее сотрудничество между странами Европы.

Существующие границы лишь немного сдерживают экспансию современной преступности, что делает ее одной из самых основных угроз социально-экономической стабильности континента. То, что полицейское сотрудничество ограничивается только рамками Шенгенских соглашений и Европейским союзом, является ошибкой, в частности тогда, когда стремительное усиление уголовных группировок в посткоммунистической Европе заставляет эти страны включиться в процесс создания единой европейской стратегии внутренней безопасности. Поэтому в 1990 г. Польша вновь стала членом Интерпола. Следует упомянуть, что Польша вступила в состав этой международной полицейской организации еще в 1923 г., когда Интерпол только был создан, но в 1952 г. по политическим причинам польское правительство разорвало отношения с этой организацией.

Помимо других международных инициатив, в 1990-х гг. Польша заключила ряд двусторонних соглашений по вопросам транснациональной правоохранительной деятельности. Как отмечает Шульте (Schulte, 1995: 17), стремительное вмешательство полиции, особенно в случаях региональных инцидентов, возможно только благодаря таким двусторонним соглашениям. Среди прямых результатов таких соглашений было учреждение должностей полицейских офицеров связи в заинтересованных государствах, в задачи которых входит обеспечение дальнейшего международного полицейского сотрудничества. В настоящее время в Польше действуют офицеры связи из Бельгии, Франции, Германии, Украины, Италии, России, Швеции, Великобритании и США (ФБР). Наиболее успешным является польско-германское сотрудничество. В 1991 г. обе страны подписали соглашение о борьбе с организованной преступностью, терроризмом и нелегальной миграцией, а также с незаконным пересечением границы.

Успех европейской интеграции и стратегии обеспечения внутренней безопасности, в значительной мере, зависит от осведомленности и профессиональной подготовки полицейских офицеров. В настоящее время был инициирован ряд региональных и двусторонних инициатив, которые будут способствовать обмену опытом по вопросам методов и форм борьбы с организованной преступностью, повышению полицейского и общественного сотрудничества или другим аспектам защиты общественного порядка. В 1992 г. начала действовать Центрально-европейская полицейская академия (ЦЕПА), изначально как результат сотрудничества между австрийской и венгерской полицией. Позже в ЦЕПА вошли Чехия, Словакия, Польша, Германия, Словения, и в 1996 г. — Швейцария. Ее целью является подготовка офицеров полиции к профилактике и борьбе с организованной преступностью. Страны — члены академии исключительно заинтересованы в сотрудничестве

в различных областях, включая подготовку, из-за угрозы, которую представляют международные криминальные группы, действующие в данной части Европы. Высокий статус ЦЕПА был подтвержден 22 мая 2002 г. в Будапеште, когда министры внутренних дел восьми стран-членов подписали документ, под названием «Общие положения» (*Gemeinsame Erklärung*), содержащий организационные принципы академии (MEPA, 2001). Другой интересной инициативой, нацеленной на интеграцию посткоммунистических полицейских ведомств, является проведение конференций руководителей полицейских академий.

Профессионализм работников полиции

Полицейская этика происходит от социальной этики в ее широчайшем понимании. Основные критерии оценки поведения полиции являются частью морального наследия всего общества. Этические стандарты полиции должны соответствовать общим моральным нормам. Тем не менее, хотя полицейская и социальная этика основываются на одних и тех же фундаментальных нормах, это не значит, что они идентичны. На полицейскую этику также влияют характер деятельности, место и роль полиции в демократическом государстве и обществе. Моральные стандарты полиции определяются с учетом их задач и методов работы. Поэтому специфическая сущность полицейской этики воплощает различную иерархию социально утвержденных ценностей, которые проявились в таких характерных чертах, как ношение формы; организационная структура, основанная на иерархии и подчинении; использование специальной техники, оружия; наличие полномочий использовать в разумных пределах силу в отношении граждан; потребность нести службу в любое время; преданность службе; особое отношение к закону; чувство локтя; дисциплина; секретный характер службы; частые контакты с преступным миром (что может иметь неблагоприятные последствия для работника полиции), необходимость прибегать к насилию; и установленный законом запрет на занятия политикой.

Полицейская этика представляет понятие морали о том, что полицейские методы должны быть подчинены высшим ценностям, задачам и целям, поставленным перед полицией государством и обществом. Моральные стандарты, например, требуют, чтобы офицеры полиции при выполнении служебных обязанностей уважали принципы человеческого достоинства. Последнее часто не всегда содержит какие-то конкретные указания, что означает, что офицеры полиции должны проявлять свою рассудительность в соответствии с моральными принципами. Полицейская этика также регулирует отношения внутри самой полиции путем поощрения солидарности, взаимопомощи, вниманию новичкам и лояльности по отношению к старшим. На практике случаев нарушения этих принципов в Польше сейчас наблюдается крайне мало.

Более важными являются нормы, регулирующие отношения между полицией, обществом и государственными органами. Эти нормы определяют основополагающие черты, которые должны быть присущи офицеру полиции. Природа работы полиции предполагает, что офицер полиции проявляет такие качества, как смелость, твердость, преданность принципам, настойчивость, вежливость, сочувствие к боли, толерантность, хорошие манеры, справедливость и честь. Оперативная работа предполагает наличие проницательности, способности ввести противника в заблуждение и способности действовать тайно. С учетом многообразия требуемых качеств, невозможно сформулировать стандартный портрет хорошего офицера полиции. Разнообразие жизненных ситуаций требует совершенно различных качеств при общении с гражданами и правонарушителями: человечность и строгость, толерантность и бескомпромиссность, доверие и критика. Выбор нужного качества зависит от ситуации и рассудительности офицеров. Но независимо от ситуации, офицер полиции должен всегда руководствоваться законом и уважением к человеческому достоинству.

Отстраненность от политики является важным аспектом полицейской этики, так как она обеспечивает реализацию наиболее ценных процессуальных и моральных принципов, лежащих в основе деятельности правоохранительных органов, а именно: беспристрастности, широты мышления, подлинного гуманизма, свободного от политических, религиозных и расовых предрассудков.

Система подготовки полиции

Эффективное осуществление задач, стоящих перед полицией, требует наличия хороших кадров, хорошо подобранных и обученных (Miciński, 1994). Повышение эффективности полицейской подготовки, структуры и методов обучения обеспечивается, в частности, посредством использования опыта полиции других стран, например, Франции, Германии, Великобритании и Голландии.

Подготовка полиции состоит из различных уровней и включает следующие стадии:

1. *Базовая подготовка.* Ее основными задачами является развитие базовых навыков и практической техники для выполнения основных полицейских обязанностей. Лица, прошедшие подготовку этого типа, которая проводится в подготовительных полицейских центрах и обязательна для новичков, назначаются на низшие должности. С 2001 г. базовая подготовка офицеров польской полиции направлена на приобретение сугубо специальных навыков. Помимо теоретических знаний, офицеры полиции приобретают и улучшают практические навыки, необходимые для выполнения задач, которые они будут выполнять по завершении подготовки. На протяжении подготовки много внимания уделяется формированию у офицеров полиции таких черт, как: самодисциплина, честность, обязательность, ответственность и мужество. Базовая подготовка состоит из двух стадий. Первую стадию базовой подготовки проходят офицеры всех полицейских служб, т.е. подразделений профилактики, криминальной полиции и вспомогательных служб. Продолжительность ее составляет 15 недель. По завершении этой стадии, офицеры полиции вспомогательных служб могут назначаться на должности в своих подразделениях.

Офицеры полиции из подразделений по профилактике преступности и криминальной полиции должны пройти вторую стадию базовой подготовки, специальную подготовку, продолжительность которой определяется характером будущей должности. В среднем это занимает около четырех месяцев. Программу обучения для этой подготовительной стадии выбирают в соответствии со специализацией группы: профилактика преступности, контроль за дорожным движением, оперативная работа, экспертология, оперативная техника. Заканчивается эта стадия экзаменами, который позволяет установить, освоил ли офицер профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения своих будущих служебных задач. Успешная сдача экзамена является обязательным условием для присвоения младшего офицерского звания.

2. *Специальная подготовка (средний уровень).* Специальную подготовку проходят офицеры полиции для выполнения задач в пределах какой-то определенной области. Полицейские школы и полицейский центр подготовки в Легионово (Legionowo) обеспечивают этот вид подготовки, который дает своим выпускникам среднюю профессиональную квалификацию.

Офицеров службы профилактики получают подготовку, которая позволяет им быть назначенными на должности окружного констебля, дежурного офицера, командира взвода патрульной службы и служб быстрого реагирования, командир взвода профилактики. Офицеры криминальной полиции получают подготовку для работы в оперативно-розыскной службе, а также службе по борьбе с экономическими преступлениями.

Центр подготовки полиции в Легионово также предусматривает подготовку офицеров для служб административного и материально-технического обеспечения. Центр подготовки

также обеспечивает подготовку для службы профилактики специалистов по дорожной безопасности, подростковой преступности, кинологов, экспертов-криминалистов экспертов по оперативной технике.

3. *Высшая профессиональная подготовка (высшее образование и послевузовская подготовка)* осуществляется высшей полицейской академией в Щитно, которая обеспечивает высшее образование первого уровня (уровень университета). Хотя основной задачей школы является подготовка офицеров к их дальнейшей работе, школа также обеспечивает подготовку специалистов для министерства внутренних дел и управления, а также для национальной системы образования.

Помимо повышения уровня знаний, навыков и способностей, которые отражают прогресс в полицейской теории и практике, школа дает своим курсантам знания, необходимые для получения офицерского звания и назначения на должности командного состава. Кроме того, школа обеспечивает послевузовскую подготовку для выпускников, специализирующихся в различных сферах правоохранительной деятельности. Система послевузовской подготовки автоматически влечет повышение в должности (Fiebig and Plywaczewski, 1995: 46 – 8).

Вопросами профессиональной подготовки помимо Высшей полицейской академии и других полицейских школ занимаются также непосредственно подразделения полиции низового звена и бюро работы с персоналом и профессиональной подготовки центрального управления полиции. При этом организация системы подготовки исходит из основных потребностей кадровой работы (продвижение по службе, создание резерва кадров) и уровня подготовки, обеспечиваемого конкретным учебным заведением. Кроме того, подготовка может осуществляться и непосредственно в практических подразделениях полиции, в которых имеются специалисты требуемого профиля.

Одно естественное последствие социально-экономической трансформации общества может быть прослежено в изменениях учебных планов полицейских школ. В настоящее время большое внимание уделяется и теоретическим знаниям, и практическим навыкам. В связи с новыми концепциями полицейской работы (связанными с тем, что полиция оказывает услуги обществу) цель подготовки заключается в развитии качеств, наличие которых необходимо с точки зрения граждан. Акцент делается на профессиональных взаимоотношениях между полицией и общественностью в целом, и между отдельными полицейскими офицерами и членами общества, в частности.

Выводы

В начале 1990-х гг. демократия вследствие падения коммунистической власти в восточной и центральной Европе распространилась на огромные территории (Brand and Jamroz, 1995). Принимая демократию, люди искали ответы на вопросы: «А что такое демократия? На каких принципах должно основываться демократическое общество? Какими правилами должно руководствоваться демократическое государство?» Другие вопросы могут касаться прав, которыми владеют граждане демократического общества, статуса и роли политических партий, статуса и задач правоохранительных органов, среди которых полиция занимает особое положение.

Во время реформ в Польше наблюдались огромные организационные изменения, которые имели большие последствия для различных сфер жизни общества. Полиции пришлось адаптироваться к изменениям в своей организации, правовом регулировании и профессиональной подготовке. Она должна была приспособиться к изменениям в обществе, и, следовательно, трансформироваться сама. В 1990 г. новое руководство Министерства внутренних дел и управления осознало, что Общественная милиция, военизированный отряд Польской объединенной рабочей партии, должна трансформироваться в совре-

менную, аполитичную полицию за очень короткие сроки, если Польша желает стать демократической страной, о чем страна провозгласила в 1989 г. Это было непростым заданием, так как, с одной стороны, необходимо было завоевать доверие общества к полиции, а, с другой стороны, полиция должна найти свое место в новом конституционном порядке, место служителя закона и защитника общества.

Несмотря на возражения различных политических кругов и негативное общественное мнение, было принято решение о проведении коренных организационных изменений во вновь созданной полиции, включая персональные изменения среди командного состава и увольнение лиц, дискредитировавших себя, и не способных к работе в новых условиях. Такая политика привела к некомплекту личного состава и снижению эффективности деятельности полиции, которая в дальнейшем еще более снизилась ввиду нехватки старших офицеров, способных занять командные должности в структурных подразделениях полиции.

В то же время получившие широкую поддержку политические, экономические и социальные преобразования, необходимые для развития демократических свобод и рыночной экономики, обусловили стремительный рост преступности, а также изменения в ее структуре и формах. Наиболее опасным было появление национальной и международной организованной преступности, которая стала напоминать традиционную мафию. Динамика и практически беспрепятственное развитие организованной преступности, помимо других факторов, были обусловлены ошибочными политическими решениями, которые отражали слепую веру в то, что социальный процесс будет вести к автоматическому искоренению таких форм преступности. Так, ряд решений, принятых после 1989 г., препятствовал эффективной реорганизации правоохранительных судебных органов.

Стремительный рост преступности сопровождался еще большим повышением уровня чувства угрозы. Страх перед преступностью опасен сам по себе, так как ведет к более и более репрессивной, и поэтому менее эффективной политике в области криминальной юстиции. Страх перед преступностью побуждался не только реальными угрозами, но и средствами массовой информации, а также политиками. Например, политики, стремящиеся к власти, часто запугивали людей беспомощностью властей перед лицом все растущей преступности. Такая риторика — достаточно обычное явление не только для этой части Европы и обусловлена недопониманием ситуации и неадекватностью мер борьбы с преступностью.

Следует предположить, что рост преступности после открытия государственных границ — естественное следствие снижения государственного контроля над передвижением людей. Кроме того, коммунизм разрушил неформальный общественный контроль. В коммунистической стране все контролировалось приказами вышестоящего начальства. А сейчас институты социального контроля, в той или иной мере, находятся в глубоком кризисе, в то время как граждане и органы местного самоуправления не задумываются над этими проблемами, поскольку считают, что борьба с преступностью является задачей, которую должна решать некая анонимная государственная бюрократическая структура. Поэтому следует придать большую гласность одному из основных тезисов виктимологии, что граждане сами должны заботиться о своей безопасности, здоровье и имуществе, а обязанностью государства является создание для этого определенных условий. Однако население обычно предпочитает ограничиться критикой состояния безопасности, а не начать активное сотрудничество с правоохранительными органами и системой уголовного правосудия.

Нежелание людей участвовать в таком сотрудничестве не может быть объяснено только «наследием» предыдущей системы. Идея защиты личных прав, которая систематически пропагандируется и имплементируется с начала 1990-х гг., иногда принимает радикальные и даже патологические формы. С одной стороны, наблюдается процесс чрезмерного обеспечения прав и интересов правонарушителей на всех этапах криминального произ-

водства; с другой стороны, имело место игнорирование интересов жертв и свидетелей преступлений, которые часто подвергались различным формам агрессии и угрозам со стороны преступников и их пособников. Кроме того, жертвы подвергаются так называемому «вторичному притязанию» со стороны представителей правоохранительных органов и органов правосудия. Таким образом, образовался дисбаланс прав жертв и свидетелей, с одной стороны, и преступников — с другой. Это явилось одной из причин ползучего паралича системы уголовного правосудия. Нежелание сотрудничать с полицией привело к тому, что свидетели отказываются участвовать в проведении судебных заседаний, что делает невозможным расследование дел и предание преступников суду. Эта ситуация привела к созданию института «неизвестного свидетеля» и работе над созданием закона о защите свидетелей.

Мы стали свидетелями появления и распространения очень опасного феномена «автоюрисдикции», когда сами граждане начали вершить правосудие. Родилась новая криминологическая категория — преступления из-за сведения счетов, возникшая из расчетов о том, что долг может быть возвращен намного быстрее, более эффективно и с меньшими затратами, чем посредством судебных разбирательств. Одним словом, судебная система Польши претерпевает глубокий кризис, поскольку число рассматриваемых преступлений резко возросло с введением демократической системы, основанной на свободной рыночной экономике, в то время как соответствующие инициативы, направленные на эффективное решение проблем, связанных с финансированием и комплектованием судов, решены не были. Судебные процессы длятся очень долго, существуют проблемы и с исполнением судебных приговоров. Без дальнейшей помощи судебной системе Польшу будет трудно воспринимать как правовое государство (Siemaszko, 1996).

Польская полиция должна решить большое количество проблем в попытках обеспечить безопасное функционирование общества. Основными задачами демократического государства по отношению к полиции является усиление их возможностей для профилактики и борьбы с преступностью и другими социально опасными явлениями, а также уменьшения возможности того, что эти возможности войдут в конфликт с принципами демократии. В то же самое время преступность в Польше тоже подверглась демократизации — преступники могут быть обнаружены во всех общественных группах.

В итоге остается нерешенным вопрос о том, как обеспечить подготовку и работу полиции таким образом, чтобы общество было уверено в том, что полиция работает для него, а не против него. Так же следует помнить о том, что усиление общественной безопасности и правопорядка зависит от преодоления трех следующих барьеров: законодательных, которые могут препятствовать принятию законных решений, необходимых для эффективной профилактики преступности; экономических барьеров, которые могут уменьшить финансирование правоохранительных органов и органов уголовного правосудия; и барьеров в области общественного сознания, когда в процессе формирования общественного мнения относительно предложенных решений появляется тенденция предложения только односторонних ограничений и запретов. Именно в области общественного сознания можно наблюдать эскалацию потенциального конфликта между правами и свободами граждан и мерами, необходимыми для обеспечения их безопасности.

Литература

- Brand, P. and Jamróz, A. 1995. *Democracy Yesterday and Today*. Białystok.
- Central Police Headquarters (*Komenda Główna Policji*). 2001. *'Przestępczość w Polsce 1989–2000'* (Crime in Poland 1989–2000). Warszawa.

- Central Police Headquarters (*Komenda Główna Policji*). 2000. *The Police 1919–1999 – Tradition and Modernity*. Warszawa (Warsaw)
- Central Police Headquarters (*Komenda Główna Policji*). 2002. 'Wizerunek Policji w oczach opinii publicznej' (Police in the public eyes). Warszawa.
- Daszkiewicz, W. 1996. *Proces karny. Część ogólna* (Criminal proceedings. General part). Poznań.
- Fiebig, J. and Plywaczewski, W. 1995. 'System szkolenia Policji w WSPol. Stan obecny i perspektywy.' (The Police training system at the Higher Police Training Academy – the present and future). *Policynny Biuletyn Szkoleniowy* (Police Training Bulletin), vol. 1–2.
- Galster, J., Szyszkowski, W., Wasik, Z., and Witkowski, Z. 1996. *Prawo konstytucyjne – zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*. (Constitutional Law – outline of institution in transition). Toruń.
- Haberfeld, M., Walancik, P., and Uydess, A.M. 2002. 'Teamwork – not making the dream work. Community policing in Poland'. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 25, no. 1.
- Journal of Law*. 1995. vol. 30. entry 179 with further amendments.
- Journal of Law*. 1997. vol. 114, entry 738.
- Korybut-Woroniecki, A. 1993. 'Migracyjne problemy' (The problems of migration), in *Polska w Europie* (Poland in Europe), vol. 10. Warszawa.
- Kudrelek, J. and Lisiecki, M. 1996. 'Nowe uprawnienia kryminalistyczno – operacyjne policji' (New forensic and operational powers of the police). *Jurysta* (Jurist), vol. 5.
- MEPA. 2001. *Gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit im Rahmen der Mitteleuropäischen Polizeiakademie (MEPA – Report)*, no. 2, June 2001.
- Micinski, R. 1994. 'O nowych zasadach przyjęcia do służby w policji' (On new principles of police recruitment). *Policynny Biuletyn Szkoleniowy* (Police Training Bulletin), vol. 1–2.
- Plywaczewski, E., ed. 1995. *Foreigners-related Crime: A New Challenge for Theory and Practice*. Szczytno.
- Plywaczewski, E. 1997. 'Organised Crime in Poland', in *Transnational Organised Crime*, vol. 3.
- Plywaczewski, E.W. 2000. 'The Challenges of Policing Democracy in Poland', in Das, D. K and Marenin, O., eds. *Challenges of Policing Democracies. A World Perspective*. Amsterdam.
- Rzeplinska, I. 2000. *Foreign Criminals in Poland* (in Polish). Warszawa.
- Schulte, R. 1995. 'Europejska współpraca policyjna' (European police cooperation), in *Prokuratura i Prawo* (Prosecution and Law), vol. 4, no. 17.
- Siemaszko, A. 1996. *Quo Vadis Iustitia? Stan i perspektywy wymiaru sprawiedliwosci w Polsce* [Quo Vadis Iustitia? The present and future of criminal justice in Poland]. Warszawa.
- Sklepkowski, L. 1996. 'Polska jako kraj tranzytowy i docelowy nielegalnej migracji. Nielegalne przetrzuty przez granic przez granice' (Poland as a transit and target country for illegal migration. Organised smuggling across the border), in Plywaczewski W. and Swierczewski J., eds. *Policja polska wobec przestepczosci zorganizowanej* (The Polish police against organised crime). Szczytno.
- Waltos, S. 1996. *Proces karny. Zarys systemu* (Criminal proceedings. An outline of the system). Warszawa.

Глава 5

**СУЩНОСТЬ ПОЛИЦЕЙСКОЙ РЕФОРМЫ
В СЛОВЕНИИ**

Милан Пагон

Введение

Словения — маленькая европейская страна, которая занимает площадь 20273 квадратных километров и расположена между Альпами, Адриатическим морем и Венгерскими равнинами. Население этой страны составляет 1965986 человек, 87,9% из которых — словенцы. В среднем, плотность населения на один квадратный километр составляет 97 человек, что намного меньше, чем в других европейских странах. Официальный язык — словенский. Большинство словенцев по вероисповеданию — римские католики, но существуют небольшие общины и иных видов христианского вероисповедания (протестантов), а также мусульман и иудеев. Столица Словении — Любляна.

Словения была частью бывшей Социалистической Федеральной Республики Югославия (СФРЮ) с момента её создания в 1945 г. Тем не менее, после смерти президента Йосифа Броз Тито в 1980 г. экономическая и политическая ситуация стала очень напряженной, что, в конечном счете, привело к тому, что через 10 лет СФРЮ прекратила своё существование. Первые требования о независимости Словении были выдвинуты группой интеллигенции в 57-м издании журнала *Nova revija*. Требования демократизации и сопротивление югославскому централизму вызвали арест трех журналистов из политического еженедельника *Mladina* и сержанта югославской армии. В 1988 и 1989 гг. появились первые оппозиционные партии, которые в Майской декларации 1989 г. выдвинули требования о существовании суверенного государства словенской нации.

В апреле 1990 г. в Словении были проведены первые демократические выборы, в которых победило объединенное оппозиционное движение ДЕМОС. В том же году более чем 88% избирателей проголосовали за создание суверенной и независимой Словении. Декларация независимости была принята 22 июня 1991 г. На следующий день вновь созданное государство подверглось нападению югославской армии. После 10-дневной войны был заключен мир, и в октябре 1991 г. последние солдаты из югославской армии покинули Словению. В ноябре был принят Закон о денационализации, а в декабре — новая Конституция. Европейский союз признал Словению в январе 1992 г., а ООН приняла её в члены в мае 1992 г. В 1999 г. вступило в силу соглашение о сотрудничестве с Европейским союзом, и Словения подала заявку на вступление в ЕС.

Согласно конституции, Словения — парламентская демократия. Глава государства — президент республики, который избирается народом каждые 5 лет. Президент может переизбираться не более двух раз. Законодательный орган — Национальная ассамблея, состоящая из 90 депутатов. Правительство состоит из премьер-министра и других министров. Правительство и министры независимы в пределах своих полномочий и ответственны перед Национальной Ассамблеей.

Словения — одна из наиболее удачливых стран, перешедших от социализма к рыночной экономике. Она проявляет наиболее стабильный прирост ВВП и находится среди стран с самым низким уровнем риска. Наибольшее число, более 144000 зарегистрированных предприятий, заняты в сфере торговли и коммерческой деятельности. За ними следуют

промышленность, сфера услуг, торговля недвижимостью, строительство, транспорт и связь. Более 90% компаний составляют малые предприятия.

В 1999 г. ВВП на душу населения составлял 10078 долларов США, в то время когда средний уровень безработицы равнялся 7,5%. Ввиду небольшого объема внутреннего рынка, словенская экономика ориентирована на экспорт. Основными зарубежными торговыми партнерами Словении являются Германия, Италия, Хорватия, Франция и Австрия.

Реформы и изменения в полицейской системе страны с 1989 г.

До 1991 г. словенская полиция была составной частью югославской полиции. Будучи изначально чрезвычайно централизованной организацией, югославская полиция начала претерпевать процесс постепенной децентрализации, передавая множество полномочий республикам СФРЮ. Первым словенским законом, регулирующим деятельность полиции и проблемы безопасности, стал Закон о внутренних делах, принятый Республикой Словения в 1967 г. (все предыдущие законы, которые регулировали сферу деятельности полиции и вопросы безопасности, были федеральными). Полицейские функции выполнял Секретариат внутренних дел Республики Словения. Все секретариаты внутренних дел югославских республик были подчинены Федеральному секретариату внутренних дел.

Новый Закон о внутренних делах 1980 г. акцентировал внимание на соблюдение законности и профессионализме в работе полиции, отношениях между полицией и обществом, а также уважении к правам и достоинству человека. В то время Государственное агентство по вопросам безопасности (т.е. политическая полиция) всё ещё оставалось частью Секретариата внутренних дел.

События 1990 и 1991 гг., описанные во введении, дали толчок для дальнейшего изменения словенской полиции. Словения стала независимым государством. Политическая система перешла от однопартийного режима к парламентской демократии. Словении нужно было создать новую полицию, которая отвечала бы изменениям, произошедшим в стране. Следует отметить, что полиция Словении осталась на стороне своих граждан во время конфликта с Югославией. Она противостояла югославской армии в десятидневной войне, в которой погибло несколько офицеров. Следовательно, уровень народного доверия к полиции был очень высоким, и изменения в сфере деятельности полиции не были настолько радикальными, как в некоторых других странах региона. Это доверие распространялось на регулярную полицию (полицию общественной безопасности и уголовную полицию), но не на Государственную службу по вопросам безопасности. Агентство рассматривалось населением как политическая полиция, и ее участие в конфликте вызывало у многих вопросы. Это послужило причиной того, что большая часть кадровых изменений коснулась Государственной службы по вопросам безопасности, и, в меньшей степени, самой регулярной полиции. В 1991 г. Секретариат внутренних дел был переименован в Министерство внутренних дел. Оно возглавлялось министром, а не секретарём. В 1992 г. служба сменила свое старое название «милиция» на новое «полиция». В структуре Министерства внутренних дел Государственное агентство по вопросам безопасности было реорганизовано и переименовано в Службу информации общественной безопасности. В 1993 г. оно было переименовано снова, в этот раз — на Словенскую службу безопасности и разведки, и отделено от Министерства внутренних дел. В 1991 г. министр внутренних дел создал комитет по разработке проекта, который первоначально назывался «Общественная безопасность», а позже был переименован на «Полицию на местном уровне». Комитет состоял из советников министра, некоторые из которых были бывшими полицейскими (как из полиции общественной безопасности, так и из уголовной полиции), и работников других отделов министерства (отдела кадров, аналитического отдела, отдела по связям с общественностью). Главной задачей этого проекта было обеспечить развитие словенской полиции до уровня современной европейской полиции.

Двумя основными целями были обеспечение профессионализации и деполитизации полиции. Комитет разработал рекомендации для многих изменений, описанных ниже.

Тем не менее следует отметить, что основной причиной последующих изменений в словенской полиции были политические изменения 1990 г., за которыми последовал конфликт с бывшей Югославией в 1991 г. После того, как новое, избранное демократическим путём правительство приняло полномочия в 1990 г., оно начало поиски наилучшего пути управления новым государством. В сфере полицейской деятельности изменения были большей частью самоиницированными и возглавлялись комитетом, упомянутым выше. Рекомендации комитета были постепенно воплощены в жизнь в период с 1992 по 1998 гг., когда был принят новый Закон о полиции.

Наиболее важным нововведением, представленным в Законе о полиции, было изменение статуса полиции. Прежде полиция была только одной из составляющих Министерства внутренних дел. Новый закон преобразовал полицию в независимый орган, действующий под контролем Министерства внутренних дел. Это резко изменило отношения между министром и полицией. До этого министр внутренних дел был стоял во главе командной иерархии и непосредственно контролировал её деятельность, но сейчас с этого места он был заменен генеральным директором полиции, который назначался правительством Республики Словения по предложению министра внутренних дел. Генеральный директор полиции — это, по крайней мере, теоретически, профессионал, а не политик. Человек, занимающий эту должность, автоматически не складывает свои полномочия со сменой нового правительства или Министра внутренних дел.

Отношения Министерства с полицией определены статьей 2 Закона о полиции. Для выполнения заданий министерства, исходя из этой статьи, в частности, заданий, связанных с управлением и руководством полицейской работой, Министром было создано Бюро по управлению и руководству полицией, возглавляемое государственным секретарем. Бюро принимает участие в разработке главных направлений деятельности полиции, подготовке руководящих указаний Министерства относительно полиции, подготовке основных пунктов обеспечения безопасности полицией и воплощение их в жизнь, анализе докладов и данных о работе полиции, а также подготовке нормативных и технических актов, связанных с работой полиции. Другим важным заданием Бюро является контроль над выполнением полицией заданий по защите прав человека и основных свобод личности при исполнении своих полномочий (см <http://www.mnz.si>).

Согласно закону, полиция выполняет свои обязанности на трёх уровнях: государственном, региональном и местном. Организационно она состоит из Главного полицейского управления, управлений полиции и отделений полиции. Центральное полицейское управление находится в Любляне, столице Словении.

На государственном уровне полиция деятельность обеспечивается Главным полицейским управлением, на которое возложены следующие задания (см. также <http://www.policija.si>).

1. Мониторинг, анализ и оценка уровня безопасности, оценка обстановки в сфере деятельности полиции, управление и координация деятельности руководства полиции, обеспечение помощи специалистами и техникой, контроль за работой, улучшение системы организационных методов и приемов, используемых в работе, разработка функций полиции при чрезвычайном положении или в особых условиях, контроль за исполнением законов в деятельности полиции и разработка приемов, обеспечивающих эффективное выполнение функций, возложенных на полицию.
2. Принятие мер в сферах борьбы с преступностью, обеспечения безопасности дорожного движения, деятельности пограничной службы и по вопросам миграционной работы, общественного порядка, а также принятие решений второго уровня по делам пересечения государственной границы.

3. Организация, управление и осуществление защиты отдельных лиц, групп людей, зданий, районов, учреждений и секретной информации.
4. Обеспечение судебных и лабораторных исследований и предоставление экспертной оценки в этой сфере.
5. Контроль над исполнением международных договоров в сфере деятельности полиции.
6. Сотрудничество с полицейскими органами других стран и международными организациями в сфере деятельности полиции.
7. Сбор, обработка, предоставление и хранение информации в сфере деятельности полиции, управление информационными и телекоммуникационными системами полиции.
8. Информирование уполномоченных лиц и общественности о работе полиции, актуальных проблемах безопасности и о состоянии безопасности.
9. Принятие на работу полицейских, а также иных работников полиции, их назначение и организация, а также обеспечение необходимым образованием и обучением.
10. Разработка и выполнение финансовых проектов, разработка закупочных проектов, контроль над эксплуатацией зданий, механизмов и оборудования, обеспечение снабжения полицейских отделений, разрешение проблем обеспечения жильем работников полиции и постановка задач в сфере делопроизводства.
11. Проведение систематизации и стандартизации материально-технических средств, оборудования полиции, а также помещений и оборудования в них.
12. Планирование, распределение и контроль за эффективным и целевым использованием средств.
13. Выполнение других заданий в сфере деятельности полиции, установленных законодательством или другими нормативными актами, принятыми на основании закона.

В структуре Центрального полицейского управления существуют также Управление полиции общественной безопасности (с отделами охраны общественного порядка, безопасности дорожного движения, по охране границы и работе с иностранцами, организации и развития полиции общественной безопасности; полицейской авиации, центр для иностранцев и полицейский оркестр), Управление уголовной полиции (с отделами по расследованию общей преступности, должностных преступлений, организованной преступности, специальных заданий, компьютерной преступности, а также экспертно-исследовательский центр), Центр оперативной информации, Бюро по вопросам безопасности и защиты, отдел специального оружия и тактики, общий отдел, информационно-телекоммуникационная служба, отдел кадров и полицейская академия.

На региональном уровне существуют 11 полицейских управлений, которые расположены в большинстве городов Словении. Региональные полицейские управления контролируют работу отделений полиции на местном уровне. В Словении существует 98 полицейских отделений.

В общей сложности в 2001 г. на службе в словенской полиции состояло 6882 офицера полиции и 716 оперативных работников, что составляло 274 офицера и 36 оперативных работников на 100000 населения. Их средний возраст равнялся 31 году. Подавляющее большинство (70%) имело среднее образование, в то время как около 20% — высшее (бакалавр, магистр или доктор) (источник: <http://www.policija.si>).

Еще одним важным изменением, которое произошло в этот период, стали перемены в системе подготовки кадров полиции. Так называемая кадетская система подготовки и образования была отменена. Вместо нее ввели менее продолжительную программу подготовки, которая стала более походить на системы подготовки кадров полиции в других странах. При кадетской системе претенденты на работу в полицию должны были сделать выбор своей будущей профессии в 14 лет. Сразу же после окончания восьмилетней начальной школы, они направлялись в школу полиции на 4 года. Они должны были жить при этой школе на протяжении четырех лет, в то время, когда им были необходимы не только интенсивные контакты с обществом, но и эмоциональные переживания в том числе. Другими словами, они

были изолированы от общества, помещены в искусственную однополюю среду с ее полицейской субкультурой и политической идеологической обработкой. После окончания этой школы и испытательного срока, в возрасте 18-19 лет, их наделяли полицейскими полномочиями закрепляли за ними огнестрельное оружие. И не удивительно, что общество отказывалось от охраны законов лицами, которые ещё не созрели, и к тому же были молоды, не достаточно социализированы, но уже с привитыми полицейскими и определенными политическими взглядами. При новой системе кандидаты на работу в полицию должны были окончить обычную четырехлетнюю высшую ступень средней школы и поработать несколько лет, прежде, чем подавать заявление на работу в полицию. В случае положительного решения вопроса, обычно это происходит в возрасте 20-22 лет, они проходят полугодовую программу подготовки в полицейской академии, после чего становятся офицерами полиции. Система полицейского высшего образования также эволюционировала в этот период. До 1995 г. единственную возможность получить дальнейшее двухлетнее высшее образование предоставлял только Колледж внутренних дел. На сегодняшний день офицеры могут получать высшее образование в двух учебных заведениях. Первую возможность представляет полугодовая программа, реализуемая Высшей школой полиции при Полицейской академии. Вторая — это факультет уголовной юстиции при Мариборском университете, где офицеры проходят 3-х или 4-летние курсы по изучению полицейского права и вопросов безопасности. Раньше факультет (тогда он назывался Колледж по изучению полицейского права и вопросов безопасности) входил в состав Министерства внутренних дел и был ассоциированным членом Люблянского университета. В настоящее время он стал полноправной частью Мариборского университета.

Еще одно изменение коснулось вопроса рассмотрения жалоб на действия работников полиции. При социалистическом режиме жалоб на действия полиции практически не поступало. После 1991 г. ситуация начала меняться. Благодаря той роли, которую сыграла полиция в десятидневной войне против югославской армии, полиция завоевала высокий авторитет в глазах общества. Поэтому изначально число жалоб на ее действия не было высоким. Но эйфория постепенно проходила, и граждане стали более критичны по отношению к полиции. Позвольте привести короткий обзор жалоб граждан на работников полиции в Словении, как это показано в исследовании Пагона и Лобникара (Pagon and Lobnikar, 2001). В 2000 г. в полицию было подано 1552 жалобы, 1240 из которых — в письменном виде, 258 были поданы лично, 29 — по телефону, 7 — через институт Омбудсмана, 5 — анонимно, 3 — через телевидение и 10 — другими способами. Таблица 1.5.1. показывает динамику жалоб граждан на работников полиции за четыре года.

Таблица 1.5.1. Жалобы граждан на действия полиции в Словении (1997–2000 гг.)

Год	1997	1998	1999	2000
Количество жалоб	1363	1672	1853	1552
В %	100	123	136	114
Из них: рассмотрено	1285	1575	1760	1496
Из них: удовлетворено	213	245	214	201
% удовлетворенных	16,6	15,5	12,2	13,4

Источник: Pagon and Lobnikar, 2001

Как свидетельствуют данные таблицы 1.5.1, количество жалоб является приблизительно стабильным на протяжении этих лет. Около 5% жалоб отклоняются сразу же, в то время когда 95% подлежат рассмотрению. Процент удовлетворенных жалоб медленно уменьшается. Полицейская статистика 1999 г. показывает, что на 1000 офицеров приходилось 285,7 жалоб; и одна жалоба приходится на каждую 582-ю меру пресечения. Одна жалоба,

признанная обоснованной, приходится на каждую 4783-ю меру пресечения. Эти данные кажутся довольно благополучными и показывают, что только незначительное количество жалоб на работников полиции в действительности признаются обоснованными.

Еще одно интересное наблюдение состоит в том, что в 2000 г. изменилась процедура подачи жалоб: полиция начала требовать, чтобы каждая жалоба подавалась в письменном виде. Другие формы подачи жалоб, использовавшиеся ранее (личные жалобы, телефону, через институт омбудсмена, анонимно, через телевидение и т.д.) больше не допускались. Реакция общества была отрицательной. Эта реакция сопровождалась недовольством и тех, кто был ответственен за рассмотрение жалоб в полицейских органах. Все это привело к отмене недавних изменений и возврату к старой процедуре рассмотрения жалоб.

Хотя полиция привлекала общественность к процессу рассмотрения жалоб, более тщательные исследования показали, что общество все еще не играет активной роли в этом процессе. При принятии решения по каждой жалобе присутствует один общественный представитель, но его функция сведена к роли пассивного наблюдателя.

Наконец, нужно сказать несколько слов относительно международного влияния на реформы и изменения. Даже после изменений в политической системе, менталитет работников полиции в этой сфере менялся очень медленно. Они до сих пор относились с недоверием к любым иностранным идеям и достижениям, хотя и не обязательно высказывали это. Это служит одной из причин, почему многие из иностранных начинаний, в действительности, не оказали значительного влияния на полицейские реформы в Словении. Эффект международного влияния, в большей или меньшей степени, затронул оперативные аспекты деятельности полиции, например, введение новых технологий или методов в ведении полицейского расследования.

Оценка имплементации и успеха реформ

Как уже было сказано, изменения в системе полиции, в основном, были инициированы под руководством комитета, назначенного министром в 1991 г. Тем не менее, всегда существовали противоречия между тем, что полиция считает уместным в своих действиях и тем, чего хочет общественность. Более тщательное исследование ситуации в Словении показало, что процесс изменений, который начался в 1990 г. и завершился принятием Закона о полиции в 1998 г., проводился в соответствии с собственными взглядами полиции. Сейчас же мы вступаем во вторую фазу, когда общество и ученые начали влиять на проведение реформы. Хотя усилия комитета не были напрасными и повлияли на принятие важных изменений в деятельности полиции в Словении, следует отметить, что эти изменения, в большинстве своем, основывались исключительно на собственном опыте, и им не хватало теоретического обоснования и четко сформулированных понятий о деятельности полиции, что, возможно, и объясняет, почему изменения были более успешными по своей форме (изменении организационной структуры полиции, названий отделов и т.д.), чем по содержанию (изменения существующих взглядов на деятельность полиции, в полицейской субкультуре и установлении образцов работы полиции).

Как следствие, множество вопросов остались нерассмотренными, на многие не нашлось ответа. Например, как совместить тенденции к централизации и эффективности с тенденциями к децентрализации и использованию общественности? При «старой» системе словенская полиция была децентрализована до локального уровня. Все полицейские отделения в стране считались отделами на местном уровне. Начальники этих отделений назначались местными представителями власти, и только после этого назначение должно было быть одобрено Секретарем внутренних дел. При современной системе все отделения полиции считаются отделами государственного уровня, которые только выполняют свои обязанности на местах. Местная власть не оказывает никакого влияния на их деятельность

и на процесс назначения руководителей. Тем не менее, полиция хочет работать с общественностью, в частности, путем назначения некоторых офицеров на должности «участковых офицеров», которые будут исполнять функции не репрессивного, а предупредительного характера. Потому и не удивительно, что практика привлечения общественности к правоохранительной деятельности воспринимается словенской полицией как другая методика в рамках традиционной полицейской деятельности, чем как совершенно новая, организационно масштабная философия исполнения полицейских функций.

Самым тяжелым ударом в отношении доверия к словенской полиции стал недавний отчет Европейской комиссии относительно развития Словении как страны — кандидата в члены ЕС. Согласно решениям правительственных и неправительственных организаций, Комиссия обвинила полицию Словении в применении жестокости и насилия в некоторых делах. В докладе упоминались две проблемные сферы деятельности, а именно, чрезмерное использование силы относительно лиц, задержанных полицией и жестокость полиции по отношению к цыганам. Эти обвинения соответствуют обвинениям, вынесенным Эмнести Интернэшнл, Комитетом ООН против пыток, Европейским судом по правам человека, словенским омбудсменом, и Организацией свободы общества. Вся критика сосредоточена на одном и том же: чрезмерное использование силы, негуманное обращение, несправедливое использование силы и угроз (Мекіпа, 2001). В докладе также упоминалось решение Европейского суда по правам человека по так называемому делу Ребока (Rehbock), в котором суд установил, что Словения нарушила несколько положений Европейской конвенции по правам человека, поскольку полиция бесчеловечно обошлась с гражданином Европейского союза.

Полиция отклонила обвинения и представила статистические данные, в которых было показано небольшое увеличение количества случаев, когда работники полиции, действительно, применяли силу (от 1% до 7% за последние четыре года). В то же время были приняты некоторые меры, которые включали в себя повышение контроля над применением силы, более тщательный анализ зарегистрированных дел, повышение уровня знаний о правах человека и подготовку по защите прав человека.

Также многие ученые, которые исследуют работу полиции в Словении, приходят к выводу, что словенская полиция до сих пор, в некотором роде все еще остается бюрократичной, централизованной военизированной организацией (Paçon, 1998). Работники полиции с такой структурой организации скорее всего будут поощряться за достижение необходимых показателей и укреплять своё положение за счет четкого послушания, тогда как военизированная структура укрепляет установление авторитарного режима. Работа полицейских, в основном, носит репрессивный и реактивный характер, ориентированный на прошлое, потому что большинство явлений в полиции связаны с теми, которые уже происходили. Офицеры полиции, поощряемые своими начальниками и средствами массовой информации, представляют себя в роли «борцов с преступностью», которые «ходят по тонкой линии» между законом и беспорядком, постоянно находящимися в состоянии войны с преступниками, «либералами» и другими врагами. Такой вид организации полиции и такой подход связан с неправильным предоставлением полиции свободы действий и подкреплено полицейской субкультурой (основанной на цинизме, замкнутости, секретности, оборонительной позиции и т.д.) с одной стороны, и на общественном неудовлетворении полицией — с другой.

Недавние исследования работы полиции в Словении (Paçon, 2002) показали, что даже после изменений 1991 г. словенская полиция до сих пор не избавилась от таких проблем как сексуальные домогательства внутри организации, негативное влияние полицейской субкультуры (например, полицейский «кодекс о сохранении молчания», терпимость к превышению своих полномочий, негативное отношение к маргинальным и менее привилегированным слоям общества), стресс среди работников полиции (связанный с влиянием руководителей и коллегами, которые мешают им работать), стресс среди руководителей

(связанный с рабочей нагрузкой, рабочими конфликтами, официальной и организационной обстановкой), девиантное поведение полиции, депрессия и цинизм.

Правила полицейской этики и честности до сих пор не стоят на первом месте в вопросах управления полицией в Словении. Довольно часто приоритет отдается рациональности и эффективности. Тем не менее, правильное развитие полицейской этики и честности — это один из наиболее важных шагов в сторону профессионализма в полицейской деятельности и одно из наиболее важных средств профилактики девиантного поведения полицейских и пренебрежения полицией правами человека. Для того чтобы создать благоприятные условия для этического поведения в полиции, руководителям необходимо повышать уровень морали работников полиции путем обучения их полицейской этике; создания здорового морального климата путем соответствующего использования целей, средств, поощрений и поддержки; ускорения развития сильной и устойчивой социальной структуры, распространяющейся на общество; предупреждения клановости и сектантства в самой полиции; установления доверия среди всех работников полиции, а также между полицией и обществом (Pagon, 2000). Такой подход также устранил бы негативные стороны полицейской субкультуры, и те проблемы, которые не были эффективно решены при проведении реформы в Словении.

Проблема деполитизации полиции, хотя и была частично решена на бумаге, но полностью так не была воплощена на практике. Хотя, как уже ранее было сказано, предполагалось, что генеральный директор полиции будет профессиональным должностным лицом, а не политическим, опыт показал, что политики и политические партии начали активно содействовать процессу избрания на эту должность того человека, «который им нужен». Даже институты, которые, обычно, не вовлечены в процесс назначения главы полиции (например, Римская католическая церковь), по слухам, в нем участвовали. Кроме того, на толкование статьи 2 Закона о полиции (которая устанавливала отношения между министром и генеральным директором полиции) повлияли больше политические точки зрения, чем профессиональные законные аргументы. До тех пор пока как суть этих отношений не станет ясна, вопрос о подотчетности полиции остается неразрешенным. Были случаи, когда полиция отказывалась от аудита Бюро управления и руководства полицией, руководствуясь тем, что министерское толкование статьи 2 было неверным.

Немного о положительном. Изучение отношения к идее привлечения общественности к охране правопорядка (Pagon and Lobnikar, 2000a), проведенное на основе опроса 95 офицеров полиции и 75 граждан, показало, что и полиция, и общество отдают этому методу приоритет по сравнению с традиционным военизированным стилем работы. Самая большая разница между обеими сторонами состоит в том, что общество акцентирует свое внимание на предупреждении преступлений, а полиция — на их расследовании.

Также возникли различия в выражении обществом готовности сотрудничать с полицией. Это было осознано обществом в значительно большей мере, чем полицией. Чтобы быть более конкретным, следует отметить, что общество осознало свою роль в сотрудничестве больше, чем это сделала полиция, по отношению к таким сферам деятельности: предупреждение преступлений, оценка эффективности работы полиции, поддержание общественного порядка, борьба с подростковой преступностью, определение целей полиции. Проблемой оказалось то, что готовность общества к сотрудничеству с полицией так и не воплотилась в действительность по причине того, что полиция не оценила эту готовность. Так или иначе, заданием руководства полиции Словении остается активная работа над изменением собственного сознания. И пока это сознание не будет изменено, словенская полиция не сможет в полной мере оценить ценность современных методов правоохранительной деятельности, в которых вовлечение общественности рассматривается как одно из наиболее важных составных (Pagon and Lobnikar, 2000a).

В заключение можно сказать, что словенская полиция находится в состоянии перехода от старых способов выполнения своих функций к новым. Каждый процесс перехода имеет

свои проблемы, и этот процесс также имеет свои. Слишком оптимистичным будет сказать, что полиция в Словении в полной мере осознала ценность и практическое значение охраны правопорядка с помощью общественности. Наш анализ показывает, что еще многого не было сделано для улучшения положения. Чтобы быть более конкретным, нужно отметить, что необходимые меры должны преследовать следующие цели (для более детального разъяснения см. Pagon, 2002):

1. подход к исполнению полицейских функций (отступление от традиционного военизированного подхода и осознание нового подхода, ориентированного на общество и разрешение проблем);
2. полицейские приоритеты (увеличение количества и изменение типа общения с обществом, налаживание сотрудничества с обществом);
3. полицейская субкультура (изменение традиционной полицейской субкультуры, включая восприятие и отношение к коррупции и различным группам общества);
4. подбор, отбор и поощрение полицейских (подбор и поощрение женщин и лиц, которое выходит за рамки «типичного полицейского»);
5. обучение офицеров (акцентирование внимания на способах общения и полицейской этики);
6. обучение управлению полицией (акцентирование на управленческих и человеческих качествах);
7. механизм борьбы с девиантным поведением полицейских (включая насилие, коррупцию и сексуальные домогательства);
8. моральный климат в полиции (создание климата, обеспечивающего должное этическое поведение, развитие социальной работы внутри полицейских организаций и установление доверия между сотрудниками и полицией, а также обществом).

Выводы

Первый урок, вынесенный из анализа полицейской реформы в Словении, состоит в том, что любая реформа не может быть проведена, основываясь только на опыте, не подкрепленном теоретическими знаниями. Те, кто проводят эти реформы, должны подготовить твердую теоретическую основу и обоснования для них, а также четко определить нужную концепцию полицейской деятельности, руководствуясь ценностями, достоинствами и стандартами выполнения этой деятельности.

Во вторых, мы должны согласиться с тем фактом, что вопрос о том, какая полиция нужна данной стране является политическим вопросом, и слишком серьезным для того, чтобы полиция решала его самостоятельно (Pagon, 2002). Решение этого вопроса должно рассматриваться в политическом порядке, в котором бы принимали участие все институты и все заинтересованные в этом партии. Опыт Словении ясно показывает, что если полиция сама будет определять содержание и степень изменений, то никакое далеко идущее и существенное изменение произойти не сможет. Следовательно, этот подход и стандарты работы полиции в данном случае не могут измениться.

И, наконец, когда цели реформы установлены, то их достижение в основном носят управленческий характер. Настоящие изменения не смогут произойти внутри организации с традиционной полицейской субкультурой, пораженной вирусом «мы против них», менталитетом, который характеризуется засекреченностью, изолированностью, консерватизмом, девиантным поведением, грубостью и т.д. Тем не менее, такие проблемы не решаются принятием новых законов и инструкций. Они должны решаться путем ежедневной работы с людьми, изменяя их отношения и восприятия, управляя их опытом и влияя на их поведение, показывая должный пример, создавая здоровый моральный климат и управляя социальными отношениями. Например, ряд исследователей (Pagon, Duffy, Ganster and Lobnikar, 1998),

основываясь на собственных исследованиях словенской полиции, подчеркивали роль хорошего руководства и личностных качеств в борьбе с девиантным поведением полицейских. Руководители полиции, которые последовательны в своей поддержке и пытаются повысить уровень самоотверженности своих работников, их благополучия и самодостаточности путем наделяния полномочиями и поощрения, добиваются больше успехов в борьбе с контрпродуктивным поведением в своих организациях. Согласно ряду исследователей (Ganster, Pagon and Duffy, 1996), полицейские организации могут улучшить благополучие своих работников путем обучения руководителей более эффективным управленческим качествам. Такое поведение должно заключаться в том, чтобы они больше считались с чувствами своих офицеров, вовлекали их в принятие решений, разъясняли их роль и ставили выполнимые цели.

Литература

- Areh, I. and Umek, P. 2002. 'Zadovoljstvo z delom pri policistkah in policistih' (Job satisfaction among male and female police officers). *Varstvoslovje*, vol. 4, no. 2.
- Ganster, D.C., Pagon, M., Duffy, M. 1996. 'Organisational and interpersonal sources of stress in the Slovenian police force', in Pagon, M., ed. *Policing in Central and Eastern Europe: Comparing First-hand Knowledge with Experience from the West*. Ljubljana.
- Lobnikar, B. and Kecanovic, B. 2002. 'Pravna in moralna razseznost clovekovih pravic v policijskih postopkih' (Legal and moral aspects of human rights in police-public interactions), in Mesko, G., ed. *Vizije slovenske kriminologije* (Visions of Slovenian Criminology). Ljubljana.
- Mekina, B. 2001. 'Slovenski policist kot Dirty Harry?' (The Slovenian Policeman as Dirty Harry?). *Newspaper Vecer* 3 Dec. 2001.
- Mekinc, J., Anzic, A., Lukan, A., Kecanovic, B., Zaberl, M., and Lobnikar, B. 2002, 'Clovekove pravice in policisti: analiza primerov varovanja posameznikove integritete, zasebnosti, pravice do obvescenosti in svobode gibanja' (Human rights and the police: Case analyses of protecting individual's integrity, privacy, right to information and the freedom of movement), in Pagon, M., ed. *Dnevi varstvoslovja* (Days of Criminal Justice). Bled.
- Pagon, M. 1998. 'Organisational, managerial, and human resource aspects of policing at the turn of the century', in Pagon, M., ed. *Policing in Central and Eastern Europe: Organisational, Managerial, and Human Recourse Aspect*. Ljubljana.
- Pagon, M. 2000. 'Police ethics and integrity', in Pagon, M., ed. *Policing in Central and Eastern Europe, Ethics, Integrity, and Human Rights*. Ljubljana.
- Pagon, M. 2002. 'Deviance, violence, and victimisation: Are the police a part of the problem or a part of the solution?', in: Pagon, M., ed. *Policing in Central and Eastern Europe: Deviance, Violence, and Victimisation*. Ljubljana.
- Pagon, M., Duffy, M.K., Ganster, D.C., & Lobnikar, B. 1998. 'Understanding police deviance: personal and interpersonal determinants.' *Security Journal*, vol. 11.
- Pagon, M. and Lobnikar, B. 2001a. 'Disciplining the police: dealing with police misconduct in Slovenia.' Paper, Academy of Criminal Justice Sciences, 38th Annual Meeting, Washington, D.C.
- Pagon, M. and Lobnikar, B. 2001b. 'V skupnost usmerjeno policijsko delo: primerjava med mnenji policistov in prebivalcev' (Community policing: A comparison of attitudes between police officers and citizens). *Varstvoslovj*, vol. 3, no. 3.
- Pečar, J. 2001. 'Policija in (lokalna) skupnost' (The police and the [local] community). *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, vol. 52, no. 2.
- Pečar, J. 2002. "Policing" in preprečevanje kriminalitete' (Policing and crime prevention). *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, vol. 53, no. 3.
- Umek, P. and Areh, I. 2002. 'Policija v očeh policistov' (The police in the eyes of police Officers), in Pagon, M., ed. *Dnevi varstvoslovja* (Days of Criminal Justice). Bled.

Глава 1

**ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ
И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА:
ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ПОЛИЦИИ В БОЛГАРИИ***Владимир Шопов***Введение**

Политические реформы в Болгарии начались в ноябре 1989 г., когда коренные преобразования охватили Центральную и Восточную Европу. 1990-1991 гг. были отмечены всеобщими усилиями с целью разработки и принятия новой демократической конституции. Государство столкнулось с огромной проблемой потери своего статуса преданного слуги бывшего Советского Союза. 1992-1996 гг. запомнились серией нерешительных реформ в экономической и политической сферах, которые, тем не менее, привели к некоторому прогрессу в области приватизации и институциональной реформы. В 1997-2001 гг. к власти пришло правоцентристское правительство, которое не только ускорило процесс экономических и социальных реформ, но и привело страну к сближению с ЕС и НАТО. Все основные социальные и экономические системы (пенсионное обеспечение, здравоохранение, социальное страхование и система образования) подверглись радикальному реформированию. Болгария начала переговоры с ЕС по вопросу вступления в эту организацию и в перспективе, готовится также стать членом НАТО. В 2003 г. Болгария получила приглашение вступить в члены НАТО, а также продолжала вести переговоры о вступлении в ЕС.

Преобразование полицейской деятельности вместе с реформой полиции были неразрывно связаны с процессом демократической реформы, начавшейся в 1989 г. Действительно, появление демократического правительства и установление правового государства развили понимание необходимости реформирования полиции. Более того, постоянные требования о совершенствовании институциональной формы полицейской деятельности основываются на необходимости более эффективным способом направить интересы граждан относительно состояния безопасности в русло демократизации. Двойная задача разработки демократической конституции и создания адекватной политической системы при соблюдении принципа верховенства права является основой демократической реформы. Немедленная ликвидация репрессивного аппарата коммунистического режима стала важнейшим элементом достижения консенсуса по вопросу необходимых трансформаций, происходивших в 1989–1990 гг. Это обеспечило всеобщую политическую поддержку реформе полиции тогда, когда различные правительства имели свои собственные цели. Все возрастающая осведомленность граждан о своих конституционных правах и снижение уровня их личной безопасности в контексте экстенсивных социальных и экономических реформ обусловило усиление требований общественности продолжить дальнейшее реформирование полиции и повысить эффективность деятельности правоохранительных органов.

Усилия по преобразованию полиции получили радикально новое значение в середине 1990-х гг., когда Болгария заявила о намерении вступить в ЕС и НАТО. Приоритет вступления в ЕС обусловил совершенно новую динамику развития реформы в области полицейской деятельности. Гармонизация власти, внимательное изучение административной практики, введение новых моделей институционального устройства, постоянное изучение согла-

шений о сотрудничестве — вот те несколько примеров нововведений, которые привнесло с собой вступление в ЕС. Более того, полицейская реформа является неотъемлемой частью попыток преобразования всей административной системы Болгарии. Полиция претерпела несколько попыток изменения своего статуса.

Существует несколько новых точек зрения относительно полиции Болгарии. Одна из них заключается в изучении влияния эффективной полицейской работы на развитие страны в постпереходный период. Другая — рассматривает роль полиции в сфере создания благоприятных условий для занятий бизнесом. Всё большее внимание уделяется вопросу личной безопасности граждан и влиянию этого фактора на развитие демократии. Еще одна точка зрения исследует другой важный фактор — влияние неэффективной правоохранительной деятельности на развитие демократии. Такая точка зрения особенно характерна для восточно-европейских государств, которые подвергались экстенсивным процессам трансформации, реформирования и социальных потрясений.

Длительный процесс реформирования

Реформа полицейской деятельности в Болгарии представляла собой интересный баланс между институциональным демонтажем и институциональным строительством. Много сил было приложено к ликвидации остатков репрессивного аппарата режима, существовавшего до 1989 г. Консенсус относительно реформирования, достигнутый в 1990-е гг. привлек много внимания к необходимости трансформации тщательно разработанного репрессивного аппарата.

Значительно меньшее единодушие было достигнуто в вопросе о необходимых параметрах реформы, что проявилось в серии «волн» реформирования. Это означало, что преобразование полиции зачастую являлось результатом расходящихся политических целей, что мешало созданию единого источника информации о процессе реформирования полицейской деятельности в целом. Как следствие, можно было наблюдать введение различными правительствами в период 1990-х и начала 2000-х гг. только отдельных аспектов реформы, в отношении которых был достигнут консенсус. Расхождения во мнениях появлялись в зависимости от того, какая политическая партия — Болгарская социалистическая партия (БСП) или Объединение демократических сил (ОДС), находилась у власти. Например, Болгарская социалистическая партия всегда демонстрировала отрицательное отношение к любым преобразованиям в правоохранительных органах, касалось ли это вопросов местной полиции или криминальной разведки. И наоборот, Объединение демократических сил всегда охотно относилось ко всем нововведениям в правоохранительной деятельности.

Цели реформы

Перед тем как перейти к рассмотрению вопроса о целях реформы, разрешите мне коротко упомянуть основные законы и нормативно-правовые акты, которые регламентируют деятельность правоохранительных органов в государстве. Начиная с 1989 г. было принято два основных закона в области правоохранительной деятельности — Закон о Министерстве внутренних дел 1991 г. и Закон о Министерстве внутренних дел 1997 г., а также ряд поправок (которые все еще имеют силу). Конституция также закрепила ряд принципов, которые должны соблюдаться правоохранительными органами. Много споров возникало по поводу того, насколько эффективным является текущее законодательство, и какие изменения необходимо внести с целью устранения некоторых структурных недостатков. Нынешнее правительство (у власти — с лета 2001 г.), как и предшествующее, склоняется к принятию нового общего закона о полиции и всей правоохранительной деятельности.

Реформа направлена на модернизацию полицейской структуры, которая предусматривала бы эффективную защиту конституционных прав болгарских граждан и основывалась бы на верховенстве закона. Это также значило бы создание рациональных организационных структур, которые могли бы решать проблемы правоохранительного характера по мере их возникновения в переходный период. Другой особенностью процесса будет появление легитимных прерогатив и структур. Прозрачность и демократическая подотчетность парламенту и общественности также привели к созданию ряда организаций. Дальнейшей целью было совершенствование профессиональной подготовки и создание профессиональных полицейских структур, которые бы не зависели от призывной системы набора на службу. Вступление в ЕС и НАТО ставили определённые задачи, связанные с будущими обязанностями государств-членов организации. Независимо от всех этих взглядов на реформирование, существует еще один аспект полицейской деятельности, связанный со служением обществу. И он становится все более и более актуальным по мере того, как граждане начинают требовать от общественных институтов эффективной отдачи.

Как уже отмечалось ранее, полицейская реформа всегда рассматривалась как центральный элемент всего проекта трансформации. Это вызывало постоянное политическое внимание к реформированию политических структур страны. Именно благодаря усилиям политических деятелей и руководства правоохранительных органов в стране не наблюдалось систематического сопротивления реформированию. В то время как парламентское большинство и правительство поочередно разрабатывали различные стратегии и тактики преобразований, никто так и не попытался обернуть процесс трансформации вспять.

Хотя не стоит заявлять о том, что попыток сопротивления в некоторых эшелонах организации не было. Многие офицеры, подготовленные до 1989 г., находили сложным приспособиться к новым требованиям открытой, прозрачной и ориентированной на граждан деятельности. Как следствие, было, как минимум, две волны оттока офицеров из полиции — в 1991-1993 и 1997-1998 гг. Преобладающей стратегией (в случае наличия оппозиции) являлось «тихое», а не активное сопротивление реформам. Существуют конечно различные неправительственные организации для уволенных или отправленных в отставку офицеров, но они не играют особо важной роли в общественной жизни и поддерживают лишь эпизодические контакты с политическими партиями. Этим организациям не удалось разработать заслуживающих доверия программ, которые получили бы широкую поддержку со стороны населения. Согласно проведенным социологическим опросам, данные платформы практически не имеют поддержки. Отправленные в отставку офицеры правоохранительных органов выдвигали свои кандидатуры на парламентских выборах, но до сих пор эти попытки так и не увенчались успехом.

Полномочия и правовая база полиции

В течение последних 13 лет задачи полицейской структуры особо не изменились. Темнее менее вопросы о разграничении обязанностей и формах сотрудничества между структурными подразделениями такой стабильностью не отличались. Закон «О Министерстве внутренних дел» 1997 г. способствовал дальнейшему развитию правовой базы функционирования Национальной полицейской службы (НПС) путем определения ее полномочий и мандата. Статья 60 Закона закрепляет эти функции в следующем порядке:

1. Обеспечение и поддержание общественного порядка.
2. Предотвращение, раскрытие и расследование преступлений.
3. Защита собственности и других фундаментальных прав.
4. Обеспечение и поддержание безопасности зданий, государственных организаций, а также регулирование дорожного движения.

Национальная полицейская служба контролирует деятельность частных организаций, предоставляющих услуги в области безопасности, а также отвечает за выдачу документов, удостоверяющих личность. Национальная полицейская служба обеспечивает соблюдение требований законодательства юридическими лицами, а также отвечает за сбор и анализ информации по вопросам обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью. Вышеперечисленный список содержит основные задачи НПС, закреплённые в Законе «О Министерстве внутренних дел» 1997 г.

Кроме того, закон предусматривает некоторые основные задачи всех правоохранительных органов. Статья 6 содержит основные задания полицейских структур: поддержание безопасности и общественного порядка; борьба с организованной преступностью; защита основных прав и свобод человека и гражданина, включая их право на жизнь, здоровье и частную собственность; обеспечение безопасности в случае пожара и других чрезвычайных происшествий; защита и охрана государственной границы; защита национальной экономики и финансовой системы.

Было достигнуто согласие относительно характеристик мандата полицейской структуры. Хотя решение вопроса о внедрении этой структуры в конкретные институциональные формы с чёткой системой управления и подчинения оказалось непосильной задачей. Мандат НПС чётко определён в законе, а по болгарским законодательным традициям, общие задачи не могут быть закреплёны в подзаконных актах. Все задачи содержатся только в положениях закона. Как уже отмечалось, защита основных прав и свобод человека и гражданина находится в центре внимания деятельности полиции Болгарии. Действительно, это те критерии, по которым оценивается деятельность правоохранительных органов. С точки зрения законодательной защиты, все неправомерные действия могут быть оспорены в суде.

Я уже отмечал те громадные трудности, с которыми пришлось столкнуться в процессе определения организационных параметров деятельности полиции. В подтверждение этому я бы отметил, что в данное время в состав Министерства внутренних дел входят еще три государственные службы, на которые законом возложены задачи охраны правопорядка. На Государственную службу по борьбе с организованной преступностью (ГСБОП) возлагается расследование преступлений организованного характера. Определение «организованной преступности», принятое в ЕС, настолько всеобъемлюще, что на практике ГСБОП отвечает за расследование большинства серьезных преступлений. Государственная полицейская служба охраны государственной границы (ГПСОГ), входящая в состав Министерства внутренних дел, отвечает за обеспечение правопорядка в пограничной зоне и прилегающей территории государства. Далее, на Государственную службу жандармерии (ГСЖ) возлагается охрана территорий в сельских районах, что еще больше усложняет картину.

Распределение полицейских функций среди целого ряда правоохранительных органов требует более глубокого дальнейшего анализа. Я отмечаю эти факты только для того, чтобы подчеркнуть, насколько трудно найти правильное организационное решение проблемы. Анализ и выводы, сделанные в процессе написания данной работы, будут базироваться исключительно на опыте и деятельности Государственной полицейской службы, так как именно с этим органом граждане чаще всего сталкиваются в своей повседневной жизни.

Организационная структура и деятельность полиции

Дезинтеграция всей архаичной структуры всемогущего Министерства внутренних дел Болгарии в период до 1989 г. стала решающим фактором для дальнейшей реструктуризации полиции в государстве. Старая система приютила под своей крышей различные органы, такие как: коммунистическая политическая полиция; разведка; контрразведка и полиция. В период между концом 1989 и началом 1991 г. постепенно стала прорисовываться демократическая конфигурация структуры, в которой отсутствовала политическая полиция, но

было законодательно закреплено разделение разведки и контрразведки на две самостоятельные службы.

Закон о Министерстве внутренних дел 1991 г. коренным образом разделил ранее единую полицейскую службу на ряд отдельных структур под контролем МВД. Например, на базе ранее существовавшей в структуре полиции службы по борьбе с экономическими преступлениями была создана новая так называемая Централизованная служба по борьбе с организованной преступностью. Структура «внутренних войск», в обязанности которой входила защита государственной границы, была сохранена. Была также создана структура национальной полиции, на которую была возложена задача обеспечения общественного порядка. Кроме этой функции на неё возлагались обязанности миграционной службы, такие как: обеспечение регистрации иностранных граждан, выдача документов, удостоверяющих личность и другие виды деятельности. Как отмечали многие эксперты, структуры, созданные в соответствии с Законом о Министерстве внутренних дел 1991 г., функционировали как чрезмерно централизованные структуры, эффективность которых не отвечала ожиданиям.

Следующий важный законодательный акт, имеющий отношение ко всем структурам полиции, был принят в 1997 г. Он действует и по сегодняшний день. Суть его сводится к тому, что закон преобразовал предшествующую централизованную структуру в отдельные национальные службы, которые подчиняются главному секретарю и министру внутренних дел. Закон закрепил создание четырех служб, наделённых полицейскими функциями. Национальная полиция — только один элемент в сложной конфигурации правоохранительных институций. Неудивительно, что координация их деятельности сейчас является самой острой проблемой системы. Проведение расследований требует сложных систем взаимодействия между отдельными институциями, а реализация задачи эффективного сбора и анализа информации и вещественных доказательств сталкивается с огромными трудностями. В последние пять лет всё чаще возникает вопрос о необходимости усовершенствования структуры полиции. На протяжении последних двух лет публикуются проекты нового закона, но политического соглашения ни по одному из них так и не было достигнуто. Вышеперечисленным проблемам уделяется все больше внимания со стороны болгарского общества и ЕС, что может привести к некоторым изменениям уже в ближайшее время.

Важно отметить тот факт, что в течение многих лет преобразования полиции формальный процесс дисквалификации персонала практически еще ни разу не применялся. Имели место некоторые предусмотренные законом ограничения, относящиеся к бывшим членам аппарата Государственной безопасности, но они не относились к правоохранительным органам. Очевидным является то, что наблюдается медленный, но систематический отток кадров в частную охранную индустрию. В начале 1990-х г.г. значительное число работников бывшей Государственной безопасности оставляли вновь созданные правоохранительные структуры и устраивались на работу в частные компании, занимающиеся, в основном, коммерческой деятельностью. Это было особенно заметным в период с 1990–1992 г.г. Эта первая волна ухода офицеров повлекла за собой отток многих, в основном молодых, сотрудников, которые присоединялись к процветающей индустрии частных охранных организаций в середине 1990-х г.г. Тенденция перехода офицеров полиции в частный бизнес прослеживается до сих пор, однако очень трудно вести какую-либо статистику. Но все же удается добиться какой-то преемственности, в основном, в специализированных подразделениях Министерства внутренних дел. Имеются отдельные, доходящие до абсурда, случаи противозаконных связей между офицерами полиции и частными охранными агентствами, обычно, в форме совмещения службы с работой в качестве частных телохранителей. На законодательном уровне частная охранная деятельность не урегулирована законами, она регламентируется лишь подзаконными актами. Очень мало делается для

того, чтобы предотвратить уход офицеров в частную индустрию. Частный охранный бизнес очень прибылен, а нехватка бюджетных ассигнований не может обеспечить роста заработной платы офицеров полиции.

Система приема на службу только членов партии была отменена в начале 1989 г. Кроме того, правоохранительные органы не сталкивались с проблемой репрезентативности. В системе работает много женщин, хотя их доля в высшем командном составе по-прежнему недостаточна. Частично это компенсируется избытком женщин на административном уровне правоохранительных органов и в центральной администрации. Успех менее заметен в области репрезентативности представителей этнических меньшинств, несмотря на все усилия последних лет в этой сфере. Полицейская деятельность с привлечением общественности занимает центральное место в подготовке персонала для многонациональных городов. Полицейские структуры во многих городах (включая Пловдив, Сливен, Видин) представлены членами местного цыганского меньшинства. Набор в полицию представителей турецкого меньшинства по-прежнему представляет проблему, поскольку эти этнические общины проживают, в основном, в деревнях и малых городках. В таких случаях, прием на службу предполагает смену места жительства, на что решаются лишь немногие.

Решение проблем, связанных с проявлениями неформальной полицейской субкультуры и полицейских злоупотреблений в отношении цыганского меньшинства, решается все более активно и системно, в основном, через профессиональную подготовку. Подготовка в области защиты прав человека, охраны правопорядка с помощью общественности, криминальной разведки позволили частично решить эти проблемы. Кроме того, давление со стороны общественности также остается определенным фактором. Все же злоупотребление полицией своими властными полномочиями остается проблемой культурного характера и требует постоянного внимания, прежде чем будут достигнуты какие-то позитивные результаты.

Приемы и методы деятельности полиции

В начале 1990-х г.г. был отмечен важный процесс перераспределения личного состава в соответствии с новым мандатом полиции. Перераспределение, которое имело место после принятия Закона о Министерстве внутренних дел 1997 г. было самым значительным. Этот закон продолжает влиять на кадровую политику в МВД. Многие политики и руководители полиции считают, что структура Министерства останется без изменений еще длительный период времени. В основу процесса перераспределения сил и средств был положен тезис о том, что преступность становится все более организованной и сложной. В результате тот орган, который отвечает за борьбу с организованной преступностью, лучше финансируется и обеспечивается более опытными кадрами. Действительно, ГСБОП продолжает привлекать лучшие кадры, а также получать необходимую подготовку и международную поддержку. Служба становится ведущим органом в области борьбы с «беловоротничковой» и организованной преступностью. Любые будущие структурные преобразования будут происходить вокруг этой службы.

Значительная активизация международного сотрудничества также оказала влияние на перераспределение личного состава. Условиями вступления в ЕС и изменения в области охраны государственных границ обусловили возникновение новых взглядов на предназначение «внутренних войск и их преобразование в профессиональную пограничную полицию». И снова это повлекло вливание денежных средств и отток квалифицированных специалистов во вновь созданную структуру пограничной полиции. Без всякого сомнения, эти меры принимались в ущерб национальной полиции, в обязанности которой входит борьба с нарушением общественного порядка и преступностью во всех её формах. Офицеры, особенно из подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и преступ-

лений в экономической сфере, были переведены в другие национальные службы. Естественно, что эти явления могли стать структурной проблемой. Такое положение могло быть вызванным комбинацией внутренних и внешних факторов. ЕС был крайне требователен относительно степени готовности Болгарии стать внешней границей Союза. В то же время партии Болгарии и местное население были абсолютно уверены в том, что для борьбы с преступностью необходима эффективная система пограничного контроля.

К сожалению, объемы главы не позволяют детально исследовать приемы и методы полицейской работы, поэтому я попытаюсь остановиться только на некоторых из них. В 1998–1999 гг. имела место попытка внедрения политики «нулевой толерантности», которую использовал занимавший в то время пост мэра Нью-Йорка Рудольф Джулиани. Хотя это и попытка внедрения этой политики и сопровождалось большой рекламной кампанией, она так и не была обеспечена в должной степени кадровой и образовательной поддержкой. Это нововведение также не была подкреплена финансово и организационно. Рекламная кампания сопровождала акцию только на начальном ее этапе. Поэтому ее имплементация не получила одобрения со стороны местного населения. Как следствие, уже к 2000 г. политика «нулевой толерантности» была свернута.

Охрана правопорядка с помощью общественности — еще один новый метод работы полиции Болгарии. В отличие от политики «нулевой толерантности» он уже включен в программы учебных заведений и внедрен в повседневную практику. Национальная полиция подготовила много офицеров для работы в многонациональных районах и некоторые положительные результаты этого начинания уже налицо.

Уменьшение количества так называемых «офицеров-соседей», которые обеспечивали контакты с населением на данной территории, свидетельствуют о снижении внимания к вопросу контролирования преступности и её профилактики. Большая часть ресурсов была направлена на расследование преступлений и во вновь созданные структуры пограничной полиции.

Значительное внимание уделяется контролю деятельности самих офицеров полиции. К таким средствам контроля относится законодательство, четко прописывающее их обязанности и функции. Например, Закон о Министерстве внутренних дел и Закон о специальной криминалистической технике. Кроме того, имеется большое количество подзаконных актов, регламентирующих в деталях поведение, задания и обязанности офицеров. Этим же целям служит также Кодекс чести офицера полиции. К специфическим мерам воспитательного характера может быть отнесено и осуждение ряда полицейских, совершивших должностные преступления.

Наблюдение и контроль за полицией

Болгария уже разработала достаточно тщательно продуманную систему подотчетности правоохранительных органов. На уровне парламента существуют два комитета, которые связаны с вопросами охраны правопорядка. К ним относятся Постоянный комитет внешнеполитической деятельности полиции и безопасности, а также Постоянный комитет по вопросам общественной безопасности и внутренних дел. Первый из них изучает и анализирует законодательство с точки зрения внешней политики, в то время как второй может осуществлять контроль над деятельностью Министерства внутренних дел. Он осуществляет контроль над базами данных министерства и обеспечивает их надлежащее управление. Комитет может вызывать министра (или руководителей служб министерства) для доклада по интересующим вопросам или создать временные комитеты для рассмотрения какого-либо конкретного вопроса. Более того, с целью обеспечения подотчетности на пленарных заседаниях часто выделяется время для того, чтобы министр смог ответить на все вопросы депутатов.

Пакет административной реформы 1999 г. предусматривал новую структуру центрального аппарата Министерства внутренних дел. Существует чёткое разграничение мандата и обязанностей между политическим и профессиональным административным уровнями. Гражданский и общественный контроль обеспечивается посредством «политического комитета» (в состав которого входят министр, заместители министра, глава кабинета, парламентский секретарь, глава пресс-офиса, т.е. политические деятели, подотчетные парламенту). Национальная полиция и другие национальные службы подотчетны заместителю министра.

Министерство и Национальная полиция развивают свою собственную внутреннюю систему подотчетности. В их структуру входят ряд инспекций, которые отвечают за проведение внутренних расследований различных незаконных деяний (коррупции, злоупотреблений служебным положением, чрезмерного применения силы и т.д.). В зависимости от характера деяния, административного или уголовного, различаются и их последствия. В случае совершения административного правонарушения, на офицера может быть наложен штраф или другое взыскание, вплоть до увольнения. В случае совершения уголовного – дело передаётся на рассмотрение в прокуратуру для проведения внешнего расследования. В этом случае рассмотрение дела регулируется уголовно-процессуальным законодательством. Жалобы граждан также рассматриваются инспекциями. Учреждение и надлежащее функционирование внутренней системы подотчётности поддерживается различными международными донорами, среди которых главную роль играет ЕС.

Хотя основные элементы системы подотчетности уже разработаны, и подготовлена база ее законодательного и административного обеспечения, систематическая имплементация системы все еще представляет проблему. Практика гражданского контроля хорошо отработана и является свершившимся фактом. Тем не менее, соблюдение законности обеспечивается больше внешним административным и уголовным принуждением, чем внутренним самоограничением и чувством долга перед обществом. Укрепление системы внутренних расследований требует дальнейших совершенствования и изменений организационной культуры. Внешнее расследование сталкивается с трудностями из-за относительной непроницаемости офицеров полиции или их чувства солидарности. Кроме того, имели место публичные дебаты о точном определении понятий гражданского и политического контроля. Это явилось следствием осознания трудности установления и поддержания эффективных, хотя и подотчетных институций. Общая структура подотчетности, кажется, была хорошо принята гражданами и политиками, хотя чувство достижения эффективности все еще является иллюзией.

Выполнение полицейских функций на благо граждан

Было бы бесполезно попытаться измерить успехи процесса реформирования в деле создания эффективной профессиональной полиции. Масштабы институциональных реформ (деполитизация процессов приема и продвижения по службе, введение общественного контроля, перестройка системы подготовки, разработка правовой базы деятельности полиции) в сочетании с зарождающейся административной культурой работы на благо общества могут выполнять функции определенных вех. Поправки к Закону «О Министерстве внутренних дел», внесённые в 2000 г., содержат ряд интересных предложений по изменению процесса назначения на должность и продвижения по службе. Также был определен статус профессиональных/гражданских элементов полиции, и введена новая система поощрения, продвижения, а также увольнения. Например, поправки содержат чёткие основания и критерии для дальнейшего продвижения по службе, которые базируются исключительно на оценке профессиональных качеств. Специально созданная комиссия рассматривает предложения по вопросу увольнения и аттестации работников, исходя с исключительно профессиональной точки зрения.

Несмотря на все эти усилия, свидетельств о том, что полиция превращается в организацию, ориентированную на службу обществу на сегодняшний день слишком мало. Чувство служения обществу более характерно для высокопоставленных работников полиции, чем для рядовых сотрудников. Рядовым составом движет больше чувство иерархического подчинения, чем осознание чувства долга. Лишенные чувства мотивации, деморализованные полицейские все еще встречаются на улицах городов страны.

Также были внесены существенные изменения в систему подготовки полицейского состава. Современные методы работы, международное сотрудничество, правовая и лингвистическая подготовка постепенно становятся центральными пунктами учебных программ для офицеров полиции. Этика, вопросы охраны прав человека и служения обществу являются приоритетными направлениями учёбы в Полицейской академии. Тем не менее, степень достигнутого прогресса неравномерна. Если вопросам оперативно-розыскной деятельности и правовой подготовке уделяется больше внимания, то вопросам служения обществу и эффективному сотрудничеству — гораздо меньше. В данный момент существует необходимость коренного реформирования Полицейской академии путём привлечения к учебному процессу гражданских высших учебных заведений и неправительственных организаций. Переподготовка офицеров полиции остаётся скорее исключением, чем правилом.

Вопрос подотчетности по-прежнему остаётся нерешённым. Хотя необходимые институции и существуют, они не слишком часто используются. Парламентский комитет по внутренним делам остаётся наиболее вовлечённым в процесс законотворчества. Но он очень редко обращает внимание на практику и процесс управления полицейскими структурами. Система постоянного контроля над повседневной деятельностью правоохранительных органов практически отсутствует.

Граждане по-прежнему не сообщают о незначительных правонарушениях, и даже кражах, да и в целом редко решаются подавать жалобы на полицию. Конечно, регистрация преступлений играет очень важную роль. К незначительным нарушениям общественного порядка, противоправному поведению, даже краже собственности часто уделяют не достаточно внимания, что влечет бездействие со стороны полиции. Кража автомобилей рассматривается офицерами полиции исключительно как проблема страховых компаний. Как можно догадаться, такой тип поведения не вызывает особого доверия общественности к полиции. Следует отметить, что не смотря на это высший командный состав полиции пользуется большой симпатией среди населения. Например, деятельность нынешнего главного секретаря Министерства внутренних дел получила поддержку у 70% опрошенных граждан, что значительно превышает аналогичный показатель у любого другого политического деятеля (ALFA Research Agency Survey, September 2002).

Существует множество подтверждений тому, что порядочность офицеров полиции является одной из главных проблем всей полицейской структуры. Затягивание сроков проведения расследования, поверхностная работа с вещественными доказательствами, безразличие к заявлениям граждан — вот некоторые примеры существующих на сегодняшний день проблем. Многие делается для устранения этих недостатков, в частности, с помощью продвижения по службе отличившихся офицеров. В 1999 г. был принят Кодекс чести офицера полиции. Вместе с тем, многое свидетельствует о незаконных связях полиции с криминальными организациями, утечке информации, преступном бездействии. Был принят ряд нормативных актов, нацеленных на борьбу с подобными явлениями. Успех ее будет зависеть от нетерпимости к коррупции, осуждения офицеров, виновных в таких преступлениях, а также от успеха борьбы с коррупцией во масштабах всего государства. Упрощение и рационализация правил и процедур могли бы оказать существенную помощь. Попутно следует уделить больше внимания вопросу неэффективности судебной системы, что

в свою очередь будет благотворно влиять на повышение уровня честности охранников правопорядка.

Непоследовательность в реализации предусмотренных законом обязательств полиции остается острой проблемой. Реализуются они лишь от случая к случаю. Как следствие, внимание общественности сконцентрировано на относительной неспособности полиции обеспечить безопасность и эффективную защиту граждан. Сбор доказательств осуществляется часто таким образом, что их невозможно использовать в суде. Как уже отмечалось, мелкие преступления часто не регистрируются, а их расследование проводится поверхностно. Ранее уже упоминалось, что неэффективность деятельности полиции также остается проблемой. Это зачастую является следствием некомпетентности руководства и недостаточной юридической подготовки офицеров полиции.

Полное название этой главы отражает неразрывную связь между демократическим правительством, административной и полицейской реформами. И в самом деле, реорганизация полицейской деятельности не может быть понятым вне этих понятий. Что еще более важно, полицейская реформа и усиление правоохранительных органов является неотъемлемым элементом правительственной программы действий. Кроме того, ожидания граждан от полиции таковы, что во многом восприятие реформы в целом зависит от того, смогут ли правоохранительные органы заставить граждан почувствовать себя в безопасности в нашем сложном и непостоянном мире. Более того, имеется все больше свидетельств тому, что граждане осознают необходимость требовать повышения качества услуг полиции в обмен на уплату налогов. Этот процесс будет продолжаться в ближайшие годы и станет одним из факторов, обуславливающих потребность дальнейших реформ. По мере того, как политики начинают осознавать эту взаимосвязь, полиции придется уделять все больше внимания эффективному осуществлению правоохранительных функций. Кроме этого, вопросы вступления в НАТО и ЕС все больше превращаются в систематические факторы трансформации, которые свидетельствуют о направлении политики правящей элиты.

Эффективность полиции и законность

Опыт проведения полицейской реформы в Болгарии позволяет сделать ряд выводов. Первое, как предложили болгарские политики в период с 1997 по 2001 гг., эффективная политика в области правоохранительной деятельности требует стабильной политической обстановки. Второе, внешние факторы общественных ожиданий и международное давление остаются основной движущей силой к трансформации и легитимизации одновременно. Важно, подчеркнуть, что общественная поддержка изменений является ключевым фактором в продвижении реформ вперед. Более того, последние двенадцать лет конфигурация факторов этих изменений варьировалась. В широком смысле, внутренние факторы играли ведущую роль на ранних стадиях переходного периода, в то время как внешние факторы — на более поздних стадиях. Третье, реформа не будет эффективной и успешной без эффективного функционирования судебной системы, которую поддерживает эффективная служба расследования. Процессу реформ в Болгарии был нанесен удар со стороны неэффективной судебной системы, которую все правительства, приходившие к власти, пытались безуспешно реформировать. Вполне очевидно, что применительно к Болгарии успехи в полицейской деятельности будут зависеть от прогресса в этой области.

Необходимо подчеркнуть взаимосвязь между эффективной полицейской системой, безопасностью граждан и демократическим законодательством. Для Болгарии характерна особая структура преступности, в которой мелкие преступления составляют 75–80% от их общего количества. Это свидетельствует о том, что граждане не защищены от нарушений их прав, включая права на личную собственность. При этом эти нарушения остаются

практически безнаказанными. Это продолжает порождать среди граждан чувство неуверенности и подрывать основы демократического общества. Это главная проблема, стоящая перед политиками и работниками правоохранительных органов и требующая дальнейших усилий по ее устранению. Следует отметить, что это чувство неуверенности в своей безопасности является одним из источников недовольства, которое порождает стремление к авторитарному правлению в новых вновь установленных демократиях.

Как уже отмечалось, эффективность деятельности полиции снижалась рядом структурных недостатков. Разрешите выделить один из них — постоянное и решающее значение влияния сильных личностей на деятельность правоохранительной системы. Это явление наблюдалось в течение целого ряда лет. Министр внутренних дел в 1997–1999 гг. и нынешний главный секретарь Министерства внутренних дел служат такими примерами. По-прежнему существует потребность в сильной личности (выходце из рядов правоохранительных органов), который сумел бы «смазать систему» и заставить ее функционировать. Наличие такой личности, похоже, создает мотивации в условиях сравнительно закрытой и непроницаемой административной культуры. В условиях недофинансирования и неэффективности следствия и суда широкое распространение получают идеи о преимуществах систем управления, основанных скорее на сильных личностях, чем на систематической имплементации практики установления целей и использования стандартных процедур для их достижения. Широкая поддержка общественностью таких личностей во главе правоохранительных органов способствует распространению мифов о «битвах рыцарей-героев» с преступностью и безразличием.

В этом контексте требует уточнения одна важная особенность нынешней политики. Это относится к самим основам коллективного процесса принятия решений в государстве. Появляется критическая ситуация, когда от коллективно принятого решения зависит весь дальнейший ход развития событий. Это может быть вызвано кризисами, интенсивными публичными дебатами или другими обстоятельствами. Важным элементом здесь является то, что решения являются следствием специфической политической ситуации. Это резко контрастирует с потребностью с политикой принятия решений в устоявшихся, структурированных системах, где принимаемые решения носят системный, повторяющийся характер. В этих условиях решения принимаются после неформальных, открытых дебатов, они основаны на обратной связи, тщательном анализе обстановки и т. д. Следует признать, что этот недостаток не является присущим только для политики в области правоохранительной деятельности. Выработка политики в условиях новой, неразвитой демократии имеет некие специфические черты, и принятие решений по принципу *ad hoc* является примером одной из них.

Выводы

Разносторонний анализ, который мы попытались провести, может привести к различным выводам относительно характера преобразований в полиции. Хотелось бы начать с наблюдения, которое имело более широкие последствия для всего процесса реформы правоохранительной системы в Болгарии приблизительно за последние десять лет. Оно связано с потребностью «обуздания законотворческого воображения». Правоохранительная сфера и другие области общественной жизни слишком часто подвергались воздействию со стороны законодательства и чрезмерной реконфигурации институтов и структур. В то время как в 1997 г. существовала насущная проблема коренного реформирования полицейской деятельности, последующие правительства слишком часто проводили программы административных и кадровых перестановок. Период между 1997 и 2001 гг. был отмечен наиболее обширными изменениями законодательства и практики в правоохранительной сфере.

Можно было достичь большего, если бы давалось некоторое время для закрепления результатов уже проведенных реформ в области правоохранительной деятельности. В течение последнего десятилетия было достаточно случаев автоматического импорта и имплементации зарубежной практики и законодательства. Это относится, в значительной степени, и к политике «нулевой толерантности», для успешной реализации которой не были подготовлены кадры, и отсутствовали необходимые оперативные и культурные условия. На законодательном уровне общественное обсуждение замораживания счетов преступных группировок оказалось несвоевременной и преждевременной попыткой импорта зарубежных законодательных решений, которые разрабатывались для совершенно иной среды. Хотя этот опыт не должен препятствовать открытому диалогу, дебатам и обмену опытом, подобные практики, однако, должны переноситься только тогда, когда были предприняты соответствующие и достаточные усилия для обеспечения их соответствия местным традициям и законодательству.

Нужно проанализировать и насколько эффективно функционируют институты правоохранительной деятельности. Необходимо проводить постоянную оценку того, насколько граждане чувствуют, как заполняется «дефицит их безопасности». В случае выявления некой неадекватности, требуется проведение институциональных и процедурных изменений. При этом следует проводить ограниченные по масштабам реформы, а не перестраивать всю деятельность правоохранительной системы. Уже отмечалось, что деятельность ГСБОП, НПС и ГПСОГ часто пересекается. Это также является примером последствий частых, непродуманных реформ.

За последние десять лет полицейская реформа прошла несколько стадий. На ранней стадии преобразование полиции заключалось в демонтаже репрессивного аппарата старого режима. Так, этот вопрос был ключевым для переговоров за круглым столом в конце 1989 г. и начале 1990 г. Постоянные ожидания граждан в отношении обеспечения собственной безопасности в повседневной жизни также послужили мощным импульсом к преобразованиям. Как мы пытались показать в данной главе, потребность в обеспечении безопасности постоянно растет. По мере ухода государства из многих сфер социальной и экономической жизни, обеспечение безопасности граждан быстро становится ключевым вопросом, на который избиратели ждут ответа от правительства и политиков. Это ожидание может рассматриваться ключевым фактором, значение которого все время меняется. Как следствие, политические партии знают о необходимости удовлетворения ожидания избирателей в этой сфере.

Вторая половина 1990-х г.г. стала свидетелем начала процесса интеграции Болгарии в ЕС и НАТО. Требования подготовки к вступлению за последние пять лет составили, сами по себе, мощный фактор воздействия. Общественные и политические деятели использовали риторику, связанную со вступлением, в своих интересах, а многие руководители правоохранительных органов поддержали идею вступления в ЕС и НАТО и трансформировали эти лозунги в практическую деятельность. Важно заметить, что это коснулось больше ГСБОП и ГПСОГ, чем структур, непосредственно связанных с охраной общественного порядка, таких как НПС.

Вступление в ЕС и обязательства, вытекающие из членства в этом объединении, продолжают оставаться ключевым импульсом к преобразованию в полиции. Эта сфера особенно поучительна с точки зрения руководства преобразованиями. Хотя многие работники правоохранительных органов хорошо знакомы с законодательством и практикой ЕС, изменения в полицейской деятельности стали результатом постоянных и упорных усилий со стороны политического руководства Министерства внутренних дел. Лица, окончившие университеты после 1989 г., а также политические деятели, направленные на работу в МВД, стали проводниками имплементации законодательства и опыта ЕС. Это законодательство и опыт ка-

сались, в первую очередь, вопросов охраны государственной границы, подготовки кадров, внедрения информационных технологий и кадровой работы. Несмотря на то, что многое удалось сделать, административная культура полиции осталась базироваться больше на групповой идентичности и солидарности, чем на прозрачности и открытости службы, предоставляющей услуги гражданам демократического общества, исправно платящих налоги. Как было признано, одним из важнейших последствий террористического акта 11 сентября 2001 г. явилось осознание хрупкости правопорядка даже в самом развитом государстве. Это острое чувство незащищенности обрело плодородную почву в обществах, которые прошли полный цикл переходного этапа. Рост уличной преступности и неэффективность судебной системы обусловили высокий уровень беспокойности вопросами преступности и личной безопасности в Болгарии. Таким образом, развивается совершенно новая парадигма безопасности — парадигма, в которой военные аспекты обеспечения безопасности уступают место осознанию, что повседневная преступность и организованная преступность представляют большую опасность обществу и гражданам. Полицейская работа, в этой связи, занимает центральное место и начинает играть чрезвычайно важную роль в ожиданиях и восприятиях избирателей. Создание полицейской структуры, основанной на контактах с общественностью, эффективной, полностью функциональной и ориентированной на служение гражданам, становится критически важным для политических и общественных деятелей. Неудача в устранении постоянного дефицита безопасности может стать одной из главных угроз легитимности демократического государства в предстоящем десятилетии.

Литература

- Constitution of the Republic of Bulgaria*. 1991. *State Gazette*, no. 56, 13 July 1991
- Foucault, M. 1988. *Politics, Philosophy and Culture: Selected Interviews*. Ed. Lawrence Kritzman. London.
- Held, D. 1995. *Democracy and the Global Order*. Palo Alto.
- Konstantinov, E., ed. 2000. *Административната реформа и полицията* (Administrative Reform and the Police). Sofia.
- Konstantinov, E., ed. 2000. *Полицията и предизвикателствата на 21-и век* (The Police and the Challenges of the XXIst Century). Sofia.
- Konstantinov, E., ed. 2000. *МВР в навечерието на 21-и век – предизвикателства на реформата* (Ministry of Interior on the Eve of the XXIst Century – Challenges of Reform). Sofia
- Minchev, O., Ratchev, V. and Lessenski, M., eds. 2002. *Bulgaria for NATO 2002*. Sofia.
- Ministry of Interior. 1998. *Strategy for Countering Crime*. Sofia.
- 'Ministry of Interior Act. 1997'. *State Gazette*, no. 122, 19 Dec. 1997.
- National Security Doctrine*. 1998. *State Gazette*, no. 46, 22 Apr. 1998.
- Programme for European Integration of Ministry of Interior 1998–2000*. Unpublished document. Sofia. 2000.

Глава 2

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦИИ В РУМЫНИИ

Павел Абрахам

Введение

Румыния расположена в юго-восточной Европе. Ее территория, составляющая 238391 км², рассредоточена почти симметрично по обеим сторонам Карпатских гор. Плотность населения — 94,1 жителей/км², из которых 55% проживают в промышленных районах, а 45% — в сельских. Население Румынии, потомки римлян и даков, по итогам последней переписи 2002 г. составляет 22,4 миллиона. Около 89,4% жителей — этнические румыны. Большинство румын — христиане-ортодоксы (88%). Кроме них имеются приверженцы других религий, такие как католики (6%), протестанты (5%) и другие (1%). Государственный язык — румынский, тем не менее, языки национальных меньшинств, например, венгерский, немецкий, русский, турецкий и другие, также используются в повседневной жизни определённых районов страны.

Румыния, расположенная на границе двух континентов, соседствует: на юге с Болгарией, на юго-западе — с Союзом Сербии и Черногории, на западе и северо-западе — с Венгрией, на севере — с Украиной и Молдавией. На востоке она омывается Чёрным морем. Румыния была и есть одним из важнейших мостов между Европой и Азией. После обретения независимости в 1877 г. и последующего воссоединения как национального, унитарного, суверенного и неделимого государства 1 декабря 1918 г., Румыния стала демократическим государством, как во внутренней, так и во внешней политике, вопреки тому факту, что в результате хорошо известных исторических событий в период с марта 1948 г. по декабрь 1989 г. истинные демократические ценности подавлялись тоталитарным, коммунистическим режимом.

С 1991 г., когда целая нация изъявила свою волю в пользу принятия новой конституции, Румыния превратилась в государство парламентской демократии. Глава государства — президент, который избирается населением страны на основе прямого голосования сроком на четыре года и не более двух раз подряд. Законодательная власть принадлежит парламенту, состоящему из палаты депутатов и палаты сенаторов, которые обладают равноправной властью. 345 депутатов и 140 сенаторов избираются на четырехлетний срок на основе системы пропорционального представительства. Правительство осуществляет исполнительную власть и состоит из премьер-министра и других министров. Премьер-министр назначается президентом. В свою очередь, премьер-министр назначает других министров. Состав правительства подлежит утверждению парламентом.

Экономика Румынии, в настоящее время переживающая процесс приватизации, на 30,5% основывается на промышленности, на 12,6% — на сельском хозяйстве, на 5,38% — на строительстве и 51,5% — на сфере услуг. В соответствии с данными Евростата, в 2002 г. ВВП на душу населения составил приблизительно 2160 €.

Краткая история полиции в Румынии

В Румынии развитие и роль органов внутренних дел тесно связаны с историей румынского народа и государства. Документы свидетельствуют о существовании со времён средневековья, должности *Mare Vornic* (соответствующего министру внутренних дел), который

назначался королем (*Voievod*) и отвечал за службу охраны, поддержание правопорядка и проведение судебных разбирательств. *Mare Vornic* подчинялся мастер-ловчий (*vataf de vanatori*), предшественник начальника полиции, в задачи которого входили надзор над бездомными и мародёрами, борьба с браконьерством, а также контроль над пребыванием путешественников, особенно из числа иностранцев, в местных гостиницах.

25 марта 1834 г. полиции г. Бухареста (*Agia*) были вручены знамя и печать с символом Благовещения, одного из важнейших христианских праздников румынского народа. Благовещение служит духовным символом- защитником румынской полиции. Позже, 7 февраля 1864 г., Александр Иоанн Куза, правящий князь, провозгласил закон об организации вооруженных сил в Румынии, согласно которому Национальной гвардии предоставлялись обширные права в гражданской, политической и военных сферах для обеспечения охраны национального порядка и независимости, защиты территории государства, а также для осуществления правоохранительной деятельности.

Важную роль в определении места Министерства внутренних дел в пределах румынской государственной администрации сыграл Закон об организации административной службы от 19 апреля 1892 г., который предусматривал создание Директората генеральной администрации персонала и полиции безопасности, а также Бюро общей безопасности.

В начале двадцатого века в ведомстве полиции был проведён ряд серьезных реформ, инициатором которых являлся Василий Ласкар (*Vasile Lascar*), который считается основателем современной румынской полиции. Он впервые поставил вопрос о политической независимости данного института, убедив с нескольких попыток законодательные органы оградить полицию от политических конфликтов, аргументируя это тем, что, разоружая страну и компрометируя поддержание общественного порядка и безопасности, только для того, чтобы получить несколько голосов избирателей, это преступление.

Вслед за принятием конституции в 1923 г., началась реорганизация правоохранительных органов с целью имплементации принципа разделения властей. Как результат этой реорганизации, 21 июля 1929 г. был принят Закон об организации единой государственной полиции. Был создан Генеральный директорат полиции, главный государственный орган, отвечающий за разработку концепции, координацию и поддержание внутригосударственного правопорядка и общественной безопасности по всей территории страны.

С принятием 2 августа 1929 г. Закона о министерствах и особенно Положения об организации министерства внутренних дел, опубликованного 25 января 1930 г., полиции, помимо задач, связанных с поддержанием общественного порядка и общественной безопасности, предоставлялись дополнительные полномочия по управлению местными администрациями.

Важным моментом в истории органов внутренних дел был 1949 г. (в начале эпохи коммунистического правления), когда Министерство внутренних дел было реорганизовано на центральном и региональных уровнях. В центральном аппарате были сформированы управления, отделы и службы — секретариат, главное управление народной безопасности, командование войск Министерства внутренних дел, главное политическое управление, главное управление милиции, главное управление пенитенциарных учреждений, а также двенадцать региональных управлений и управление безопасности столицы.

Говоря о характере полномочий органов внутренних дел в период тоталитарного режима, помимо задач в области поддержания общественного порядка, защиты гражданских прав и свобод, обеспечения личной безопасности граждан и защиты их материальных ценностей, перед структурными подразделениями Министерства внутренних дел ставились и некоторые задачи политического характера, которые не соответствовали природе их социальной роли.

В результате событий декабря 1989 г. (ниспровержение коммунистического режима) деятельность румынской полиции стала строиться на новых принципах. Одна из первых мер, предпринятых в этом отношении, состояла в деполитизации данного ведомства, которое символизировало начальную точку в процессе изменения и самого ведомства и его правовой базы.

Опыт, приобретенный более чем за 165 лет существования, а также коренной трансформации, начавшейся в 1989 г., predeterminedил решающее место Министерства внутренних дел и румынской полиции в обществе, освятив основную роль полиции — поддержание и укрепление правопорядка в Румынии.

Основные события после 1989 г.

В период 1990-2002 г.г., главная цель Министерства внутренних дел состояла в том, чтобы реформировать, реконструировать, модернизировать и оптимизировать его структуры, а также добиться совместимости с аналогичными структурами государств — членов Европейского союза.

Процесс реформирования был всесторонним, глубоким и длительным, требуя не только пересмотра методов предотвращения и борьбы с преступностью, которая за этот период стала особенно динамичной и комплексной, но и, что более важно, переоценки роли и места румынской полиции, а также других структур Министерства внутренних дел, в структуре румынского общества.

Нельзя говорить о реформе румынской полиции и текущих изменениях без анализа ситуации в начале её реформирования, т.е. того, что это ведомство представляло в начале 1990 г.

Прежде всего, все пятьдесят лет существования тоталитарного режима, установленного после Второй мировой войны, румынская полиция находилась под политическим контролем коммунистической партии. Политика играла ведущую роль в функционировании механизма полиции, главным образом, на административном уровне, т.к. политические отделы существовали в каждом подразделении полиции. Хотя чаще всего задания и распоряжения, спущенные полицией коммунистической партией, совпадали с задачами полиции, предусмотренными законом, во многих случаях эти директивы выходили за установленные законом рамки, поскольку политика партии обязана была быть претворена в жизнь, независимо от методов и средств, требовавшихся для этого. Членство в партии было непременным условием для поступления на службу в полицию. Карьера и назначение на руководящие должности прямо зависело от продвижения по партийной линии. Членство в партии и принадлежность к рабочему классу были предпосылками, хотя и не обязательно единственными, однако существенными для поступления на службу в полицию. Требование «здорового происхождения» (т.е. из официально допустимой социальной среды) препятствовало приему на службу в полицию любого, кто, подозревался даже в отдаленной связи с привилегированными классами старой социальной системы или принадлежал к национальным меньшинствам.

Другая существенная особенность системы полиции в 1990-е гг. заключалось в том, что её организация и функционирование основывались на военной модели. Почти весь персонал составляли аттестованные сотрудники, военная дисциплина и уставы рассматривались как гарантия точной, словно часовой механизм, работы, так же как и многочисленные ограничения, которые обеспечивали функционирование полиции исключительно в интересах правящей партии. Военный статус обуславливал невысокий удельный вес женщин в полиции, задействованных на административной работе. Естественно, что психологическое влияние военной организации, господствующей над обществом в полной мере использовалось партией.

В то же время система полиции была чрезмерно централизована с целью обеспечения единого управления всеми структурными компонентами, а также, чтобы обеспечить реализацию политики партии вплоть до низового звена. Абсолютно понятно, что свобода принимать решения почти отсутствовала в низовых звеньях иерархии. Это право было зарезервировано исключительно для руководителей, и каждая инициатива, если она оказывалась успешной, выдавалась за их собственное достижение.

Полная изоляция режима за железным занавесом секретности также отражалась и на полиции. В то время как определённые успехи в деле профилактики и борьбы с преступностью становились доступными для общественности в пропагандистских целях, состояние и динамика преступности составляли одну из самых важных тайн румынского государства. Тайный характер этих данных исходил из доктрины, согласно которой при социализме не могло быть преступности. Численность личного состава, их средства и методы работы, структура организации и ее деятельность – все это автоматически засекречивалось. В некоторых случаях секретность была доведена до абсурда: даже мельчайшие детали, некоторые из которых были совершенно незначительными, классифицировались как секретные.

Безоговорочно, отсутствие прозрачности в действиях вело к полному отсутствию контакта с обществом. Фактически, то, как система была организована, препятствовало установлению каких-либо контактов. Статус и роль полиции всячески повышались, в то время как директивы и решения партии исключали какое-либо общественное обсуждение. Более того, в тоталитарный период гражданское общество было сведено к аморфной массе трудящихся, самыми репрезентативными институциями которых являлись профсоюзы и партийные организации. В то же время, из-за фактического ограничения в праве на создание ассоциаций в румынском обществе недоставало собственных представительных и автономных институтов. Короче говоря, общественный и демократический контроль над системой полиции отсутствовал, несмотря на то, что партия, будучи единственным контролирующим органом, официально представляла трудящихся.

Закрытая и негибкая полицейская система привела к ослаблению сотрудничества с судебной системой. В этой связи, даже хотя закон и предусматривал функциональную подчиненность структур полиции Министерству общественной безопасности (которое отвечало за представление общих интересов общества, поддержание общественного порядка, обеспечение права и свобод граждан), это часто не соответствовало действительности.

Во времена тоталитарного режима, возможно, одной из самых важных характеристик румынской полиции была мистификация. Можно сказать, что на самом деле каждая характеристика полиции вносила вклад в создание мифа. Тот факт, что полиция была инструментом репрессий партии, отсутствие прозрачности и связей с общественностью, военизированный характер организации, который порождал у населения страх — все это привело к переоценке обществом силы и возможностей полиции. В действительности же в 1980-е гг. по соотношению численности полиции к численности населения Румыния занимала одно из самых последних мест в регионе. Неудовлетворительное состояние с обеспеченностью общества материальными ресурсами затрагивало и полицию. Материальное и финансовое положение офицеров полиции было аналогично положению большинства людей; привилегиями пользовалась исключительно номенклатура, в состав которой входили представители высших эшелонов партии. Более того, страх был характерен не только для всего общества, но и для работников полиции тоже.

Также важно упомянуть, что миф, созданный вокруг полиции был одной из главных причин ярости к ней народных масс в декабре 1989 г.; полиция выступила в роли социального громоотвода. Полиция была признана общественностью виновной за прошлые грехи, и эта

связь, хотя и отрицаемая работниками полиции в течение длительного времени, почти привела к параличу всей системы.

Реформирование системы полиции

Политические, экономические, социальные и права человека должны охраняться законом, и действия, которые направлены на их нарушение, должны пресекаться. Поддержание, развитие и защита этих права должны быть результатом комплекса усилий всего общества, а не результатом репрессивной, дискриминационной уголовной политики.

Фундаментальным решением, принятым в декабре 1989 г., — придерживаться системы ценностей, основанных на демократии, уважение прав и свобод граждан, защите несовершеннолетних, социальном диалоге и толерантности, — Румыния вступила в процесс коренного реформирования всех ведомств, в том числе и полиции. Полиция обязана была быть преобразована в институт, служащий обществу. Необходимо было создать функциональные и гибкие структуры, которые могли бы эффективно обеспечить выполнение специфических обязанностей и усилили бы способность полиции реагировать на изменяющуюся динамику преступности и условий общественного порядка в стране. Способность правоохранительных органов и полиция поддерживать общественный порядок, защищать основные права и свободы граждан, бороться с преступностью является основной предпосылкой для Румынии стать частью «области свободы, безопасности и справедливости», что является новым лозунгом, принятым Европейским союзом, по вопросу гармонизации и сотрудничестве в сфере правосудия и внутренних дел.

Новая Конституция Румынии вступила в силу 8 декабря 1991 г. Она провозгласила Румынию демократическим государством, основанным на принципе верховенства права, и выразила новое, ясное видение демократии и прав человека; видение, которое основано на социальной справедливости; видение справедливости и гуманности, которое стремится преодолеть репрессивные и бесчеловечные меры, признанные историей неэффективными и разрушающими баланс между гражданским обществом и государством.

Принятие Закона № 40/1990 об организации и деятельности Министерства внутренних дел, было первым шагом по направлению к реформе. Министерство внутренних дел стало исполнительным центральным органом, имеющим полномочия осуществлять, в соответствии с законом, политику в отношении поддержания общественного порядка, защиты фундаментальных прав и свобод, общественной и частной собственности, предотвращения и раскрытия преступлений, внося, таким образом, свой вклад в установление демократического общества в Румынии и сохранение независимости, национального суверенитета и территориальной целостности.

В целом можно сказать, что органы исполнительной власти первоначально выступали в поддержку проведения реформ для того, чтобы продемонстрировать имплементацию принципа верховенства права, обязательства, которого была провозглашено в 1992 г., когда правительство выразило свое намерение придерживаться стандартов, поддерживаемых Советом Европы. Этот период характеризовался, с одной стороны, постоянным внешним давлением в поддержку проведения реформ, а с другой стороны — оппозицией реформированию со стороны полиции. После 1996 г. произошли перемены: полиция и общественность начали выступать в поддержку реформ, в то время как правительство стало придерживаться осторожного подхода к реформированию с учетом затрат, которые оно может повлечь, что и помешало проведению каких-либо изменений в этот период.

В настоящее время румынская полиция состоит из гражданского компонента — румынской полиции численностью в 52000 человек; военного компонента — румынской жандармерии численностью около 18000 человек; и местной полиции — общественной гвардии (20000

человек), подчиняющейся органам местного самоуправления. Деятельность всех этих сил связана с поддержанием общественного порядка.

Стратегия реформирования полиции и других правоохранительных подразделений, сформулированная Министерством внутренних дел Румынии, была направлена на их трансформацию путем пересмотра основных целей деятельности полиции в условиях демократического общества, основанного на верховенстве закона и права.

Главными целями стратегии реформирования были: коммуникабельность, демистификация, деполитизация, демилитаризация, децентрализация, прозрачность, партнерские отношения с общественностью, поощрение ее участия в обеспечении собственной безопасности, установление демократичной и эффективной системы подотчетности, выработка профессиональной этики и обеспечение прав человека, а также достижения взаимозаменяемости с аналогичными подразделениями европейских государств.

Уже после принятия Закона об организации и деятельности Министерства внутренних дел в 1990 г., вызванного, главным образом, необходимостью изменений, обусловленных потребностями того периода, процесс реформирования застопорился, и только в 1994 г. был принят новый Закон об организации румынской полиции. Закон № 26/1994 регламентировал властные полномочия полиции и ограничения, наложенные на нее, в соответствии с положениями Конституции 1991 г.

Новый закон представлял первый существенный шаг по направлению к реформированию, который имел успех, хотя и частичный, в решении некоторых существенных проблем. Сначала был упорядочен статус полиции, особенно его роль с точки зрения верховенства закона, согласно которой румынская полиция признавалась специализированным государственным органом, который обеспечивает на территории государства, в соответствии с законом, защиту конституционных прав и свобод граждан, общественной и частной собственности, профилактику и расследование преступлений и поддержание общественного порядка.

Это изменение приоритетов относительно ценностей, которые румынская полиция призвана защищать и охранять, а также положение о том, что деятельность румынской полиции будет проводиться исключительно на основе закона и с целью его внедрения в жизнь, составляло реальную исходную точку процесса реформирования.

Другим важным шагом было включение конституционных норм в Закон о деполитизации полиции 1994 г. путем запрета сотрудникам полиции состоять в политических партиях и организациях при оставлении за ними гарантированного Конституцией права на участие в выборах. Конечно, этот принцип требовал разработки механизма, обеспечивающего неприкосновенность и защиту системы против возможного давления со стороны внешних политических факторов.

Помимо регулирования объема властных полномочий полиции путем пересмотра значения и приоритетов защищаемых ценностей, был введен ряд новых полномочий и обязанностей. К ним относились, например: предупреждение и борьба с организованной преступностью; контроль над оборотом токсических и наркотических веществ; контроль за общественными собраниями с одновременным определением границ такого вмешательства, в частности, в сфере использования силы и/или огнестрельного оружия. Был введен запрет на пытки или причинение физического или психологического страдания с целью получения, непосредственно или через третье лицо, информации или признания; или наказания лица за действия, которые данное лицо совершило или подозревается в совершении, с целью его запугивания или оказания давления на это лицо или на третью сторону.

После принятия Закона 1994 г. стратегия реформы румынской полиции стала более последовательной, и был предпринят ряд действий в следующих стратегических направлениях:

1. Подготовка условий необходимых для преобразования румынской полиции в ведомство с гражданским статусом, тем самым, подчеркивая её роль в качестве общественной службы.
2. Укрепление потенциала полиции, отвечающего требованиям криминогенной ситуации, путем повышения гибкости организационной структуры, устранения промежуточных элементов и децентрализации процесса принятия решений на местном функционально-оперативном уровне, одновременно с централизацией процесса принятия стратегических решений на национальном уровне.
3. Изменение организационной культуры и содействие профессионализации персонала на основе единых и скоординированных программ.
4. Оптимизация распределения и использования ресурсов, которые румынское общество может выделить для достижения национальных целей в сфере обеспечения общественного порядка.
5. Концентрация международной деятельности на реализации предполагаемых реформ полиции в рамках подготовки вступления Румынии в Европейский союз и евро-атлантические структуры.

Эти стратегические виды деятельности были организованы и реализованы с целью достижения следующих результатов:

1. Создании правовой базы, необходимой для выполнения специфических задач в оптимальных условиях.
2. Ведомственная реконструкция — децентрализация принятия решений, ответственности и распределения ресурсов, необходимых для максимальной эффективности и оперативной способности к реагированию на местном уровне.
3. Модернизация профессиональных методов и их регулирование применительно к требованиям демократического общества.
4. Оценка и обеспечение эффективного материально-технического обеспечения.
5. Управление людскими ресурсами и защита персонала (заработная плата, страхование жизни, медицинская страховка, премия, санаторно-курортное обслуживание, досуг и т.д.).
6. Сотрудничество с исполнительными органами в сфере обороны, национальной безопасности, общественного порядка и судебной системы.
7. Новый эффективный инструментарий планирования, организации и управления деятельностью полиции с целью адекватного реагирования на динамику общей оперативной обстановки, даже в особых условиях.
8. Укрепление взаимодействия с аналогичными подразделениями Европейского союза с целью поддержания региональной стабильности.

Первые законодательные шаги по направлению к достижению этих целей начинались с отмены всех нормативных актов административного характера, которые нарушали основные права и свободы. В то же время был подписан и ратифицирован ряд соответствующих международно-правовых актов, таких как, например, Европейская конвенция против пыток, Европейская конвенция по правам человека.

Процесс законодательного реформирования стремился достичь двух главных целей. Первая была направлена на создание современной законодательной базы, эластичной и идеально соответствующей задаче имплементации принципа верховенства закона, а также гармонизации внутреннего законодательства со стандартами Европейского союза и ряду соответствующих документов, принятых на заседаниях Европейского совета в Ам-

стердаме и Хельсинки. Во-вторых, был разработан и принят ряд нормативных актов (законов, постановлений и указов правительства) с целью обеспечения контроля над организацией и деятельностью румынской полиции и её главных структурных компонентов, производством и реализацией огнестрельного оружия и боеприпасов, борьбой с незаконным оборотом наркотиков и прекурсоров, коррупцией, организованной преступностью, отмыванием денег, торговлей людьми и т.д. Кроме того, на базе действующего законодательства с целью совершенствования правовой базы и деятельности румынской полиции был разработан ряд внутренних административных нормативных актов.

Деятельность в области развития и соблюдения прав человека, а также гуманитарного права включала: совершенствование сотрудничества с Румынским институтом прав человека, Румынской ассоциацией гуманитарного права и иными аналогичными неправительственными организациями; организацию региональных курсов; разработку 120 актов для Министерства внутренних дел; заключение протоколов о сотрудничестве с заинтересованными организациями и учреждениями; проведение расследований по фактам нарушений прав человека полицией на основании информации, полученной от частных лиц или неправительственных организаций.

Законодательные реформы достигли своей наивысшей точки в 2002 г. с принятием новых Законов «Об организации и функционировании румынской полиции» (Закон № 218/2002) и «О статусе офицера полиции» (Закон № 360/2002).

Постоянные изменения социальных, политических и экономических отношений на внутренних и международных уровнях сделали даже относительно новые нормативные акты по вопросам деятельности полиции устаревшими. Этот факт потребовал не только принятия нового Закона о полиции, но и создания актов, которые могли бы регламентировать деятельность офицера полиции, структуру полицейской организации, ее взаимоотношения с другими органами исполнительной власти, гармонизировать внутреннее законодательство с законодательством ведущих демократических государств с целью достижения наивысших стандартов в данной области.

Новый Закон «Об организации и функционировании румынской полиции» 2002 г. содержит ряд принципов и условий, заимствованных из Европейского этического кодекса полиции. Например, перечень задач полиции, кроме традиционных, содержит и ряд новых положений: предотвращение и противостояние терроризму, нелегальной миграции, нелегальному обороту радиоактивных материалов, а также задания, связанных со служением обществу. Закон № 218/2002 предусматривает, что «румынская полиция служит обществу в интересах отдельных лиц, местных общин или других общественных институтов, действуя исключительно в рамках закона и через его имплементацию». Это условие изменило роль полиции, преобразуя ее в механизм для обслуживания общества и снижая уровень применения ею силы.

Закон «О статусе офицера полиции» является первым нормативным актом, регулирующим профессиональную деятельность офицера полиции и его взаимоотношения с другими профессиональными объединениями.

В соответствии с новым Законом «Об организации и функционировании румынской полиции» 25 марта стало считаться Днем румынской полиции. Выбор этого дня основывался не только на данных, обнаруженных в исторических документах о первых правоохранительных подразделениях, которые существовали на территории *Vara Romaneasca*, но и на том факте, что в этот день отмечается один из самых важных религиозных праздников румынского народа — Благовещение. День румынской полиции рассматривается как средство обновления связей института полиции с румынским народом.

Другое фундаментальное положение закона подтверждает демилитаризацию полиции и профессиональную деятельность офицеров полиции, определяя их как гражданских слу-

жащих, которые носят оружие и осуществляют властные полномочия, установленные законом для румынской полиции.

Демилитаризация румынской полиции, пока что уникальная инициатива в Юго-Восточной Европе — существенная предпосылка преобразования той роли, которую будет играть полиция в румынском обществе, роли общественной службы, выполняющей все же некоторую функцию правосудия. Эта задача была основана на тезисе, согласно которому полицейская служба, профессионально реагирующая на запросы гражданского общества, безусловно, будет придерживаться гражданских ценностей. Более того, законные обязанности гарантировать гражданам их гражданские и политические права, которые полиция обязана выполнять в демократическом обществе, совершенно отличаются от тех, что приняты в вооруженных силах.

Фундаментальные изменения структуры и задач румынской полиции задумывались как постепенный процесс, который должен был развиваться внутри самой организации. Этот процесс должен был иметь свои четко очерченные стадии и цели, основанные на критериях логики и на принципе постоянной адаптации к динамике социальной действительности Румынии.

В этом отношении целями законодательства в сфере реформирования полиции являлись:

1. продолжение процесса реорганизации и реструктуризации, устранение дублирования и параллелизма в деятельности различных структур полиции, достижение соответствия организационной структуры задачам подразделения, повышение уровня взаимозаменяемости с аналогичными подразделениями государств-членов Европейского союза;
2. корреляция, в соответствии с рекомендациями Европейского Союза, новых организационных структур с аналогичными структурами развитых демократических государств в рамках институциональной реформы, которая, по мнению румынского правительства, является одним из условий вступления в ЕС;
3. повышение эффективности полиции путем более рационального перераспределения сил.

На основе этих приоритетов румынская полиция была реорганизована в три основных компонента: судебную полицию, полицию общественного порядка и административную полицию.

В ходе основных организационных изменений также были созданы следующие структуры: Институт исследования и предупреждения преступности; Комитет по правам человека; специализированные подразделения по борьбе с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, преступлениями в сфере информационных технологий, торговлей людьми, отмыванием денег, коррупцией, торговлей радиоактивными веществами, международными преступлениями; а также подразделения быстрого реагирования в Бухаресте и 13 региональных полицейских управлениях. Была создана Дорожная полиция с целью обеспечения контроля над дорогами и соблюдением правил дорожного движения, в то время как некоторые другие функции (например, регистрация и выдача водительских удостоверений, административная практика) были возложены на другие подразделения. С целью обеспечения участия полиции Румынии в мероприятиях Европейского союза по борьбе с организованной преступностью в структуре Главного управления полиции было создано Национальное бюро Европола.

Национальная ассоциация офицеров полиции будет создана в качестве легитимной, автономной, аполитичной и некоммерческой организации с целью организации офицеров полиции по критерию профессионализма, а также для защиты их прав.

Закон об организации и функционировании румынской полиции предполагает создание новой структурной единицы, Территориального управления общественного порядка, задачей которой является обеспечение участия гражданского общества в мероприятиях по

поддержанию собственной безопасности. Гражданское общество будет вносить свой вклад в реализацию планов в данной сфере; принимать участие в разработке целей и минимальных индикаторов исполнения; усиливать охрану интересов общества, обеспечивая общественную безопасность; выявлять недостатки в деятельности полиции и предлагать меры для их устранения; организовывать консультации с представителями местной общественности и неправительственных организаций по вопросу определения приоритетов в сфере индивидуальной безопасности и общественного порядка; составлять подробные годовые отчеты об эффективности деятельности структурных подразделений полиции, которые должны носить открытый характер.

Грамотное управление персоналом — так новый закон определил первостепенную цель. Основной задачей должно было стать изменение социальной роли «полицейского-солдата», который привык иметь в своем распоряжении все средства принуждения и пресечения и который, как предполагалось, обязан был, не раздумывая, выполнять приказы своих начальников, на роль «полицейского-гражданина», основной чертой которого являлись социальность и человечность.

Более 50% офицеров румынской полиции, которые служили во время коммунистического периода, уволились со службы после 1989 г. — большинство из них ушли на пенсию до достижения предельного возраста, получив компенсационные выплаты. Другие ушли из полиции в государственные или частные предприятия. Только те, кто доказал, что они непричастны к злоупотреблениям коммунистического режима, остались на службе в румынской полиции.

Следующей важной задачей является демократизация внутренних отношений в полиции. Дополнительно, были произведены некоторые изменения в системе образования, продолжительности курсов и содержании учебных программ. Были внедрены программы по типу «обучения тренеров». Была принята новая система приема на службу, отбора и назначения персонала, основанная на диверсификации отбора по уровню профессионализма и профилю деятельности, а также с учетом заслуг и соблюдением принципа равенства.

Также было проведено реформирование системы образования Министерства внутренних дел путем преобразования Школы офицеров в учебное заведение университетского уровня, аккредитованного Министерством образования и науки. В настоящее время Академия полиции имени Александра Иоанна Куза предлагает четырехлетний курс обучения для офицеров полиции, жандармов, пожарных и архивариусов. Выпускники получают диплом, эквивалентный уровню «ВА», в области права, строительства или архивного дела. Академия полиции также предлагает двухгодичные курсы послевузовской подготовки и шестилетний курс для получения научной степени доктора философии. В то же время были реорганизованы и школы младшего офицерского состава полиции. Продолжительность учебы них составляет два года, а выпускники получают базовое высшее образование. Были также преобразованы учебные заведения для непрерывного обучения и переподготовки.

Учитывая особую значимость роли полиции в сфере защиты общества, которому они служат, новый Закон «Об организации и функционировании румынской полиции» сконцентрировал свое внимание на обучении персонала и на новых направлениях деятельности полиции, таких как, например, предупреждение преступности, борьба с организованной преступностью, охрана прав человека и гуманитарное право. Особое внимание уделялось самым чувствительным проблемам, включая использование силы, криминальная разведка, расследование и секретная деятельность, защита жертв преступлений, в особенности женщин и несовершеннолетних.

Были приняты меры для обеспечения оптимального равновесия между командным и рядовым составом, а также между аттестованными сотрудниками и вспомогательным персоналом с целью перераспределения личного состава в зависимости от особенностей региона, снижения среднего возраста сотрудников, повышения уровня их профессиональных качеств и пригодности к специфике поставленных задач, повышения уровня представительства национальных меньшинств и женщин (в настоящее время их доля в полиции составляет приблизительно 12–15%) и, наконец, добиться соотношения численности полиции к численности населения страны, соответствующего стандартам Европейского союза. В результате численность румынской полиции увеличилось на 68% по сравнению с 1989 г.

Другим направлением реформирования работы с кадрами было повышение уровня их социальной защищенности. Закон о статусе офицера полиции не только подтвердил уже существующие права, но и гармонизировал их с правами других профессиональных категорий (судей и государственных служащих). В Закон были включены некоторые международно признанные права, которые гарантируют офицерам полиции большую степень стабильности в выполнении своих задач. Закон укрепил их законное социальное положение и, в то же время, способствовал профилактике преступлений, связанных с коррупцией.

Европейский кодекс полицейской этики исходит из того, что государство не должно лишать персонал полиции каких-либо гражданских и политических прав, за исключением законных ограничений, связанных с необходимостью надлежащего выполнения задач полиции в демократическом обществе, соблюдающем принцип верховенства закона. Поскольку выполнение служебных обязанностей связано с определенным риском для офицеров полиции и их семей, эта профессиональная категория должна получить адекватную социальную защиту в случае получения травмы, связанной с их профессиональной деятельностью. Конечно, из обязательного характера полицейской службы, а также из специфики профессии офицера полиции вытекают ограничения некоторых прав и свобод, даже несмотря на то, что полиция и отделена от военных структур.

В настоящее время в полиции действуют некоторые специфические проекты для: распознавания потребностей в психологической защите, борьбы со стрессом и оказания психологической помощи сотрудникам; социально-профессиональной интеграции выпускников учебных заведений, а также новичков, лиц, отстраненных от должности или переведённых сотрудников. Была создана Национальная организации поддержки для предоставления кредитов из фондов, образованных за счет пожертвований членов организации; введено обязательное страхование жизни и страхование на случай получения производственной травмы; пересмотрена система материального поощрения в соответствии с требованиями европейских стандартов (Европейская социальная хартия); пересмотрена концепция поддержания внутреннего порядка в организации и система дисциплинарной ответственности. Для имплементации социальных демократических принципов в румынской полиции, был принят ряд мер по обеспечению прозрачности и общественного контроля над деятельностью структур полиции. Была разработана нормативная база обеспечения секретности с целью достижения баланса между потребностями оперативно-розыскной деятельности и действительностью демократического развития Румынии с целью поддержки развития отношений партнерства между гражданским обществом и румынской полицией, обеспечения прочной среды гражданской безопасности. Абсолютная секретность, которая часто доводилась до абсурда при тоталитарном режиме, сменилась открытостью и прозрачностью. Во всех структурных единицах были введены должности офицеров по связи с общественностью, а также пресс-секретарей.

Периодически, средства массовой информации, телевидением и радио информируют общественность о важных событиях в сфере правоохранительной деятельности. Органи-

зовывались и все еще организуются дни «открытых дверей». Представители средств массовой информации обладают практически неограниченным доступом (за некоторыми немногочисленными исключениями) во все полицейские подразделения, включая места лишения свободы.

Главная цель распространения информации и фактов о деятельности румынской полиции и её структурных подразделений — обеспечение общественности истинной оперативной информацией относительно работы полиции, и одновременно популяризация концепции о необходимости обучения граждан основам предотвращения и пресечения преступлений или других антиобщественных действий. В частности, внедрялась мысль, что офицер полиции работает исключительно в интересах общества и граждан, независимо от конкретного рода деятельности офицера.

По мере того как румынское гражданское общество будет развиваться, признавать демократические права и свободы, а также начнет создавать представительские структуры (неправительственные организации, ассоциации и комитеты), полиция будет строить взаимоотношения с гражданским обществом через различные виды деятельности, в частности через Программу партнерства. Главная цель Программы — это установление постоянных контактов и создание климата взаимного доверия для того, чтобы облегчить некоторые специфические виды деятельности полиции, даже в отношении правонарушителей.

Одним из нововведений, появившихся в Европе нескольких лет назад, стала охрана правопорядка с помощью общественности. Этот метод основан на участии всей общины в мероприятиях по предотвращению и борьбе с преступностью. Один из основных принципов деятельности румынской полиции заключается в ее трансформации в общественную службу. Цель этих перемен отражает философию, аналогичную концепции охраны правопорядка с помощью общественности. Обеспечивая необходимое сотрудничество с другими институтами румынского общества и вовлекая общественность в процесс выполнения законных функций, возложенных на полицию, общество будет воспринимать полицию в качестве службы, созданной самими гражданами и для них самих.

Достижение уровня международных стандартов в этой области было достигнуто созданием двух структур — Территориального управления по обеспечению общественного порядка и Консультативного совета, в состав которого входят представители полиции и других общественных институтов, включая гражданское общество. Эти представители содействуют повышению качества услуг, предоставляемых полицией, приспособляя ее деятельность к потребностям и нуждам общины.

В то же время отношения между полицией и местными органами исполнительной власти начали строиться на новой основе путем децентрализации полиции, тем самым, создавая основу для интегрирования полиции в общество и повышения эффективности ее деятельности.

Другой аспект участия общины представлен краткосрочными программами партнерства в области обеспечения прав человека, которые Министерство внутренних дел и румынская полиция заключили с омбудсменом и с местными неправительственными правозащитными организациями (Организация по защите прав человека и Ассоциация по защите прав человека — Хельсинкский комитет).

Специальная деятельность в сфере взаимоотношений с общественностью, которая является составной частью деятельности полиции, осуществляется подразделениями внутренней безопасности, которые расследуют обвинения в правонарушениях, злоупотреблении служебным положением и совершении служебных преступлений сотрудниками полиции, проверяют заявления в отношении сотрудников полиции, и проводят расследования преступлений, совершенных офицерами полиции.

В целях преобразования румынской полиции в общественную службу были созданы средства обеспечения демократического контроля над деятельностью полиции. В первую очередь, была пересмотрена оценка традиционной системы внутреннего контроля. Контроль осуществлялся иерархически и через специализированные структуры, как, например, Генеральная инспекция полиции, дисциплинарные советы, Национальная ассоциация офицеров полиции, комитеты по защите прав человека и подразделения криминальной разведки и внутренней защиты. Будучи осведомленной о необходимости создания климата взаимного доверия между полицией и обществом, поддержания уровня неподкупности персонала полиции на приемлемом уровне, румынская полиция разрабатывает и имплементирует тесты на определение степени неподкупности.

Была также признана важность обеспечения и гарантирования эффективного внешнего контроля. Внешний контроль возложен на гражданские органы власти (парламент, президент, министерство общественного контроля, суд) и граждан (через средства массовой информации, неправительственные организации и т.д.). Внешний контроль осуществляется парламентом (через утверждение бюджета; деятельность Комиссии по обороне, общественному порядку и национальной безопасности, а также Комиссии по защите прав человека, которые были созданы как объединенные органы двух палат парламента; учреждение специальных комиссий по расследованию; принятие конституционной нормы о подотчетности министра внутренних дел парламенту); правительством (через уточнение прав и полномочий полиции, а также деятельность Контрольного совета под руководством премьер-министра); и судом (путем контроля над деятельностью министерства общественного контроля и имплементации нормативно-правовых актов посредством административной деятельности).

Суд осуществляет постоянный контроль над деятельностью Министерства внутренних дел, в том числе полиции, над расходованием денежных средств, выделяемым им. Контроль также осуществляется другими государственными институтами, такими как, омбудсменом, контрольным комитетом в области защиты персональных данных, органами общественного самоуправления, международными организациями. Наконец, граждане, пользуясь своим конституционным правом подавать жалобы и получать информацию, могут осуществлять некоторую степень контроля над деятельностью полиции.

Осознавая тот факт, что подлинной демократии нельзя добиться в изоляции от других демократических государств, особое внимание уделялось развитию международного сотрудничества с другими организациями полиции. Тремя основными компонентами международной деятельности в правоохранительной сфере являются: сотрудничество с соседними странами, державами-членами Европейского союза и его институтами (EUROPOL, CEPOL, EUROJUST), а также другими государствами. Для того чтобы обеспечить способность правоохранительных институтов, включая румынскую полицию, противостоять внутренней и транснациональной преступности, Румыния должна стать частью создаваемой Области свободы, безопасности и справедливости Европейского союза.

Существование опасных форм преступности, например, терроризма, коррупции, отмывания денег, организованной преступности, преступности в сфере информационных технологий, незаконной торговли наркотиками, оружием, а также людьми, нелегальной миграции — требуют постоянного внимания к этой проблеме со стороны национальных властей всех государств мира и тесного сотрудничества между многочисленными профессиональными организациями. Все эти явления представляют главные направления деятельности Министерства внутренних дел (в том числе румынской полиции) в области европейского и евро-атлантического сотрудничества и интеграции. Достижение целей международного полицейского сотрудничества в области борьбы с организованной преступностью, мошенничеством, коррупцией и т.д. осуществляется путем принятия соответствующего законо-

дательства, осуществления мероприятий в сфере институционального сотрудничества и профессиональной подготовки персонала. Для достижения высокого уровня эффективности сотрудничества в некоторых румынских посольствах были введены должности атташе по внутренним делам.

Выводы

Реформирование не было легким делом. После пятидесяти лет тоталитарного режима, который изолировал Румынию от демократического мира, румынский народ нуждался в утверждении демократических ценностей, несмотря на все трудности начального периода. Существовало много препятствий, в том числе субъективного характера, обусловленных менталитетом граждан и офицеров полиции, отсутствием корпоративной культуры, отсутствием перспективной модели развития, а также некоторыми объективными ограничениями в сфере финансового обеспечения.

Как это часто бывает в период длительного переходного периода, Румыния после демократической революции испытала тревожный рост преступности. Распространение экстремистской идеологии, паразитических и конкурирующих группировок, снижение уровня социальной интеграции, растущая аполитичность — все эти факторы обладали высоким потенциалом влияния на внутреннюю стабильность и могли привести к насильственным действиям и серьезным нарушениям общественного порядка. В то же время отмечалась недостаточная поддержка гражданами мероприятий по поддержанию общественного порядка.

К главным недостаткам деятельности румынской полиции могут быть отнесены:

1. Задержки в рассмотрении законопроектов, направляемых Министерством внутренних дел в парламент, ввиду сложного порядка работы парламента.
2. Политическое влияние на служебную деятельность полиции.
3. Низкий уровень управления полицией в некоторых центральных и местных подразделениях, обусловленный:
 - a) сохранением старой иерархической структуры в системе полиции;
 - b) недостаточной децентрализацией ресурсов;
 - c) отсутствием объединений, как ассоциативных форм в профессиональной деятельности.
4. Пробелы в процессе изменения менталитета офицеров полиции и придания полиции функции обслуживания нужд общества, что вызвано:
 - a) недостаточным пониманием принципов, относящихся к сфере охраны и службы обществу;
 - b) недостаточным опытом в области эффективного поддержания правопорядка с помощью общественности;
 - c) недостатками в области охраны общественного имущества, в частности, пресечение и борьба с кражами нефтепродуктов из трубопроводов и насосных станций, электрических установок и ирригационных систем;
 - d) недооцениванием роли криминальной разведки в раскрытии преступлений и розыске преступников, особенно в сфере борьбы с организованной преступностью, что обусловлено централизацией и неконкретностью разведывательной деятельности;
 - e) отсутствием поддержки и помощи деятельности полиции со стороны гражданских институтов румынского общества;
 - f) недостаточными бюджетными ассигнованиями, необходимыми для надлежащего функционирования и реформирования полиции.

Тем не менее, внимательный анализ реформирования румынской полиции позволяет заключить, что реформа была успешной. Точность этой оценки подтверждается не только достигнутыми достижениями и результатами, но и проведенным опросом населения, согласно которому полиция заняла пятое место среди наиболее доверяемых государственных институтов, после церкви, армии, парламента и правительства (степенью доверия составила 48%).

Кроме того, результаты реформы можно оценить и с помощью анализа динамики преступности. Статистические данные по вопросам совершения преступлений с использованием насилия в некоторых европейских странах указывают, что Румыния относится к странам с относительно низким уровнем преступности данной категории. Согласно отчетам Интерпола за 1998 г., в Болгарии совершено 7,5 убийств на 100000 жителей; в Венгрии — 4,3; в Украине — 9,04; а в Румынии только 2. Таким образом, уровень совершения убийств приближается к показателям демократических стран, таких как, например, Австрия (2), Швейцария (2,6) или Германия (3,5). Показатели по другим видам преступности в Румынии аналогичны, что свидетельствует о низком уровне тяжких преступлений, а также о возросшей эффективности правоохранительных органов в сфере предотвращения и борьбы с данными явлениями.

Каждый может подтвердить с некоторой степенью определенности, что проведенные реформы успешно прошли через процесс перестройки, который сейчас приближается к завершению. Но реформирование полиции обязательно продолжится, особенно, в области интеграции Румынии с европейскими структурами, а также с целью завершения имплементации проекта обеспечения правопорядка с помощью общественности.

Литература

- The Community, the Police and the Transition*. 1996. The Publishing House National, Bucharest.
- The Community Police*. 2001. The Publishing House National, Bucharest.
- Handbook of Criminal Procedure*. 1994. The General Part, The Publishing House Paideia, Bucharest.
- Ministry of Interior. 2001. *The White Book of the Ministry of Interior 1990–2000*, The Publishing House of the Ministry of Interior.
- Ministry of Interior. 2000. *The Documentary Gazette of the Police Academy* no. 1/2000, The Publishing House of the Ministry of Interior.
- Official Gazette of Romania. 1923. *The Romanian Constitution*. Official Gazette of Romania, no. 282/1923.
- Official Gazette of Romania. 1969. *Law no. 21 regarding the Organisation and Functioning of the Militia*. Official Gazette of Romania, number 132/1969.
- Official Gazette of Romania. 1976. *Law no. 25 regarding the Appointment to a Useful Job of the Persons Who Are Able to Work*. Official Gazette, no. 232/1976.
- Official Gazette of Romania. 1986. *The Constitution of the Socialist Republic of Romania*. Official Gazette of Romania, no. 65/1986.
- Official Gazette of Romania. 1990. *Law no. 40 regarding the Organisation and Functioning of the Ministry of Interior*, The Official Gazette of Romania, no. 146/1990.
- Official Gazette of Romania. 1991. *The Romanian Constitution*. Official Gazette of Romania, no. 233/1991,
- Official Gazette of Romania. 1992. *Government Decision no. 137 regarding the Foundation of the Police Academy Alexandru Ioan Cuza*. Official Gazette of Romania, no. 120/1992.

Official Gazette of Romania. 1994. *Law no. 26 regarding the Organisation and Functioning of the Romanian Police*. Official Gazette of Romania, no. 123/1994.

Official Gazette of Romania. 1997. *The Penal Code and The Code of Criminal Procedure of Romania*, The Publishing House R.A. Official Gazette of Romania, Bucharest.

Official Gazette of Romania. 2000. *Law no. 94 regarding the Organisation and Functioning of the Court of Accounts*, The Official Gazette of Romania, no. 116/2000.

Official Gazette of Romania. 2002a. *Law no. 218 regarding the Organisation and Functioning of the Romanian Police*. Official Gazette of Romania, no. 305/2002.

Official Gazette of Romania. 2002b. *Law no. 360 regarding the Statute of the Policeman*. Official Gazette of Romania, no. 440/2002.

The Transition and Criminality. 1994. The Publishing House Oscar Print, Bucharest.

Глава 1

ПОЛИЦЕЙСКИЕ РЕФОРМЫ В БОСНИИ И ГЕРЦЕГОВИНЕ: ВНЕШНЕЕ ДАВЛЕНИЕ И ВНУТРЕННЕЕ СОПРОТИВЛЕНИЕ

Л. Кендалл Палмер

Введение

Основным толчком к проведению полицейской реформы в большинстве государств региона явилась смена государственного социалистического режима. В Боснии и Герцеговине (далее — БиГ) ситуация — иная. Важнейшим толчком к проведению полицейской реформы в БиГ явилась, конечно, война в бывшей Югославии 1992–1995 гг. Полиция играла огромную роль в жизни каждой из трёх этнических групп в БиГ в период этих конфликтов — от внешне положительной защиты собственной группы и обороны родных городов до ужасающих этнических чисток. Война разделила три этнические группы и их политические институты. Дейтонские мирные соглашения закрепили это разделение, но, с другой стороны, наделило властью международные организации, в частности, НАТО, ОБСЕ и ООН, а также недавно созданный институт, действующий исключительно в БиГ, под названием Управления верховного представителя¹, который ставит своей целью вновь объединить народ и его властные структуры, включая полицию. Такова динамика процессов реформирования, в основе которого находится переход от социализма, явившийся мощнейшим толчком к проведению полицейской реформы.

Краткая историческая справка

До развала Югославии полиция выступала главным инструментом государственного контроля. Ее важнейшими функциями являлись обеспечение государственной безопасности, расследование уголовных дел, регулирование дорожного движения, осуществление административной деятельности, организация криминальной разведки, охрана государственной границы и обеспечение деятельности таможенных органов.

Типичным видом взаимодействия полиции с населением были дорожные контрольно-пропускные пункты, обычно организовываемые четырьмя или пятью вооруженными полицейскими, которые, проверяя личные документы граждан, осуществляли, тем самым, контроль над перемещениями населения. Нередкими были случаи злоупотреблений со стороны полицейских... Полиция испытывала нехватку патрульных автомашин и радиостанций, поэтому тактика проверок на дорогах соответствовала состоянию материально-технического обеспечения и общей задаче обеспечения государственного контроля.

¹ Управление верховного представителя — это ведущий орган, который создан с целью реализации гражданских положений Дейтонского соглашения.

Конфликт между тремя основными этническими группами, сербами, хорватами и боснийцами², в БиГ возник вскоре после того, как президент Боснии, Алиа Изетбегович, провозгласил 29 февраля 1992 г. независимость Боснии от Югославии³. Несмотря на то, что полицейские силы в БиГ, особенно в больших городах, в 1980-х гг. были многонациональными, разразившаяся война привела к тому, что полиция очень скоро стала моноэтнической, в зависимости от того, какая этническая группа контролировала данную территорию⁴. Как отмечали Бэр и Дзидзич (Baig and Dziedzic, 1998):

Благодаря характеру боснийского конфликта все этнические общины старались поддерживать внутреннюю безопасность с помощью увеличения численности полиции. Это приводило к притоку в полицию лиц с недостаточной подготовкой или вообще без таковой. Командные должности занимали лица с базовым военным образованием. Перемещения из военных структур в полицейские и наоборот были обычным делом; полиция носила военную форму, а их табельным оружием являлись автоматы АК-47.

21 ноября 1995 г. воюющие стороны подписали в г. Дейтон (штат Огайо, США) Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине⁵. Этот договор разделил БиГ на две части — государственные образования боснийских сербов Республику Сербскую (РС) и Боснийско-Хорватскую Федерацию (далее — Федерация). Позже Федерация была разделена на десять кантонов: пять, населенных преимущественно боснийцами, три — преимущественно хорватами и два — со смешанным населением. В конце концов, стороны не смогли решить, кому же отойдет стратегически важный округ Брчко — Республике Сербской или Федерации. В результате округ Брчко был объявлен территорией с особым статусом. Его территориальная принадлежность должна быть определена в судебном порядке. Дейтонские соглашения наделили большими полномочиями государственные образования (особенно РС) и кантоны (в Федерации), в то время как центральное правительство получило ограниченный объем властных полномочий.

Децентрализация коснулась также и полицейских полномочий, большинство из которых Дейтонскими соглашениями были переданы кантонам в Федерации или более централизованной РС. Если быть более точным, то каждое образование и все десять кантонов имеют собственные министерства внутренних дел, а округ Брчко — полицейское управление; и все это в стране с населением менее 4 млн. человек. Что касается полицейских полномочий, то в обязанности МВД БиГ входят лишь международная правоохранительная деятельность, координация действий полиции РС и Федерации, а также сотрудничество с Интерполом. Министерство внутренних дел РС ответственно за профилактику и борьбу с преступностью

² Согласно переписи 1991 г., боснийские мусульмане составляли 44% населения, сербы — 31%, хорваты — 17%, югославы — 6%, остальные этнические группы — 2%.

³ Для более полной информации см. Silber and Little, 1995 или Glenny, 1992.

⁴ Для того, чтобы увидеть карту линий фронта по окончании войны, а также иные детальные карты БиГ см. URL:

⁵ Так называемые Дейтонские соглашения были подписаны 21 ноября 1995 г. представителями трех воюющих сторон в бывшей Югославии — Слободаном Милошевичем от имени сербов, Франьо Туджманом от имени хорватов и Алиа Изетбеговичем от имени боснийцев — в г. Дейтон, штат Огайо, США. Соглашением был установлен мир, определены границы новой Югославии, Хорватии, Боснии и Герцеговины. Но основной темой стала Босния и Герцеговина. Правительство США выбрало военную базу в Дейтоне в основном из-за ее изолированности: замысел заключался в том, чтобы собрать руководство бывшей Югославии вместе и держать их в изоляции до того момента, пока не будет достигнуто соглашение. Такая стратегия обусловила появление нового термина — «переговоры в дейтонском стиле». Подробнее см. Holbrooke, 1998.

на территории Республики Сербской. Напротив, министерство внутренних дел Федерации отвечает только за координацию деятельности между кантонами и между Федерацией и РС, особенно в сфере борьбы с терроризмом и иных видов тяжких и организованных преступлений, охрану высших руководителей государства и дипломатических представительств. За остальные аспекты правоохранительной деятельности отвечают кантоны (General Framework Agreement, 1995). На практике в смешанных кантонах часто сосуществуют два полицейских формирования — по одной для каждой из основных этнических групп.

Одновременно с тем, как общегосударственная конституция, а также конституции РС и Федерации, включенные в текст Дейтонских соглашений, делегировали полицейские функции различным правоохранительным органам в БиГ, Приложение 11 Соглашений с целью мониторинга реформирования полицейской деятельности в Боснии наделило определенными властными полномочиями международные полицейские силы. Хотя это приложение возлагает ответственность по обеспечению «надежного правопорядка для всех граждан» на сами стороны, подписавшие документ, были созданы Международные полицейские силы специального назначения (МПССН), в задачу которых входило:

1. Мониторинг деятельности судебных и правоохранительных органов, а также совместное патрулирование с местной полицией.
2. Консультирование и профессиональная подготовка персонала правоохранительных органов.
3. Анализ состояния общественной безопасности и консультирование местных органов власти по вопросу совершенствования деятельности полиции;
4. Оказание помощи правоохранительным органам по запросам сторон (Annex 11, General Framework Agreement, 1995).

Годом позже Резолюция Совета Безопасности ООН № 1088 (декабрь 1996 г.) расширила полномочия ООН, включив положение о «расследовании или помощи в расследовании нарушений прав человека». Кроме миссии ООН в проведении полицейских реформ в БиГ активное участие принимают также и другие организации, среди которых особую роль играет Международная программа по подготовке кадров для правоохранительных органов (МППО) Министерства юстиции США.

Общие цели реформы

Во многом те условия, которые сложились после распада бывшей Югославии и последовавшей затем войны, сохранились в БиГ без особых изменений. Три националистические партии, Боснийская партия демократического действия, Хорватский демократический союз и Сербская демократическая партия, — в значительной степени, оставляют за собой экономические и социальные рычаги контроля, хотя этот контроль в последнее время стал менее заметным. Как отмечают авторы Европейской инициативы в сфере стабильности:

Националистические лидеры имеют стратегический интерес в поддержании условий, от которых зависит их власть: отсутствие демократического контроля, нефункционирование принципа верховенства закона, личного контроля над органами правопорядка, отсутствие институтов, способных обуздать нелегальную экономическую деятельность.

Правоохранительные органы являются основным средством в попытках этих лидеров времен войны удержать свою власть. В результате, эти бывшие военные лидеры, демократически пришедшие к власти на выборах 1996 г., когда они были единственной силой, которая могла организовать их и одержать на них победу, оказали сопротивление попыткам демократизировать и деполитизировать работу полиции в БиГ.

В такой напряженной обстановке в дело вмешались Миссия ООН в Боснии и Герцеговине (МООНБГ)⁶, основная сила, стоящая за проведением полицейской реформы в БиГ, а также различные международные организации и иностранные государства. Международные полицейские силы специального назначения насчитывают около 1800 офицеров со всего мира, которые проходят службу на всей территории Боснии⁷. Целью МООНБГ является создание демократических основ работы полиции так, как это задекларировано в Боннско-Петербургском соглашении по реструктуризации полиции Федерации Боснии и Герцеговины (25 апреля 1996 г.) и Рамочном соглашении о реструктуризации, реформировании и демократизации полиции Республики Сербской (1998 г., далее — Рамочное соглашение по РС). Оба соглашения были разработаны МООНБГ вместе с местными полицейскими руководителями и основываются на семи ключевых «Международно принятых принципах деятельности полиции в демократическом государстве» (UNMIBH, 1996), изложенных ниже:

1. Полиция должна ориентироваться на принципы демократии и действовать в соответствии с ними; это означает, что она обязана точно следовать положениям Конституции и законов.
2. Полицейские, как объекты общественного доверия, должны быть высококвалифицированными специалистами, поведение которых определяется профессиональным кодексом чести, что гарантирует следование полицией высочайших стандартов этического поведения при выполнении профессиональных обязанностей.
3. Высшей ценностью для полицейского должна являться защита жизни. Употребление силы офицерами должно быть минимальным во всех обстоятельствах, а применение силы, которое может повлечь смертельный исход, возможно лишь для защиты жизни самого полицейского или других людей.
4. Полиция служит обществу и ответственна перед ним. Это означает такие действия полиции, при которых общественность знает, понимает и одобряет меры, которые принимает полиция по защите общественного порядка.
5. Защита жизни и собственности являются основными функциями полицейской деятельности. Это означает, что деятельность полиции должна быть направлена на предотвращение преступлений, которые угрожают жизни и собственности, а не расследованию преступлений как таковых.
6. Работа полиции должна проводиться с уважением к человеческому достоинству и основным правам человека — придерживаясь основных стандартов в области охраны прав человека, избегая пыток и другого жестокого и унижающего достоинства обращения с подозреваемыми или задержанными.

⁶ Кроме МПССН, основного компонента МООНБГ, отвечающего за полицейские аспекты деятельности, в состав миссии входят управления гражданской администрации, общих вопросов и администрация. Персонал МПССН формируется из офицеров полиции различных государств.

⁷ Например, в июне 2002 г. в состав миссии входили офицеры из более сорока стран. Значительные трудности создавал тот факт, что помимо офицеров из государств с прочными демократическими традициями полицейской работы, например, Франции (114 человек) или Великобритании (76), много полицейских прибыло из стран с менее прочными традициями этого вида — Пакистан (93 человека) или Гана (98). Процесс отбора для направления в миссию разнится в различных странах, но часто это рассматривается как вид поощрения ввиду значительных сумм, выплачиваемых ООН в качестве суточных помимо регулярной заработной платы, которую они получают на родине. Один офицер из Бангладеш рассказал автору, что он использовал суточные за первые три месяца для покупки на родине земельного участка площадью 20 акров. Когда полицейские прибывают в Боснию, они имеют право подавать заявления на назначение на какую-нибудь руководящую должность в иерархической структуре миссии. Работники полиции не проверяются ни на родине, ни в миссии на наличие каких-то конкретных профессиональных навыков.

7. Полиция обязана исполнять свои функции, исключив какую-либо дискриминацию. Дискриминация, основанная на признаках расы, пола, языка, физического состояния, политических убеждений, национального происхождения, рождения, религии, собственности, этнического происхождения или иных признаках несовместима с работой полиции в демократическом государстве. Этот принцип также касается принятия полицейских на работу, их продвижения по службе, назначения на должности.

Наибольшее давление в поддержку проведения реформы оказывается внешними силами, или, другими словами, международным сообществом, особенно миссией ООН. Основной целью миссии является создание демократичной полиции в БиГ — полиции, уважающей права человека и национальных меньшинств, отделенной от политики и политиков, такой, которая служит обществу и закону. Дополнительное давление в поддержку скорейшего проведения реформ, особенно связанных с защитой национальных меньшинств, исходит от тех, кто возвращается в БиГ, недавних беженцев или насильно переселенных в другие части страны, уже вернувшихся в дома, в которых они проживали до войны, или таких, которые хотели бы вернуться. Однако в ситуации, которая сложилась в БиГ после войны, репатрианты не имеют достаточно возможностей: единственным их полномочием является информирование международного сообщества и побуждение его к принятию каких-либо мер.

В то время как местные националистические властные структуры оказали максимальное сопротивление проведению реформы полиции, определенное негативное воздействие также оказала и нехватка финансовых ресурсов. Конфликты в БиГ оставили страну разрушенной и истощенной. При проведении любых реформ, включая и полицейскую, Босния полностью зависит от благотворительности мирового сообщества. И если немедленно после подписания Дейтонских соглашений финансовая помощь на реализацию программ, связанных с преобразованиями полиции и закупкой необходимой техники, предоставлялась довольно охотно, то в настоящее время уже чувствуется определенная усталость доноров. Например, Государственная пограничная служба, объявленная наибольшим достижением миссии ООН, испытывает финансовые трудности, несмотря на значительную донорскую помощь, а также необходимость усиления пограничного контроля после событий 11 сентября.

МООНБГ было разработано несколько способов продвижения реформ. Одним из наиболее важных является реализация проекта параллельного размещения полицейских сил, в соответствии с которым наиболее опытные из офицеров миссии выходят на патрулирование или остаются на участке вместе с местными полицейскими. Основной замысел проекта заключается в том, что опытный международный полицейский сможет на месте подсказать работнику местной полиции подходящий демократический путь разрешения инцидента, а также помочь избежать грубейших нарушений прав человека. Несмотря на то, что параллельное развертывание полицейских сил при выполнении непосредственных задач по охране правопорядка являлось одним из самых первых проектов МООНБГ, то параллельное развертывание на командном уровне началось значительно позднее. В феврале 2001 г. миссия внедрила новый проект под названием «Управление управляющими», предусматривающий назначение международных советников в ряде управлений: юридическом, работы с персоналом, финансово-бюджетном. И хотя эта программа имела определенный успех, все же возникли некоторые трудности, связанные с использованием полицейских из стран, состояние охраны прав человека в которых оставляло желать лучшего.

Миссией также были разработаны система оценки индивидуальной работы полицейских. «Рапорт о ненадлежащем исполнении служебных обязанностей» содержит информацию о незначительных случаях непрофессионального отношения полицейских к своей работе. В случае же серьезных упущений при выполнении служебных обязанностей, грубых нарушениях закона составляется «рапорта о несоответствии». Если в отношении офицера полиции составляется «рапорт о несоответствии», компетентные должностные лица обя-

заны провести служебное расследование по данному факту (под наблюдением и с помощью МПССН). Офицеры, в отношении которых было составлено более одного «рапорт о несоответствии», могут быть отстранены от выполнения служебных обязанностей (UNMIBH SRSG Report, June 2001).

Еще одним видом деятельности миссии стала организация ежемесячных консультативных собраний министров (ЕКСМ) по вопросам деятельности полиции. После войны в бывшей Югославии связи и сотрудничество между различными полицейскими силами, включая сотрудничество между новыми государствами, а также между различными группировками внутри самой БиГ, практически не существовало. Такое отсутствие сотрудничества привело к расширению масштабов деятельности организованной преступности, предоставило преступникам возможность маневрировать, используя кантональные, административные и государственные границы. 1 марта 2000 г. миссией было созвано ЕКСМ «для заключения соглашений между РС и Федерацией по вопросам обеспечения правопорядка, а также по выработке процедуры принятия на службу лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (UNMIBH SRSG Report, March 2000). Кроме того, на основе решения комитета была создана Объединенная оперативная группа, которая разработала механизм обмена разведывательной информацией и координации планов по борьбе с нелегальной миграцией и торговлей людьми и другими видами организованной преступности (UNMIBH SRSG Report, November 2000). Такие действия ускорили создание Объединенной координационной группы по борьбе с терроризмом, а также способствовали региональному сотрудничеству полиции.

Изменения статуса и полномочий полиции

Наиболее важные изменения в статусе и объеме полномочий полиции были закреплены в Конституции БиГ, вошедшей в качестве дополнения в состав Дейтонских соглашений. Статья II.2 Конституции гласит: «Права и свободы, закрепленные в Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод, а также протоколы к ней являются нормами прямого действия в Боснии и Герцеговине. Они имеют приоритет над остальным законодательством». Конституция также включает несколько других международных договоров в сфере защиты прав человека, относящихся к сфере правоохранительной деятельности и защите граждан от злоупотреблений со стороны должностных лиц. К этим договорам относятся:

1. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений геноцида 1948 г.
2. Женевские конвенции I-IV о защите жертв войны 1949 г. и протоколы I-II к ним 1977 г.
3. Конвенция о статусе беженцев 1951 г.; протокол к ней 1966 г.
4. Международная конвенция об исключении всех форм расовой дискриминации 1965 г.
5. Международная конвенция о гражданских и политических правах 1966 г., а также дополнительные протоколы к ней 1966 и 1989 гг.
6. Конвенция об исключении всех форм дискриминации против женщин 1979 г.
7. Конвенция против пыток и другого нечеловеческого и унижающего обращения 1984 г.

Кроме широкого списка средств защиты прав человека, признанных на международном уровне, Конституция (статья II, раздел 3) содержит перечень прав граждан БиГ, который включает:

1. Право не быть субъектом пыток, жестокого, унижающего и нечеловеческого обращения или наказания.
2. Право не быть в рабстве и не подвергаться принудительным работам.
3. Право на справедливое рассмотрение гражданских и уголовных дел, а также другие права в сфере уголовного производства.

Для обеспечения выполнения всех выше перечисленных прав в Дополнении 6 к Дейтонским соглашениям указывается на необходимость создания Комиссии по правам человека, состоящей из омбудсмана и Палаты по правам человека. Эти два института обязаны рассматривать: (а) непроверенные или очевидные нарушения прав человека, задекларированные в Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод, а также в протоколах к ней; (б) непроверенные или очевидные факты дискриминации на почве пола, расы, цвета кожи, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, собственности, рождения и других признаков, возникающих при реализации своих прав и свобод, задекларированных в международных договорах, перечень которых представлен в Приложении к Дополнению. Скрытые и явные нарушения могут совершаться должностными лицами или органами партий, кантонов, муниципалитетов, а также индивидами, действующих под воздействием таких должностных лиц или органов (Дополнение 6, глава 2).

В послевоенном контексте чрезвычайно важной является статья II.8 Конституции:

«Все компетентные органы управления в Боснии и Герцеговине обязаны сотрудничать и обеспечивать свободный доступ к: любым международным механизмам мониторинга за соблюдением прав человека, разработанным для Боснии и Герцеговины; контролирующим органам, созданным на основе международных договоров, перечисленным в Дополнении 1 к Конституции; Международному трибуналу по бывшей Югославии (и в частности, будут подчиняться распоряжениям, изданным в соответствии со ст. 29 Устава Трибунала), а также другим организациям в сфере обеспечения прав человека, санкционированным Советом Безопасности ООН».

Функции перечисленных институтов по защите прав человека более детально будут описаны ниже.

Изменения в организации и несении службы

Очевидно, что структура полиции была изменена, в первую очередь, в соответствии с новой политической географией БиГ. Например, с конца войны до 1997 г. управление боснийской (мусульманской) полицией Боснии и Герцеговины осуществлялось Министерством внутренних дел в Сараево, а также семью управлениями (в городах Сараево, Зеница, Добой, Бихач, Тузла, Мостар и Горажде). Структурно она была представлена моторизованными патрулями, дорожными патрулями, подразделениями криминального расследования и службой государственной безопасности. Полностью независимой от мусульманской полиции существовала полиция Хорватской республики Герцег-Босна, основное внимание которой было направлено на вопросы государственной безопасности, криминального расследования, регулированию дорожного движения, специальным операциям и разведке, пограничной и таможенной службе. Хорватская полиция действовала в следующих округах западной и центральной БиГ: Мостар, Ливно, Травник-Витез, Дервента, Жепче, Киселяк, Яйце и Орашье (Dziedzic and Bair, 1998). Полиция РС обладала аналогичной подготовкой и выполняла те же функции, что и полиция других этнических групп, но основной акцент делался на охране границ, проведении специальных операциях и обеспечении государственной безопасности. Как указывали исследователи (Dziedzic and Bair, 1998), сербская полиция на муниципальном уровне осуществляла разведывательные функции, проводила полувоенные операции, предоставляла охрану военным преступникам, таким как Радован Караджич. После войны штаб сербской полиции располагался в Пале, а основные участки находились в городах Баня Лука, Биелина, Брчко, Фоча, Хан Пиесак, Приедор и Требиње.

Первым заданием реструктуризации полиции после войны было создание таких структур, которые отвечали бы новой политической географии БиГ. С подписанием Боннско-Петербургского соглашения о реструктуризации полиции Федерации в апреле 1996 г. МООНБГ довольно быстро сформировала новые полицейские формирования в большинстве кантонов Федерации. Исключением стали два кантона боснийских хорватов, Ливно и Широки Бриег, на западной границе БиГ с Хорватией, которые до сих пор имеют намерения присоединиться к Хорватии. Существует ряд разногласий между этими кантонами и МООНБГ, в частности, по вопросам символики, а также приема на службу представителей национальных меньшинств. Не таким динамичным был прогресс в Республике Сербской, где реструктуризация не началась вплоть до декабря 1998 г., т.е. на два с половиной года позже. Сербская полиция была позднее реорганизована в соответствии с изменениями границ судебных округов. Количество управлений общественной безопасности сократилось с девяти до пяти, в городах Баня Лука, Добой, Биелина, Сербское Сараево и Требинье. Таким образом, была предпринята попытка наладить взаимодействие между полицией и судебными органами.

Первым большим достижением полицейской реформы в БиГ стало сокращение численности полиции до уровня, принятого в остальных европейских странах. На протяжении войны полицейские силы были значительно увеличены. Например, армия боснийских мусульман строилась на базе местной полиции. Многие полицейские формирования различных этнических групп использовались в качестве полувоенных (Baig and Dziedzic, 1998). К концу войны общая численность полиции в БиГ равнялась 44750 человек, в том числе 32750 — в Федерации и 12000 — в Республике Сербской (SRSG Report, 13 December 1995). В Федерации и Республике Сербской на одного полицейского приходилось 60-100 граждан, тогда как согласно европейскому стандарту на одного полицейского приходится 380 граждан (Baig and Dziedzic, 1998).

МООНБГ было разработано два основных соглашения в сфере полицейской реструктуризации: «Рамочное соглашение по реструктуризации, реформированию и демократизации полиции в Республике Сербской» (9 декабря 1998 г., далее — Рамочное соглашение) и «Соглашение о реструктуризации полиции Федерации Боснии и Герцеговины» (25 апреля 1996 г., далее — Боннско-Петербургское соглашение), согласно которым РС выразила согласие на сокращение численности полиции с 12000 до 8500 человек; а Федерация — с 32750 до 11500. Федерация вышла на запланированные показатели до конца 1997 г.

МООНБГ сыграла важную роль в проведении отбора кадров для продолжения службы в полиции Федерации путем разработки материалов экзамена, который охватывал знание новой боснийской Конституции, нового Кодекса поведения работника полиции, и собеседования по вопросам роли полиции в развитии демократического общества. Успешная сдача этого экзамена было обязательным условием для продолжения службы в полиции. Обязательным являлось также психологическое тестирование всех офицеров. Однако руководство Федерации направляло для сдачи экзаменов только тех офицеров, которые считались подготовленными для этого. Только 29 из 1350 кандидатов не сдали экзамен, и всего лишь десять были направлены на прохождение психиатрического осмотра. Как отмечалось исследователями (Baig and Dziedzic, 1998), «вместо отбора, который подразумевал отстранение лиц, признанных виновными в некомпетентности, коррупции, преступлениях (включая и военные преступления), мы столкнулись с рядовым процессом сокращения численности». Неудивительно, что от всех этих процедур пришлось отказаться сразу после их проведения в самых первых кантонах. В результате, МООНБГ утратила какой-либо контроль над всеми процессами отбора полицейских в Федерации, а в Республике Сербской — тем более, поскольку там процессы взаимодействия с миссией пребывали на еще более низком уровне. Большинство наблюдателей утверждают, что отбор все же проводился не по профессиональным качествам, а по политической лояльности того или иного кандидата.

Параллельно с целью уменьшения количества полицейских сил в БиГ, МООНБГ преследовалась цель их демилитаризации. Назначением новой полиции является служение и защита всех граждан, а не оборона конкретных этнических групп. Демилитаризация полиции является одним из важнейших аспектов демократизации работы полиции. Начиная с августа 1997 г., МООНБГ, при поддержке СФОР⁸, начала проведение регулярных проверок полицейских участков с целью обеспечения того, что местная полиция имеет оружие только в количестве, необходимом для несения службы в зоне своей ответственности — из расчета: одна винтовка на десять человек и один пистолет на каждого офицера (UNMIBH SRSG Report, December 1997). В течение первого года реализации программы было конфисковано огромное количество оружия, включая противотанковые мины, ракеты, гранатометы и гранаты. Программа демилитаризации миссии также распространялась и на «специальную полицию» каждой из трех этнических групп БиГ. Эти силы подлежали контролю со стороны СФОР, но после прохождения подготовки, организованной миссией, и начала процесса сертификации, который более детально будет описан ниже, много полицейских было переведено в новую специальную полицию или антитеррористические подразделения, хотя многие из них были обвинены в совершении военных преступлений (UNMIBH SRSG Report, September 1997). Интегрирование специальных сил Федерации заняло значительно больше времени (поскольку под контролем Федерации находились отряды, как мусульман, так и хорватов; тогда как в Республике Сербской — исключительно сербов), но было завершено уже к началу 2000 г. (UNMIBH SRSG Report, March 2000).

Многие наблюдатели считают, что в период проведения отбора как в РС, так и во многих, если не во всех, кантонах Федерации этот процесс был основан больше на проверке политической лояльности полицейских к правящей верхушке, нежели на их знаниях и профессиональных умениях. В ответ на такое положение вещей руководством МООНБГ был разработан еще более детальный, состоящий из трех этапов, процесс сертификации всех полицейских БиГ. Первым этапом такого процесса стала регистрация всех офицеров. Для того чтобы пройти на следующий уровень — получения временного разрешения на работу — офицеру необходимо было соответствовать следующим критериям:

- претендент на работу должен достичь возраста 18 лет;
- претендент должен быть гражданином БиГ;
- претендент должен пройти тест на соответствие стандартам полицейской службы, а также психологический тест;
- претендент в настоящее время обязан исполнять полицейские функции;
- претенденту не было публично предъявлено обвинение Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии;
- претендент не имеет судимости (исключая мелкие проступки);
- претендент не предоставлял о себе ложных сведений при проведении регистрации.

С момента выдачи офицеру временного разрешения, он/она получает от МООНБГ идентификационный жетон и имеет право исполнять полицейские функции. Окончательная сертификация производится тогда, когда миссия принимает окончательное решение о соответствии офицера всем стандартам службы в полиции, действующей на демократических началах (UNMIBH IPTF-P02/2000).

В период проведения сертификационного процесса МООНБГ создала полицейскую базу данных. Эта база данных, наряду с требованием миссии относительно использования иден-

⁸ СФОР (Силы стабилизации) — военная многонациональная группировка под эгидой НАТО, отвечающая за реализацию военных аспектов Дейтонских соглашений.

тификационных жетонов при осуществлении правоохранительных функций, а также мандат, вытекающий из положений Дейтонских соглашений и Резолюций Совета Безопасности, позволили МООНБГ осуществлять дополнительный контроль над деятельностью местной полиции в БиГ. В частности, миссия получила возможность разработать детальный план по изъятию временных разрешений на исполнение полицейских полномочий. Кроме случаев изъятия разрешений при совершении серьезных нарушений закона, МООНБГ может лишить права деятельности тех офицеров, которые предоставили «ложные сведения», получили два рапорта о несоответствии (либо за существенные упущения в служебной деятельности, либо за серьезные нарушения закона), или чьи действия во время войны «показали неспособность или нежелание следовать международным стандартам в области охраны прав и свобод человека» (UNMIBH IPTF-P-2001). Одним из самых серьезных ограничений полномочий миссию было то, что отстраненные от службы полицейские часто вновь принимались на службу Министерством внутренних дел. Если должности, на которые они назначались, не были непосредственно связаны с исполнением полицейских полномочий, то на них мандат МООНБГ не распространялся. Миссии ООН для увольнения таких служащих случаях приходилось прибегать к помощи Верховного представителя, ведущего института в сфере имплементации гражданских аспектов Дейтонских соглашений.

Подготовка полицейских также была построена в соответствии с новыми реалиями полицейской деятельности БиГ. МООНБГ совместно с донорами (например, программой Министерства юстиции США МПППО, Германией и Австрией) были организованы программы обучения для уже работающих полицейских и для вновь поступивших на службу. До того как офицер получит окончательный сертификат на право заниматься правоохранительной деятельностью, ему необходимо пройти шесть обязательных учебных курсов: права человека (включая роль полиции в демократическом обществе, разработанную МПППО), переходные учебные курсы (с акцентом на основные навыки «демократической» работы в полиции), правила дорожного движения, основы управления, компьютерная подготовка, а также правоохранительная работа с привлечением общественности (UNMIBH, 2000). Кроме таких обязательных курсов для всех офицеров, МООНБГ, МПППО и остальными донорами был разработан ряд специализированных курсов (от огневой подготовки до организации борьбы с торговлей людьми и массовыми беспорядками)⁹.

Большинство учебных программ, описанных выше, проводились в виде шестимесячных курсов, организованных в двух полицейских академиях (в городах Баня Лука и Сараево). МООНБГ при поддержке МПППО помогла властям осуществить программу перехода к академической системе подготовки. Курсанты проходят шестимесячный курс подготовки в академии, а затем проводят шесть месяцев на стажировке, прежде чем получить статус квалифицированного работника. Программа обучения в академии, разработанная местными преподавателями во взаимодействии с МООНБГ, включает шесть вышеупомянутых обязательных курсов, а также другие технические и специальные дисциплины. На протяжении 2002 г. преподавание в обеих академиях стало обеспечиваться силами местных преподавателей.

Эти академии играют ключевую роль в стратегии миссии по увеличению числа представителей национальных меньшинств в различных полицейских формированиях в БиГ, что является важным компонентом процесса реформирования и демократизации полиции. Боннско-Петербургское соглашение (25 апреля 1996 г.), Рамочное соглашение (9 декабря 1998 г.), а также рекомендации офицеров МПССН позволили определить количество полицейских из

⁹ См. Дополнение 4 (UNMIBH MIP-MAP, 2000), чтобы получить более детальный список тренировочных курсов UNMIBH

числа представителей этнических меньшинств в каждом из муниципалитетов¹⁰. Попытки миссии увеличить представительство этнических меньшинств протекали в трех направлениях посредством: 1) курсов повышения квалификации для полицейских офицеров из числа беженцев и перемещенных лиц; 2) добровольной программы по восстановлению офицеров на довоенном месте работы, где они являлись представителями национального меньшинства; 3) обучение новобранцев в одной из двух новых академий. Офицеры, которые на добровольных началах возвращались к прежнему месту службы или проходили курсы повышения квалификации, назначались на должности командного состава, в то время как новобранцы, большая часть которых в местах будущей службы относятся к национальным меньшинствам, начинают свою работу с самой нижней ступени карьерной лестницы. Основная масса новобранцев должна направляться в те области, в которых они, согласно Боннско-Петербургского соглашения и Рамочного соглашения, относятся к этническим меньшинствам. Однако исключением из этого правила является распределение женщин-новобранцев, которые могут представлять основную этническую группу в любом из муниципалитетов.

Большинство из описанных выше реформ были нацелены на моральные или деловые качества офицеров. Только недавно МООНБГ начала подходить к систематической оценке деятельности полиции, как государственного института. Одним из первых институциональных проектов МООНБГ, иницированных в начале 2000 г., был Проект полицейских комиссаров, направленный на то, чтобы исключить влияние политиков на полицию. Недавний доклад Международной кризисной группы (ICG 2002: 34) привел оценку положения в министерствах внутренних дел БиГ:

Отличие от привычного для Запада разделения сфер деятельности министров (тех, кто определяет политику) и гражданских служащих (тех, кто реализует ее), министры внутренних дел Боснии принимают за должное вмешиваться в микроуправленческие процессы, вплоть до отбора и приема на службу отдельных кандидатов, а также проведения дисциплинарной политики.

Проект полицейского комиссара был разработан для того, чтобы деполитизировать полицейскую деятельность путем отстранения министров от вмешательства в повседневный процесс принятия решений в сфере управления деятельностью полиции и назначения независимого, профессионального полицейского комиссара, который бы отвечал за эти решения. В этнически смешанных кантонах Проект преследует также еще одну цель. В таких кантонах министр внутренних дел назначается из лиц, принадлежащих к одной этнической группе (или хорват, или босниец), а заместитель министра — из другой. Неудивительно, особенно учитывая то, что выплата денежного довольствия производятся раздельно, что в этих кантонах боснийские офицеры отчитываются перед боснийским министром, а хорватские — перед хорватским. Проект был разработан для того, чтобы минимизировать, а в идеале и прервать, двойные цепочки управления путем привлечения одного профессионального (а не политического) ответственного лица к принятию ежедневных решений в сфере правоохранительной деятельности.

Каждый полицейский комиссар (один на каждый кантон и государственное образование) должен отвечать определенным стандартам: иметь высшее образование, минимум восемь

¹⁰ В БиГ существует сложная концепция национальных меньшинств. Согласно Дейтонскому соглашению, в БиГ существует три составляющих народа — сербы, хорваты и боснийцы. Ни один из них не может считаться меньшинством. Однако в контексте полицейских реформ, также как и в большинстве случаев остальных основных реформ, понятие меньшинства локализуется к условиям данного муниципалитета, в зависимости от состава населения региона.

лет опыта службы в полиции, минимум четыре года занимать старшую руководящую должность, а также должен демонстрировать способность управлять широкомасштабными операциями. К тому же, комиссар не должен быть активным членом политической партии или занимать в политической партии исполнительные либо представительские должности последние десять лет. Для того чтобы убедиться, что комиссар не станет очередным бюрократическим звеном между политиками и полицией, он/она выбирается Независимой отборочной комиссией, состоящей из семи членов — двух представителей министерства и пятерых представителей гражданского общества: юристов, криминологов или правозащитников, но не представителей политических партий (UNMIBH Policy IPTF-P06/2001 A). Еще одним недавним нововведением миссии стал Проект системного анализа. Этот проект, начатый в декабре 2001 г. под эгидой отдела по правам человека миссии ООН, имеет целью стимулировать эффективность, прозрачность и подотчетность полиции. Проект оценивает каждое управление полиции в БиГ в соответствии со следующими критериями (Annex 5, UNMIBH MIP-MAP 2002):

1. Организация и структура управления.
2. Структура личного состава и продвижение по службе.
3. Функциональные обязанности.
4. Обучение и развитие персонала.
5. Внешние и внутренние механизмы дисциплинарной ответственности.
6. Операционное, вспомогательное и техническое обеспечение.
7. Процедуры досмотра иностранцев и предупреждение транснациональной и организованной преступности.
8. Процедуры криминального расследования и предупреждение преступности/взаимодействие полиции и прокуратуры.
9. Взаимодействие с другими правоохранительными органами, судами и другими институтами.
10. Процедура лишения свободы.
11. Процедуры бюджетного контроля и финансового управления.
12. Правовая база, постоянно действующие инструкции.

Кроме оценки управления в полиции по этим критериям, проект также предусматривает создание специальных групп, которые на местах реализуют рекомендации, сделанные во время анализа. К сожалению, этот проект только недавно был введен в действие. Первой была произведена оценка деятельности полиции г. Брчко. Процесс оценки занял несколько месяцев. Остальные участки были оценены за восьмимесячный период или даже менее того, т.е. несколько недель — на один участок. Многие наблюдатели, как внешние, так и внутренние, уверены, что проект был разработан больше для того, чтобы оценить деятельность МООНБГ в БиГ, нежели для реформирования ее местной полиции. Не удивительно, что к концу оценки МООНБГ признала все местные правоохранительные органы готовыми к демократическому исполнению служебных обязанностей.

Изменения в служебной деятельности полиции

Одно из основных изменений в деятельности полиции после войны коснулось практики организации дорожных контрольно-пропускных пунктов. Во времена существования Югославии дорожные пункты служили одним из основных средств осуществления взаимодействия полиции с гражданами и являлись методом контроля над населением (Dziedzic and Bair, 1998). В условиях глубоко разделенной по этническому принципу послевоенной Боснии, эти пункты служили средством контроля над свободой передвижения. Представителям одной этнической группы путем запугивания или даже с помощью физической силы не позволялось проникать на территорию, контролируемую другой группой. Одно из

первых заданий, стоящих перед МООНБГ, заключалось в повышении степени свободы передвижения до уровня, соответствующего статусу демократического общества, посредством минимизации влияния таких проверочных пунктов. Миссии это удалось путем внедрения новой политики, при которой местная полиция должна была просить разрешения у МПССН устанавливать статичные контрольно-пропускные пункты более чем на полчаса. При этом она была обязана представить доказательства необходимости установления таких пунктов с целью предупреждения или пресечения преступления, а не для осуществления контроля над свободой передвижения. МООНБГ довольно легко удалось претворить эту политику в жизнь с помощью подразделений СФОР, несмотря на недостаточное взаимодействие с местными полицейскими властями, особенно в РС.

Одним из важных и обязательных компонентов политики, которая вписывалась в идеологию и мандат МООНБГ, были обязательные совместные, т.е. многонациональные, патрули на смешанных территориях. Например, объединенные патрули хорватов и боснийцев начали действовать в этнически смешанных кантонах №№ VI (центральная Босния) и VII (Мостар) еще до окончания 1997 г. (UNMIBH SRSG Report, December 1997). Довольно быстро совместные патрули были организованы в г. Брчко, всего в течение года после вынесения окончательного решения арбитражным судом по вопросу г. Брчко в марте 1999 г. Полиция г. Брчко стала первой действующей многонациональной полицией на территории Боснии, а также первым многонациональным институтом в г. Брчко. К сожалению, введение совместных патрулей мало повлияло на ликвидацию параллельных систем управления, которые стали настоящим бедствием для смешанных кантонов Федерации.

Незначительный прогресс отмечается с внедрением практики охраны правопорядка с помощью общественной. Он проходит медленно, хотя эти вопросы изучаются в полицейских академиях и на обязательных курсах для местной полиции, организованных МООНБГ. Напротив, дела обстоят немного лучше с введением велосипедных полицейских патрулей. Этому нововведению способствовала программа МПППО Департамента юстиции США, которая обеспечила полицию г. Сараево велосипедами, а также другим необходимым оборудованием. После успеха таких патрулей в Сараево, программу медленно начали распространять и в остальных частях БиГ.

Еще одним, более важным, проектом МПППО стало распространение с помощью и при поддержке МПССН во всех полицейских подразделениях БиГ «Руководства по поведению полицейских»¹¹. Поскольку МПППО, в отличие от МПССН, не обладала мандатом на осуществление деятельности в Боснии, ей в разработке этих руководств приходилось полагаться на сотрудничество с местными подразделениями полиции. В результате существуют различные их варианты (или, скорее, недостаток гармонизации) руководств, изданных в разных областях и кантонах. Однако отмечается высокая степень приверженности полиции этим руководствам ввиду причастности каждого полицейского формирования, под руководством МПППО, к ее разработке. МПППО заявила, что Руководство по поведению полицейских отвечает принципам демократической работы полиции.

Изменения в надзоре и контроле за полицией

Приложение Шесть к Дейтонским соглашениям требует создания Комиссии по правам человека для содействия сторонам в выполнении их обязательств по различным между-

¹¹ Хотя Проект системного анализа констатирует наличие определенных проблем, связанных со «вмешательством» МПППО в дела МООНБГ (UNMIBH IPTF Human Rights Office, 2002a; 2002b; 2002c), миссия ООН, когда это было необходимо, выражала готовность принимать помощь от очень компетентной МПППО, которая даже осуществляла подготовку офицеров МПССН.

народным конвенциям в сфере охраны прав человека, включенным в Конституцию БиГ. Комиссия состоит из двух органов: представительства омбудсмена и Палаты прав человека. В теории эти два органа существуют для рассмотрения жалоб, связанных с нарушениями прав человека, включая жалобы в отношении полиции. На практике большие задержки, а также минимальная возможность выполнения решений этих органов приводят к тому, что если потерпевшие и решаются придать огласке нарушение их личных прав, то прибегают к помощи множества международных организаций, работающих в БиГ — особенно ОБСЕ, СФОР, УВКДБ, УВП.

Вместе с тем, жалобы на нарушение прав человека со стороны полиции рассматриваются МООНБГ. Лондонский совет по установлению мира на своем заседании в 1996 г. призвал МПССН оказывать содействие местным властям в расследовании дел о нарушениях прав человека со стороны полиции, а также при необходимости «проводить расследования по делам о нарушениях прав человека представителями правоохранительных органов» (ICG, 1999). Резолюцией 1088 Совета Безопасности ООН МПССН миссии были наделены такими правами. К апрелю 2002 г. МООНБГ «было расследовано (или оказана помощь местным властям в расследовании) более тринадцати тысяч дел, связанных с нарушениями прав человека сотрудниками правоохранительных органов. Одиннадцать тысяч из них были раскрыты» (UNMIBH Achievements, April 2002).

По данным представителя органов защиты прав человека МООНБГ (личная переписка), дела подразделялись на основных три типа (см. рис. 9.1), каждый из которых отличался особым механизмом закрытия:

1. *Дела, связанные со злоупотреблениями офицером полиции своими служебными полномочиями в отношении собственности:* закрываются, если будет доказано, что офицер полиции либо освободил оспариваемое имущество, либо уволился со службы.
2. *Дела, связанные с насилием в отношении национальных меньшинств:* закрываются, если будет доказано, что это было необходимо для выявления и задержания правонарушителя. Такие дела расследуются опытными следователями МПССН и/или руководителем регионального подразделения по правам человека.
3. *Дела, связанные со злоупотреблениями полиции:* закрываются только после того, как будут приняты соответствующие дисциплинарные меры со стороны Внутреннего органа контроля полиции, а также после того, как МООНБГ будет подан рапорт о служебном несоответствии или будет принято решение по лишению офицера права на занятие полицейской деятельностью. Если совершение правонарушения предусматривает уголовную ответственность, работник службы по защите прав человека еще до закрытия дела передает его прокурору. Мониторинг дел на судебной стадии уголовного производства достаточно регулярно осуществляется подразделениями по защите прав человека. Дела этого вида закрываются только после тщательного расследования. Во всех остальных случаях Консультативная группа криминальной юстиции, подразделение МООНБГ, ответственное за наблюдение за деятельностью системы юстиции, осуществляет мониторинг производства вплоть до закрытия дела в подразделении по защите прав человека. Такие полномочия в отношении ведения следствия в сочетании с полномочиями, связанными с подготовкой рапорта о служебном и лишении права офицеров на занятие полицейской деятельностью, являются действенным средством МООНБГ в области предотвращения случаев нарушения прав человека со стороны полиции БиГ и наказания виновных.

Кроме таких внешних механизмов контроля, МПППО и МООНБГ предоставили помощь местной полиции в создании подразделений внутреннего контроля или подразделений профессиональных стандартов (ППС). Эти подразделения проводят внутренние расследования и, в случае подтверждения фактов нарушения, передают дела в дисциплинарные комитеты полиции. К сожалению, редки случаи, когда подразделения профессиональных стандартов действительно работают в правоохранительных органах БиГ. Многие подразделения ПС

дислоцируются в тех же помещениях, что и полицейские, дела которых они должны расследовать. В своем докладе Международная кризисная группа (ICG, 2002: 38) утверждает, что ППС находятся под политическим влиянием, и цитирует внутренний американский доклад:

Несмотря на то, что министры и их заместители назначаются на должность своими правительствами, и официально не могут находиться под следствием своими ППС, они иногда просят ППС провести расследование по выдвинутым обвинениям. Если выявленные факты в отношении обвиняемых подтверждаются, могут применяться меры реагирования.

В иных случаях ППС может не проводить расследования по делу без давления со стороны подразделений по защите прав человека МООНБГ.

Эти проблемы с ППС отражены в докладах МООНБГ по Проекту системного анализа (UNMIBH IPTF Human Rights Office, 2002a; 2002b; 2002c): (1) руководители полицейских участков принимают решения, не согласуя его с ППС; (2) наказания свидетельствуют о протекционизме; (3) много дел прекращается из-за нарушения срока давности; (4) отсутствует система подачи жалоб подчиненными; (5) имеет место тенденция к переквалификации характера правонарушения с более тяжкого на менее тяжкое.

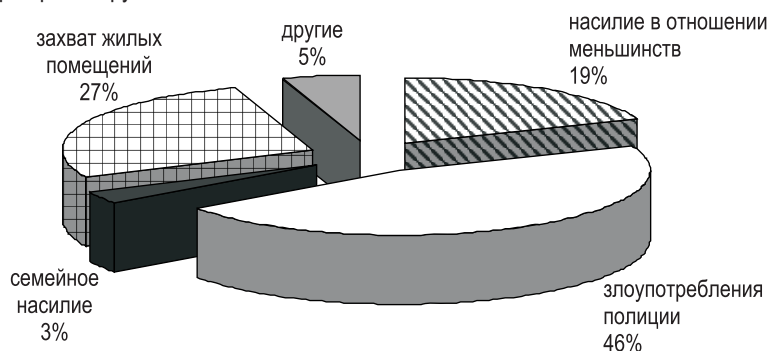


Схема III.1.1. Основные виды нарушений прав человека по данным МООНБГ

Оценка исполнения и успехи реформ

Продвижение к профессиональной, ориентированной на службу народу, подотчетной и эффективной полиции

По сравнению со стандартами деятельности полиции в конце 1995 г., когда были подписаны Дейтонские соглашения, правоохранительная система БиГ значительно продвинулась вперед в направлении создания профессиональной, подотчетной, прозрачной, эффективной и ориентированной на служение обществу полиции. Все правоохранительные службы в БиГ были сертифицированы Проектом системного анализа МООНБГ. Все работающие офицеры прошли трехуровневую проверку, и только после этого были назначены на должность. Миссией была создана многонациональная Пограничная служба, которая значительно снизила уровень коррупции и контрабанды. Была гарантирована свобода передвижения на всей территории страны. Боснийские и хорватские офицеры, а также служащие министерства работают вместе в глубоко расколотом Мостаре, в единственном интегрированном министерстве кантона. Боснийские и хорватские полицейские в этом, также как и в других смешанных и этнически разделенных кантонах и муниципалитетах, патрулируют совместно. Было создано две полицейские академии, которые обучают основам работы полиции в демократическом обществе. Во всех полицейских структурных единицах

были созданы должности Комиссара полиции или директора полиции для того, чтобы минимизировать политическое вмешательство в повседневные дела полицейской работы. Но, несмотря на эти и другие значительные достижения, остается много что сделать, чтобы обеспечить эффективную и демократическую работу полиции БиГ. Местные власти боролись не на жизнь, а на смерть против любых реформ в полиции, и где это было в сфере их компетенции, мешали и старались свести к минимуму последствия этих реформ. Например, численность полиции была довольно быстро снижена до уровня, установленного МООНБГ, но власти оставили на местах тех офицеров, которые были лояльны к местной политической верхушке, хотя и те не всегда отвечали профессиональным требованиям. Несмотря на то, что местные полицейские руководители согласились подписать соглашения об увеличении набора на службу лиц из числа национальных меньшинств, реализация этих соглашений в жизнь стала весьма проблематичной. РС согласилась увеличить представительство национальных меньшинств (т.е. не-сербов) в своей полиции до 20%, но к середине 2002 г. только 4,9% офицеров представляли национальные меньшинства. В Федерации показатель представительства меньшинств намного выше (15,5%), но совершенно не понятно, как он был высчитан, т.е. в каких муниципалитетах боснийцев и хорватов можно считать национальными меньшинствами, и учитывалась ли при этом численность пограничной полиции (полностью многонациональной) (UNMIBH SRSG Report, June 2002). В любом случае, сербские офицеры остаются катастрофически мало представленными в Федерации. Более того, несмотря на то, что имело место несколько успешных назначений офицеров на должности высшего и среднего звена благодаря прохождению курсов повышения квалификации (наиболее яркие примеры — серб-начальник полиции г. Дрвар и босниец-заместитель начальника полиции в г. Сребреница), офицерам из национальных меньшинств приходится проходить обучение в полицейских академиях и начинать службу с рядовых должностей. В результате большого влияния на работу полиции своих муниципалитетов они не имеют (UNMIBH Achievements, April 2002). Соглашения об уменьшении количества офицеров из этнического большинства, которые проходят подготовку в академиях, очень часто не реализуются по причине того, что подготовка продолжала вестись в других учебных заведениях (например, в колледже и средней школе полиции в РС) или путем назначения на вакантные должности представителей большинства (UNMIBH IPTF Human Rights Office, 2002c). Слабые результаты были достигнуты и при назначении полицейских из национальных меньшинств на должности старшего или среднего звена.

Не удивительно, что из-за отсутствия успешной интеграции во многих городах БиГ полиция не слишком активно защищает права национальных меньшинств. Например, на церемонии закладки мечети Ферхадия¹² 7 мая 2001 г. в г. Баня Лука (столица РС), полиция не смогла противодействовать беспорядкам, устроенным местными сербами, которые подожгли семь автобусов, доставивших на церемонию боснийцев со всей страны, заблокировали на семь часов в здании Исламского центра около четырех сотен гостей, включая нескольких высокопоставленных зарубежных представителей, и даже забили одного пожилого боснийца до смерти (ICG Balkans report, October 2001)¹³. Полиция, которая не проявила слишком много активности в подавлении бунта, была еще менее успешной в проведении расследования по этому делу. Несколько сотням офицеров было приказано подготовить рапорты о том, что они видели, лишь месяц спустя, и то под международным давлением. Согласно докладу Международной кризисной группы (ICG Balkan Report, October 2001: 35), «эти

¹² Мечеть Ферхадия была взорвана сербскими властями в 1993 г. несмотря на то, что бои в Баня Луке не велись. Остальные 15 мечетей в Баня Луке были также разрушены.

¹³ Алогичные беспорядки, хотя и меньших масштабов, но с аналогичной реакцией полиции, имели место в Требине за несколько дней до событий в Баня Луке.

рапорты были написаны с профессионализмом и усердием учеников, которых оставили после уроков писать на доске свои извинения». Более того, семь офицеров вначале дали показания судье о количестве участников беспорядков, но позднее они забрали свои показания, ссылаясь на то, что больше не могли вспомнить ничего. МООНБГ квалифицировала это как дачу ложных показаний, и позднее эти офицеры были уволены.

После осознания политических последствий этих беспорядков, и ощущая давление международной общественности, власти РС начали действовать, приняв отставку министра внутренних дел, начальника безопасности и главы безопасности в Бая Луки, а также сместив с должности заместителя министра внутренних дел. Церемония закладки мечети все же состоялась 18 июня, когда было задействовано максимальное количество полицейских. При этом полиция арестовала большое количество нарушителей правопорядка и использовала против демонстрантов слезоточивый газ и водометы. Впрочем, даже по прошествии года следствие так и не выявило организаторов протеста, не смотря на (или именно по этой причине) высокий уровень вмешательства политических структур в это дело¹⁴.

Такой недостаточный уровень защиты национальных меньшинств и их прав распространился и на другие районы РС. МООНБГ получила 316 сообщений об угрозах или нападениях на представителей меньшинств в РС в период с марта 2000 г. по июль 2001 г. Международная кризисная группа сообщает, что лишь по некоторым из этих инцидентов заводились уголовные дела (ICG Balkan Report October 2001). Хотя МООНБГ предполагает, что власти РС научились лучше справляться с такими инцидентами в отношении национальных меньшинств, а также другими ситуациями по охране общественного порядка в прошлом году (UNMIBH SRSG Report June 2002), моралью этой истории, как утверждает Международная кризисная группа (ICG October 2001: 37), является то, «что власти РС могут обеспечить безопасность и защиту религиозных и других прав человека не-сербов только в том случае, если знают, что они обязаны сделать это с целью избежать гнева международного сообщества». Несмотря на то, что тяжесть подобных инцидентов в Федерации значительно ниже, проблема всё-таки остаётся и там, особенно в таких муниципалитетах, где доминируют хорваты (г. Столац).

Усилия МООНБГ по регистрации местной полиции увенчались некоторым успехом. Миссия имела возможность отстранить от службы огромное количество офицеров, которые совершили грубые нарушения в области прав человека. К примеру, в последнем докладе (от 8 июня 2002 г.) спецпредставитель Генсека ООН отмечает, что со времени прошлого доклада (ноябрь 2001 г.) было временно отстранено от должности 68 офицеров, 27 — за военные преступления (только спустя семь лет после окончания войны). Кроме того, ещё 208 офицеров находятся под следствием в связи с их участием в войне. Однако это также указывает на определенные проблемы с проведением чисток. Например, в г. Братунац офицеры, которые во время войны работали охранниками лагерей, остаются на службе. Наоборот, ни один боснийский офицер не работает в Братунаце, хотя до войны боснийцы составляли большинство в этом муниципалитете¹⁵. Это не способствует появлению чувства защищенности у представителей национальных меньшинств, возвращающихся в этот район. Более того, многие офицеры, лишённые миссией права на работу в полиции, были восстановлены в Министерстве внутренних дел, откуда они продолжают оказывать влияние на работу полиции. Иные бывшие офицеры были назначены на важные политические должности или ключевые посты в общественных организациях. Остается до сих пор неясным,

¹⁴ См. ICG Report No. 118 (8 Oct. 2001).

¹⁵ По данным беседы с членом муниципального совета Братунаца.

насколько смещения с должностей, проведенные МООНБГ, повлияли на работу полиции, поскольку политические партии не упускают возможности назначить себе новых лакеев.

Проект Комиссара полиции является необходимым для устранения такой проблемы, также как и иных форм политического влияния на полицию. Однако остается неясным, насколько он станет успешным. Местные политические власти оказывают огромное сопротивление проекту. С учетом децентрализованной политической системы в БиГ, законы об органах внутренних дел должны быть приняты во всех десяти кантонах и двух государственных образованиях, а также введена должность комиссара полиции (или директора полиции на уровне государственного образования). Не удивительно, что существовало множество вариаций закона в зависимости от политической ситуации в регионе. В конце концов, Чрезвычайный представитель Вольфганг Петриш¹⁶ в качестве одного из своих последних шагов на занимаемой должности с целью достижения гармонизации заставил принять унифицированный закон во всех кантонах и государственных образованиях. Единственной заботой сейчас является вопрос, насколько местные власти будут сотрудничать. Осенью 2002 г. несколько министров кантона Х ушли в отставку из-за разногласий по вопросу назначения в этом кантоне комиссара полиции. Кроме того, существуют серьезные опасения в отношении уровня независимости Независимой комиссии по отбору и оценке.

Существуют очень мало сведений о том, как общественность реагирует на новые полицейские структуры. Однако СФОР провел исследования на эту тему в начале 2001 г. (SFOR, 2001). Деньги миссии и других доноров на обучение полиции окупались: 48,1% респондентов выразили полное согласие с тем, что современная полиция Боснии является более профессиональной по сравнению с довоенной; только 24% с этим не согласились. 44,8% респондентов ответили, что современная полиция подготовлена лучше, чем их довоенные коллеги. Противоположной точки придерживаются 17,7%. Аналогично, 52% ответили, что чувствуют себя уверенно, обращаясь к местной полиции за помощью; против — высказалось лишь 19% респондентов. Однако оборотную сторону медали можно увидеть, рассмотрев следующий вопрос исследования: «Я буду чувствовать себя уверенно, обратившись за помощью к полиции из другого этнического образования». Только 21,2% опрошенных полностью согласились с этим утверждением, тогда как 42,9% ответили негативно. Цифры довольно схожие среди разных этнических групп. Многие граждане комфортно чувствуют себя со «своей» полицией, и гораздо менее комфортно, когда имеют дело с полицией другой этнической группы.

Нерешенные проблемы

Кроме тезисов, описанных выше, еще многие проблемы остаются нерешенными для полиции БиГ. Уровень обычных уличных преступлений остается достаточно низким, тогда как организованная преступность для БиГ стала настоящей проблемой, как неоднократно замечал Пэдди Эшдаун, нынешний Верховный представитель. Например, БиГ стала важной перевалочной базой на пути переправки женщин из Восточной Европы в Западную. Несмотря на зачатки взаимодействия полиции кантонов и государственных образований, их разрозненность и недостаточность кооперации являются значительным барьером в борьбе с организованной преступностью, в частности, с торговлей людьми. Еще одной попыткой решения этой проблемы стало введение Верховным представителем Закона «О легальном взаимодействии и официальном сотрудничестве по уголовным вопросам между Федерацией Боснии и Герцеговины, Республики Сербской и округа Брчко».

¹⁶ Верховный представитель как глава управления высокого представителя является высшим международным представителем по вопросу реализации гражданских аспектов Дейтонских соглашений. Верховный представитель имеет право снимать с должности выборных и невыборных должностных лиц и вводить законы.

Однако проблема организованной преступности в БиГ происходит не только от недостатка сотрудничества между местными правоохранительными органами. Многие последние доклады, как и некоторые другие факты, свидетельствуют о причастности местных властей и полиции к торговле людьми. И в самом деле, торговля людьми может обеспечить надежный источник финансирования основных политических деятелей в БиГ. Есть свидетельства, что органы власти Боснии и Герцеговины, государственных образований и кантонов содействуют торговле людьми. Например, чиновники из Министерства здравоохранения и социального обеспечения РС требовали от санитарных инспекторов того, чтобы все «девушки, работающие в сфере интимных услуг» ежемесячно проходили тест на ВИЧ. Рейды по борделям часто отменяются министрами внутренних дел кантонов, а если они и происходят, то часто случается, их хозяева оповещены о них загодя (ICG Balkans report, May 2002). Миссией предпринимались попытки решить последнюю проблему путем создания процедуры, направленной на снижение шансов офицеров, не участвующих в рейдах, получать информацию об оперативных планах (UNMIBH IPTF Human Rights Office, 2002a; 2002b; 2002c).

В начале 2003 г. для полицейских реформ в БиГ наступил критический период, поскольку МООНБГ уступила свое место в БиГ Европейскому Союзу, который отныне контролировал выполнение полицейских функций. Почти все необходимое для проведения реформы давление осуществлялось МООНБГ и другими акторами международного сообщества. Местные политические власти сделали все для того, чтобы сохранить свой контроль над полицией. Хотя реформы МООНБГ были начаты для того, чтобы сделать работу полиции более эффективной, но слишком мало свидетельств тому, что полиция независима от политических манипуляций. Поэтому многие задают вопрос, насколько эффективны были уже проведенные реформы. Это становится особенно актуальным с учетом разницы в структуре между миссиями ЕС и ООН. Миссия ООН имела в своем составе около 1800 офицеров полиции, тогда как на службе миссии ЕС — лишь 400 офицеров. В результате миссия ЕС будет продолжать практику совместной дислокации, но только на уровне командных структур, в основном — в министерствах, оставляя рядовых полицейских один на один со своими повседневными проблемами. Уже в январе 2003 г. от ОБСЕ и СФОР стали поступать сообщения о том, что полиция вернулась к старым методам работы.

Устойчивость также является проблемой Пограничной службы (ПС). Офицеры были привлечены на работу в ПС со своих участков более высокой зарплатой. К сожалению, размеры этих зарплат превышали возможности БиГ. Несмотря на значительные средства, получаемые от международного сообщества, финансирование ПС остается проблемой. В то время как зарплаты офицеров ПС достаточно велики для БиГ, зарплаты обыкновенных полицейских до смешного малы, даже по меркам БиГ. Более того, их выплату часто задерживают. Такие маленькие зарплаты могут привести к развитию коррупции, так как полиция ищет альтернативные источники существования. Очень мала заработная плата в РС, что только усилило проблему принятия на работу офицеров из числа представителей национальных меньшинств.

Полицейские реформы и социально-политические изменения

Динамика полицейских реформ широко отображает реформы в других институтах в БиГ. В любом случае, местные власти стараются удерживать контроль над институтами, в то время как международное сообщество пытается их реформировать. Например, местные власти выступают против создания общегосударственных институтов, хотя международное сообщество постоянно подталкивает их к этому¹⁷. Однако реформирование полиции может

¹⁷ Боснийцы иногда выступают за создание общегосударственных институтов, поскольку они представляют крупнейшую этническую группу и не имеют родственных государств (в отличие от сербов и хорватов).

столкнуться, по сравнению с другими институтами, с дополнительными трудностями, связанными с их центральной ролью в незаконной деятельности, которая служит финансовой подпиткой местные политические структуры.

Уроки реформы

Проведение всех основных реформ является сложным процессом. В контексте же глубоко разделенного, послеконфликтного общества сложность реформ пропорционально возрастает. Единственным способом их продвижения, в таком случае, остается внешнее давление. И даже при внешнем давлении, устойчивость реформ остается главной проблемой, так как внешние акторы не смогут оказывать помощь вечно. Многие наблюдатели полагают, что местные власти играют в ожидание — давая согласие на проведение реформ, но препятствуя их внедрению — до тех пор, когда международный контроль работы полиции прекратит существовать.

Еще одним важным уроком для МООНБГ, который потребовал определенное время для осознания, стало понимание того, что реформирование на уровне организаций должно идти на шаг впереди от реформирования на индивидуальном уровне. Почти вся ранняя работа МООНБГ была сосредоточена на индивидах — ликвидации военных преступников и нарушителей прав человека, подготовки индивидов в области прав человека и методов демократической работы полиции. Только значительно позже были предприняты шаги для реформирования полиции на институциональном уровне путем, например, деполитизация полиции через введение должности комиссара полиции или проведение полного аудита полиции путем реализации проекта системного анализа. Работа полиции БиГ была бы на более высоком уровне, если бы эти проекты были инициированы раньше, вместо того, чтобы «гнать» их почти перед самым окончанием мандата МООНБГ.

Точно также реформы в полиции для того чтобы быть действительно эффективными, должны проводиться в соответствии с изменениями всей правовой системы. В БиГ проведение изменений в полиции недостаточно координировалось с реформированием судебной системы, что повлияло на эффективность реформирования полиции. Когда МООНБГ-МПССН стали оказывать давление на полицию с целью ее реформирования, что вызвало несогласие политических властей, у этих властей оставалась вторая линия обороны — судебная система. В то время как попытки проведения реформ в полиции были довольно масштабными, проведение реформы судебной системы было запоздалым, неэффективным, и для ее проведения не хватало ресурсов. Сотрудники МООНБГ преимущественно были офицерами полиции, а не юристами и судьями, что не способствовало реформированию судебной системы. Многие считают, что местные политические власти продолжают влиять на судей, что позволяет им не придерживаться принципа верховенства закона.

Литература

- Alic, A., and Jen, T. 2001. 'Serve and Protect Your Own'. *Transitions Online*. Available at: <http://www.tol.cz>
- Bair, A., and Dziedzic, M. 1998. 'The International Police Task Force', in Wentz, L., ed. *Lessons from Bosnia: The IFOR Experience*. Washington.
- Dziedzic, M., and Bair, A. 1998. 'Bosnia and the International Police Task Force', in Oakley, R., Dziedzic, M., and Goldberg, E., eds. *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*. Washington.
- European Stability Initiative. 1999. *Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina: Part One — Bosnian Power Structures*. Report of the European Stability Initiative. Berlin.

- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. (Also known as the Dayton Peace Agreement). 1995. Available at the website of the Office of the High Representative: <http://www.ohr.int>
- Glenny, M. 1992. *The Fall of Yugoslavia: The Third Balkan War*. New York.
- Holbrooke, R. 1998. *To End a War*. New York.
- Human Rights Watch. 1998. 'Bosnia-Herzegovina beyond restraint: politics and the policing agenda of the United Nations International Police Task Force', in *Human Rights Watch Report*, vol. 10, no. 5.
- International Crisis Group, *ICG Balkans Report* no. 130. 10 May 2002. 'Policing the police in Bosnia: a further reform agenda'. Brussels
- International Crisis Group, *ICG Balkans Report* no. 118. 8 Oct. 2001. 'The wages of sin: confronting Bosnia's *Republika Srpska*'. Brussels.
- International Crisis Group. 1999. *Is Dayton Failing? Bosnia Four Years after the Peace Agreement*. Brussels.
- Perito, R. 'A critique of the OHR Report on a police follow-on mission to UNMIBH and the UN International Police Task Force'. Paper commissioned by UNDP.
- SFOR. 8 Mar. 2001. 'Survey on police'. SFOR document.
- Silber, L., and Little, A. 1995. *The Death of Yugoslavia*. London.
- Somers, S., and Reeves, T. 1996. 'A functional review of the criminal justice system of Bosnia and Herzegovina'. ICITAP Report. Washington.
- UNMIBH. 1996a. Agreement on restructuring the Police Federation of Bosnia and Herzegovina. 25 Apr. 1996.
- UNMIBH. 1996b. 'Internationally accepted principles of policing in a democratic state'.
- UNMIBH. 1998. *Framework Agreement on Police Restructuring, Reform and Democratisation in the Republika Srpska*. 9 Dec. 1998.
- UNMIBH. 2000. *MIP Action Plan (MIP-MAP) 2000–2002*. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH. 2002. 'UNMIBH Achievements'. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH IPTF Human Rights Office. 2002a. *Systems Analysis of the Police in Canton VII*. UNMIBH document.
- UNMIBH IPTF Human Rights Office. 2002b. *Systems Analysis of the Police in the Federation of Bosnia-Herzegovina*. UNMIBH document.
- UNMIBH IPTF Human Rights Office. 2002c. *Systems Analysis of the Police in the Republika Srpska*. UNMIBH document.
- UNMIBH SRSG Report Dec. 1995. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH SRSG Report Dec. 1997. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH SRSG Report Sep. 1998. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH SRSG Report Mar. 2000. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH SRSG Report Nov. 2000. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH SRSG Report June 2001. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH SRSG Report June 2002. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH SRSG Report Dec. 2002. Available at: <http://www.unmibh.org>
- UNMIBH Policy IPTF-P02/2000. 15 May 2000. 'Registration, Provisional Authorisation and Certification'. UNMIBH document.
- UNMIBH Policy IPTF-P/2001. 2001. 'Removal of provisional authorization and disqualification of law enforcement agencies personnel'. UNMIBH document.
- UNMIBH Policy IPTF — P06/2001 A. 2001. 'Police Commissioner's Project'. UNMIBH document.

Глава 2

**«ОСОБАЯ И ДРУГАЯ»:
РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ В ХОРВАТИИ***Саня Кутняк Ивкович*

Милиция, согласно латинскому корню (miles, militis — солдат), — это армия граждан или людей, «специальное вооруженное образование, целью которого является поддержание правопорядка в городах и деревнях», а в соответствии с югославской практикой по окончании Второй мировой войны, это «вооруженные люди» или «охранники [социалистической] революции». Греческий корень полиции (politeia — организованная государственная жизнь) определяет это понятие как профессиональное учреждение, отвечающее за обеспечение общественного порядка и государственной системы, и исключает идеологический налет предыдущего термина (Kobali и Balokovic-Krkles, 1995: 10).

Республика Хорватия и ее полиция

Республика Хорватия (*Republica Hrvatska*), которая входила в состав бывшей Югославии, обрела независимость в начале 1990-х гг. Хорватия является как центрально-европейской, так и средиземноморской страной, с территорией 21829 квадратных миль, или 56610 квадратных километров, и населением 4,7 миллионов человек. Восемь из десяти граждан объявили себя этническими хорватами, а 78% — римскими католиками (1997 Croatian Almanac, 1998).

Хорваты живут в Юго-Восточной Европе более тринадцати веков. История была свидетелем существования независимого хорватского королевства и ее союза с Венгрией и Австрией. Средиземноморские земли Хорватии периодически находились под властью Италии. Вследствие распада Австро-Венгерской монархии в 1918 г., Хорватия стала частью Королевства сербов, хорватов и словенцев (позже переименованного в Королевство Югославии). После Второй мировой войны Хорватия стала социалистической республикой в составе коммунистической югославской федерации. После распада югославской федерации в 1992 г. Республика Хорватия была признана независимым и суверенным государством.

В настоящее время Хорватия находится в процессе перехода к демократическому обществу и рыночной экономике. Путь к демократии не был простым; это обстоятельство серьезно повлияло и на полицию (Kutnjak Ivkovic и Klockars, 2003).

Путь был далеко негладким: страна вела оборонительную войну против агрессии просербски настроенной югославской армии и различных военизированных отрядов. Поток беженцев из Боснии и Герцеговины, десятилетнее правление сильной правой политической партии, усиление национализма, непрерывные последствия неэффективного руководства экономикой, переход к рыночной экономике и высокий уровень безработицы — все эти факторы формируют обстановку, в которой действует хорватская полиция, и оказывают значительное влияние на уровень ее профессионализма.

Хорватская полиция, одна из самых молодых полицейских структур в Европе, является частью Министерства внутренних дел Хорватии. Иерархически централизованная организационная структура полиции состоит из начальника полиции (Police Law, 2000) и его аппарата в верхней части пирамиды, 20 полицейских управлений — посередине, и приблизительно 200 полицейских участков — внизу. Работники аппарата Министерства издают приказы, координируют и определяют основные направления деятельности подразделений полиции, но редко привлекаются к мероприятиям по обеспечению правопорядка. Управленческие работники среднего звена не только «следят за ситуацией в зоне своей ответственности, но и организуют и направляют деятельность полицейских участков ... [а также] ... принимают непосредственное участие в мероприятиях по обеспечению правопорядка» (Kuretic, 1994: 35). Обычная полицейская работа осуществляется на полицейских участках, среди которых можно выделить специализированные (например, полицейские участки в аэропортах, отделения пограничного контроля, полицейские автоинспекции) и основные. В настоящее время к полицейской службе привлечено приблизительно 20000 аттестованных работников, или 4,28 офицеров полиции на одну тысячу граждан.

Современная хорватская полиция имеет короткую, но бурную историю. На протяжении менее чем десятилетнего существования хорватской полиции пришлось сыграть существенную роль в оборонительной войне и пройти через еще не заверченный процесс трансформации на пути к демократии. Накануне войны в начале 1990-х гг. Хорватия была еще республикой в составе бывшей Югославии. Осознавая необходимость создания вооруженных сил, способных защитить страну в случае угрозы возникновения войны, хорватский парламент в апреле 1991 г. принял соответствующие, предусмотренные законом, изменения, нацеленные на формирование Корпуса национальной гвардии (КНГ) как полицейского формирования в составе Министерства внутренних дел (которое, за исключением югославской армии, являлось единственной законной вооруженной силой на хорватской территории в то время). Война началась вскоре после того, как президент Республики Хорватия объявил результаты всеобщего референдума, в соответствии с которыми Хорватия становилась независимым государством (23 мая 1991 г.). Офицеры полиции составили костяк КНГ, особенно в первые несколько месяцев его существования. Следовательно, в течение почти двух лет полиция выполняла две функции: оборонительную и основную полицейскую (Kutnjak Ivscovic, 2000).

Сама война и комплекс связанных с ней последствий — начиная от четкого отделения новой полиции от старой югославской милиции, выполнения полицией военной функции обороны страны, воцарения кодекса молчания среди работников полиции, и заканчивая ее влиянием на состояние экономики страны и повышение уровня общественного доверия к полиции — все это составляет специфику процесса продвижения Хорватии к демократическим методам правоохранительной деятельности, несмотря на тот факт, что некоторые из этих проблем характерны для практически любой страны, претерпевающей процесс трансформации.

Старая югославская милиция

Чтобы лучше понять обстоятельства, которые привели к критической фазе в развитии хорватской полиции и определяли ее структуру и методы работы, необходимо понять какое наследие ей досталось от своей предшественницы, старой югославской милиции. Бывшая Югославия была федерацией около пяти десятилетий (1945–1991 г.г.), в течение этого периода организация и работа милиции, большей частью, находились под контролем федеральных органов. Некоторые законы, принятые в конце 1960-х и 1970-х гг., как и федеральная Конституция 1977 г., создали предпосылки для передачи большинства функ-

ций, выполняемых милицией, республикам, в то время как контроль над решением основных задач, связанных с безопасностью, оставалось за федеральными органами.

Хорватский Закон об органах внутренних дел 1985 г. регулировал организацию и деятельность милиции в Хорватии (которая в то время оставалась федеративной республикой в составе Югославии). Согласно Закону, задачи милиции были гораздо обширнее, чем поддержание спокойствия, обеспечение правопорядка, предотвращение преступлений, а также борьба с преступностью, что типично для полиции в государствах западной демократии. Они включали задачи в области государственной безопасности (защита конституционного строя), общественной безопасности (защита жизни и безопасности граждан, предотвращение и расследование преступлений, защита общественного порядка и мира, регулирование дорожного движения, а также охрана границы, обеспечение контроля над передвижением и проживанием зарубежных граждан, регулирование вопросов, связанных с приобретением и хранением оружия), и различные другие задания (контроль над деятельностью ассоциаций граждан и общественными собраниями, выдача паспортов и идентификационных документов, регулирование вопросов предоставления гражданства и регистрации граждан) (Макра, 1989: 16).

Однако, как отмечает Макра (Макра, 1989: 17), органы внутренних дел составляли часть системы общественной безопасности. Поэтому в целях защиты коммунистического режима, они прослушивали, следили и собирали досье на потенциальных «врагов государства». Секретность, мистификация и отсутствие подотчетности перед обществом были необходимыми элементами для продолжения такой деятельности, которая обуславливала их высокомерие, отсутствие уважения и грубость по отношению к гражданам. Милиция повсюду имела репутацию необразованной непрофессиональной организации военного образца (Kutnjak Ivkovic, 2000: 49). Хотя милиция иногда и занималась совершенствованием навыков своих офицеров, все же грубое обращение к гражданам и отсутствие общественного доверия были ее характерными чертами постоянно.

Реформы и изменения

Основные цели

В рамках процесса демократизации бывших коммунистических стран в конце 1980-х и начале 1990-х гг., а также с учетом перспективы присоединения к Европейскому союзу, построение нового хорватского государства, которое не должно идентифицироваться с бывшей коммунистической Югославией, было неразрывно связано с установлением демократии и рыночной экономики как основных направляющих процесса перехода. Поскольку оборонительная война и процессы демократизации совпали по времени, война опустошила значительную часть ресурсов и целиком затмила процессы перехода в 1991–1992 гг. Широкомасштабные изменения в законодательстве и экономике, необходимые для успешного перехода к демократическому обществу и рыночной экономике, были временно «заморожены». Однако эта помеха неожиданно оказала и пользу: она помогла придать хорватской полиции статус, который будет ее четко отличать от югославской милиции.

Когда война с новой просербской Социалистической Республикой Югославия разразилась в 1991 г., большинство полицейских офицеров сербской национальности оставили свою работу в Хорватии и приняли участие в борьбе против вновь созданного Корпуса национальной гвардии (КНГ). Согласно переписи населения 1991 г., 12% населения Хорватии составляли лица сербского происхождения (Lajic, 1995: 60), в то время как доля этнических сербов в старой хорватской милиции превышала 70% (Halo, vol. 44, 1995: 5), особенно среди руководства. Поэтому в начале 1990-х г.г. представление о милиции было связано с просерб-

ской Социалистической Республикой Югославия, хотя, с другой стороны, представление о хорватской полиции идеализировалось под влиянием ее роли в обороне государства.

Опросы общественного мнения отображали эти изменения: согласно мнениям специалистов (World Values Survey, 1995), большинство хорватских граждан, опрошенных в 1995 г., отметили высокую степень уважения к хорватской полиции. Оказалось, что полиция, являясь вторым наиболее уважаемым общественным институтом (после армии), пользуется большим уважением, чем церковь, парламент или судебная система.

Хотя независимость и война совместно создали условия для развития новой полиции, не наделенной чертами старой коммунистической милиции, война также замедлила прогресс в реализации более широких изменений в законе и экономике, которые должны были облегчить процесс перехода. Действительно, тогда как новая хорватская Конституция, основной законодательный акт, был принят еще в 1990 г., полная реформа системы криминальной юстиции и детальное регламентирование законом вопросов обеспечения конституционных прав (т.е., законодательная реформа) произошли только в 1997 г. В раннем периоде, между 1990 и 1992 гг., обсуждения и дебаты по вопросам, как изменить полицию и развитию каких ценностей следует давать приоритет, что типично для других стран в период реформ, были временно заменены дискуссиями, в конечном счете, связанными с обороной, т.е., как ускорить процесс набора в полицию, как оснастить личный состав необходимым снаряжением, как его обучить.

Дискуссии о переходном периоде, демократизации и европейской интеграции, в целом, а также о полиции, ее роли и ее ценностях, частности, привлекли к себе внимание по мере затухания войны (актуальность военных проблем начала снижаться в 1992 г., хотя четверть территории страны оставалась под оккупацией еще до 1995 г.). Политики и ученые использовали такие громкие слова, как, например, подотчетность общественности, прозрачность деятельности, ответственность и верховенство закона, в то время как руководители полиции сосредоточились на повышении профессионализма, образовании и вежливости. Например, Желько Хорватич, профессор права, констатировал (Zeljko Horvatic, 1994: 42):

государству придется удерживаться от вмешательства в права человека и свободы, если только это не является необходимым. Это написано в нашей Конституции [обращение к букве закона]. С другой стороны, особенно при обсуждении полицейской работы, нам придется иметь в виду еще другое понятие — понятие общественного государства — которое внешне входит в конфликт с принципом верховенства закона, а на деле, фактически, дополняет его. Общественное государство — это государство всех граждан. Это значит не только, что гражданина необходимо защищать от вмешательства в его права и свободы ... но и что гражданину придется иметь гарантированную государством защиту его прав, если только обеспечение этих прав не ограничивается законом и несением официальных обязанностей государственными должностными лицами, включая полицию ... [Мы] стараемся следовать высочайшим стандартам [установленным] Европейским советом и Объединенными Нациями. Это все должно уравновешиваться; это предписание закона ... Это легче сказать, чем сделать. И это является ролью полиции в демократическом обществе, особенно законопослушное поведение и верность принципу верховенства закона, основанные на законах, поддерживающих основы демократического государства [и] разделение государства и правительств.

Иван Ярняк, бывший Министр внутренних дел, предложил немного другой взгляд на эту же тему — верховенство закона (Piskor, 1993: 5):

Мы пытаемся достичь того, чтобы каждый хорватский полицейский офицер был благовоспитан, профессионален, и следовал предписаниям закона ... Это очень важно для хорватской полиции, что, с одной стороны, полицейские офицеры должны быть вежливыми и благовоспитанными по отношению к гражданам и, с другой стороны, что они должны быть уважаемы и приняты хорватским народом.

Кроме того, отношение «война окончена» начало доминировать во взглядах полицейских руководителей в середине 1990-х гг. Как отметил Драго Матич, руководитель одного из территориальных управлений полиции: «Не существует хорошего полицейского офицера без развитого чувства любви к родине и профессиональной квалификации. Все наши полицейские офицеры доказали их любовь к отечеству в войне, сейчас пришло время для профессиональной подготовки» (Rako, 1997: 15).

Проблема демократической правоохранительной деятельности продолжала оставаться темой дискуссий. Например, Министерство внутренних дел само организовало семинар по вопросам «функций полиции в демократическом обществе» в 1994 г. (см. Sintić, 1994). Во вступительной речи, в то время занимавший должность министра внутренних дел, Иван Ярняк, говорил о балансе между защитой прав граждан и защитой интересов общества в широком понимании. Отмечая, что много критических вопросов о полиции остаются открытыми, и что имеется большое количество способов совершенствования существующей системы, он добавил (Jarnjak, 1994: 2):

В демократическом обществе эти инструменты [борьбы с преступностью] должны обеспечить равновесие между защитой индивидуальных прав и свобод граждан, и защитой интересов общества в широком понимании. Этот баланс является таким, какой отображает уровень демократизации данного общества... Ясно, что нелегко обеспечить этот баланс, особенно в сложных общественных условиях, которые имеют влияние на полицию в молодых демократических государствах, как, например, наше, с помощью расширения текущих задач и с помощью разработки новых ... Я убежден, что новая территориальная и организационная структура Министерства внутренних дел основана на демократических принципах полицейской деятельности западных государств и базируются на наших собственных специфических условиях, обеспечивая хорошую основу для совершенствования новой полиции, особенно, учитывая образование нового профессионального полицейского кодекса чести, расширения контрольной системы, и большей степени взаимного доверия между полицией и общественностью.

Процесс демократизации сосредоточивается на пяти ключевых понятиях: деполитизация, демилитаризация, профессионализм, демистификация и сокращение численности. Деполитизация полиции должна служить ликвидации связей между политиками и полицейскими руководителями, которые в прошлом приводили к тому, что полиция обслуживала интересы коммунистической партии, и к политическому вмешательству в повседневную полицейскую деятельность, в процессы подбора и отбора кадров. Демилитаризация отражает идею, согласно которой полиция должна быть не силою военного образца, но ориентированною на общество службой, которая меньше характеризуется военной организационной структурой и больше — деловыми качествами рядовых работников, а также ликвидацией строгой системы командной иерархии. С деполитизацией и демилитаризацией связано понятие демистификации. Этот процесс направлен на то, чтобы снять вуаль секретности с полицейской работы (что оправдано только для защиты национальных интересов и интересов безопасности) и сделать деятельность полиции более прозрачной и подотчетной.

Процессы деполитизации и демистификации, как отмечалось, должны проходить параллельно с процессом профессионализации полиции: по мере снижения уровня политического вмешательства (оправданного при защите интересов общества) и уровня защиты, обеспеченного мистификацией, в то время как профессионализация должна развивать и усиливать подотчетность полиции посредством ее профессиональной подготовки и разработки различных механизмов ответственности. Наконец, поскольку цели полиции изменились, и полиции больше не нужно следить за каждым членом оппозиции и брать на себя функции обороны страны, численность полиции и объемы финансирования должны быть планомерно сокращены до европейских стандартов.

Оппозиция демократизации полиции была крайне незначительна, если не сказать минимальна. Кроме того, не было и ностальгии по «старым добрым временам», как и сопротивления на пути к демократизации полиции. Причина была проста: «старые добрые времена» были связаны с Югославией, которая к тому времени создала очень негативный образ и поэтому была крайне непривлекательной.

Изменения в законодательной системе полиции

Основной законодательный акт, Конституция, был принят достаточно рано (в 1990 г.) в условиях, когда война казалась надвигающейся и неизбежной. Однако Конституция, как и ожидалось, лишь определила основы законодательной системы и демократического государства. В сравнении с набором правовых норм, типичных для коммунистической эры, новые гарантии, предоставленные Конституцией, были связаны с совершенно другим набором прав и свобод граждан. Одной из этих важнейших и основных ценностей, закрепленной Конституцией, является принцип верховенства права (Статья 3, Конституция, 1990).

Помимо провозглашения фундаментальных ценностей, Конституция содержит 27 статей, специально посвященных «личным и политическим свободам и правам». Целый ряд этих статей непосредственно можно отнести к полицейской работе: они устанавливают презумпцию невиновности (Статья 28); требуют наличия судебного ордера для ареста за исключением случаев, когда имеется обоснованное подозрение, что подозреваемый совершил тяжкое преступление и он подлежит немедленной передаче в суд (Статья 24); определяют, что для производства обыска в жилом помещении требуется ордер, проведение обыска без ордера разрешается только в случае, если его целью является выполнение ордера на арест, или задержание преступника, или предотвращение серьезной опасности жизни или нанесения существенного ущерба имуществу (Статья 34); требуют оповестить подозреваемого о выдвинутом против него обвинении (Статья 29); запрещают какие-либо злоупотребления в отношении подозреваемых (Статья 23); и требуют гуманного обращения с ними (Статья 25).

Конституция заложила основы для последующего детального законодательного регулирования через различные нормативные акты. Однако тем временем началась война, и гораздо практичнее было просто изменить старые законы времен коммунистического режима. Фактически, новая совокупность нормативных актов была принята только в 1997 г. Как отметил Хорватич (Horvatic, 1994: 41), простые поправки к старым законам рассматривались, как первый шаг:

Мы унаследовали основу законодательства от бывшей Югославии. Мы изменили их на лету. Быстро. Но мы не могли дестабилизировать законодательную систему путем отмены всех старых законов и принятия совершенно новых. Это было невозможно. Поэтому, мы вмешались только в те сферы, где изменения могли быть приняты без нанесения ущерба демократии. Однако дорога по направлению к принятию новых законов — это длинный путь, и он еще продолжается. Дело заключается не только в принятии новых законов, но и в привычках

граждан вести себя согласно новым законам. Законы изменить легко, привычки людей изменить иногда легко, а иногда намного труднее. И не только [привычки] людей, которые являются частью государственного аппарата, включая полицию и судопроизводство, но и простой народ на улице, который привык к жизни в системе, где, я должен отметить, приветствуется незаконность, как и решения, которые либо не отвечают требованиям закона, либо противоречат закону.

Изменения существующих законов, принятых при социалистическом режиме, должны были обеспечить большее соответствие новым общественно-политическим условиям, например, новая редакция Уголовного кодекса 1996 г. В то время эта «миниреформа» стала частью подготовительной стадии для принятия полностью нового криминального законодательства и отображала некоторые из будущих предусмотренных законом изменений (Pavisić и Veić 1996: x).

В конце пятилетнего процесса, предпринятого Министерством юстиции, в 1997 г. была проведена реформа законодательства, имеющего отношение, как к уголовному процессу, так и к уголовному праву. Сосредоточение на новых политических, общественных и экономических условиях, а также рассмотрение достижений в области сравнительного права в европейских и англосаксонских традициях, новая законодательная власть приняла два новых закона, имеющих огромное значение для полиции: новый Уголовно-процессуальный кодекс (1997 г.) и новый Закон о полиции (2000 г.).

По сравнению с более ранней, часто изменяемой, версией Уголовно-процессуального кодекса, Кодекс 1997 г. обеспечивает детальное описание уголовного процесса, который демонстрирует заметный акцент на традициях гражданского и обычного права. Новый кодекс также детально регулирует вопросы обеспечения прав граждан, закрепленных в Конституции. С момента первого допроса подозреваемый (Статья 4), должен быть уведомен об обвинениях, выдвинутых в отношении него/нее, предупрежден, аналогично тому, как это предусматривает закон Миранды¹, о своем праве хранить молчание и нанять адвоката. Кроме того, если подозреваемый не возражает, полиция может известить об аресте его семью или любое лицо по его/ее выбору (Статья 6; Статья 177). Хотя полиция не имеет права допрашивать подозреваемого во время предварительной процедуры расследования (Статья 177), если подозреваемый арестован, или если имеется ордер на обыск, полиция должна проинформировать подозреваемого о его/ее праве хранить молчание и праве на адвоката. Наказание за нарушение этих правил, в форме измененной версии исключительного правила (т.е. запрет на использование доказательств, собранных с нарушением требований закона как основа для вердиктов и/или судебных решений, в целом), определено в Статье 9. Если суд использует доказательства, собранные с явными нарушениями закона, это является основанием для подачи апелляции (Статья 367).

Кодекс также регулирует вопросы применения силы, применяемой полицией в процессе проведения предварительного расследования: когда полиция выполняет ордер на арест или осуществляет иной законный арест, она имеет право применить «силу только [в той степени], которая необходима для произведения ареста и с последствиями, пропорциональными тяжести совершенного преступления» (Статья 96). Статья 54 Закона о полиции

¹ С целью защиты обвиняемого по уголовному делу против самоговора, гарантированной Пятой поправкой к Конституции США, и обеспечение правом пользоваться услугами адвоката, что гарантируется Шестой поправкой, Верховный суд США по делу Миранда против Аризоны (384 US 436 (1966)) заявил, что «перед проведением любого допроса лицо должно быть предупреждено о том, что оно имеет право хранить молчание, что любое его заявление может быть использовано против него и что он имеет право на адвоката».

(2000 г.) предусматривает обязанность полицейского офицера применять силу минимально возможного уровня. Применение силы, которое может повлечь смерть или серьезные повреждения здоровья задержанного, может применяться только к пытающемуся скрыться преступнику, обвиненному в преступлении, наказание за совершение которого предусматривает, как минимум, десять лет лишения свободы, или если сопротивление подозреваемого может подвергнуть опасности жизнь или здоровье граждан (Статья 96).

Кодекс также предусматривает, что полиция должна доставить подозреваемого к следователю немедленно, максимум, в пределах 24 часов со времени ареста (Статья 97). К тому же, легитимный обыск помещений, как часть процедуры расследования, может выполняться только на основании судебного ордера (Статья 213), если только не имеют место исключения, предусмотренные Конституцией (Статья 216). Одно из таких исключений составляет обыск, направленный на поиск преступника: во время реализации ордера на арест подозреваемого, подозреваемый может быть обыскан и без ордера, если есть подозрение, что подозреваемый вооружен или что он/она может уничтожить или скрыть доказательства (Статья 216).

Серьезные ограничения прав граждан в форме использования специальных методов, таких как, прослушивание телефонных разговоров, подслушивание, слежка или использование агентуры, могут применяться только на основании письменного разрешения суда и только для ограниченного количества уголовных преступлений (преступления, совершенные против государства и преступления, международного характера; самые серьезные виды тяжких преступлений, начиная с убийства и вооруженного ограбления и заканчивая похищением людей и вымогательством; а также уголовные преступления, наказание за совершение которых предусматривает, как минимум, пять лет лишения свободы, если имеется обоснованное подозрение, что они планировались или совершались группой людей или преступной организацией (Статьи 180–1).

Самое недавнее дополнение к новой законодательной базе — это Закон о полиции 2000 г. Этот закон дает определение полиции и содержит список ее задач. В частности, Закон определяет полицию как «общественную службу Министерства внутренних дел, основным заданием которой является выполнение задач, предусмотренных законом» (Статья 2). Таким образом, на нее более не возлагаются функции, связанные с обеспечением безопасности государства. Задачи, перечисленные в Статье 3, сейчас включают: защиту жизни, прав, безопасности и здоровья граждан; защиту собственности; предотвращение и раскрытие преступлений и иных правонарушений; поиск лиц, совершивших преступления и иные правонарушения, а также их доставку в соответствующие органы; обеспечение контроля и регулирования дорожного движения; осуществление миграционной политики в соответствии с законом о полиции; охрана государственной границы; а также другие задачи, предусмотренные Законом о полиции.

Определение понятия полиции и ее роли как общественной службы, ориентированной на защиту жизни и собственности, сейчас соответствует традиционным требованиям демократии. Фактически, первое положение Закона (Статья 2) содержит понятие полиции и провозглашает, что полиция создана для обеспечения защиты конституционных и других прав и свобод граждан. Далее она определяет, что полиция имеет право на использование благоразумия и силы, и определяет способы реализации этих полномочий (таким образом, определяя границы допустимого поведения полицейского). В то же время, Закон о полиции содержит статьи, повышающие уровень ответственности, определенный Конституцией (Статья 20 о личной ответственности; Статья 25 о причинении гражданского вреда) путем обращения к личной ответственности полицейских офицеров (дисциплинарной, уголовной) и гражданской ответственности государства за нарушения прав граждан, совершенных полицией.

Деполитизация полиции — идея, что полиция должна быть ответственна не перед членами господствующей партии, а перед общественностью — была одним из аспектов, которые отличают старую милицию от новой полиции. Некоторые из самых ранних изменений в Законе о внутренних делах 1991 г., запрещаю полицейским офицерам вступать в члены какой-либо политической партии. Новый Закон о полиции 2000 г. содержит подобные нормы (Статья 95). К тому же, недавние изменения в организации полиции, включая новую должность начальника полиции, стремятся установить буфер между министром как политическим деятелем и офицерами полиции.

Изменения в организационной структуре и политике полиции

Министерство внутренних дел «унаследовало коммунистическую организацию, менталитет и пути понимания полиции» (Moric, 1994: 121). Политики и высокопоставленные руководители хотели провести комплекс коренных изменений с целью приспособиться к новым временам, однако вмешалась война. Фактически, изменения в организационной структуре, связанные с войной, приобретенной независимостью страны, переходом к демократии переплетаются, и иногда их тяжело разъединить.

Для начала страна прошла через масштабные изменения в организации территориальных единиц. Когда-то страна была разделена на 20 округов, и Министерство внутренних дел являлось одним из первых министерств, которые были реорганизованы соответственно. Отдельные аспекты этих изменений могут быть объяснены непосредственно новой демократической ориентацией:

Новые реформы также ликвидировали социалистическую/коммунистическую идею малых районов и сильных местных управлений и их полицейских участков. Из-за того, что полицейские участки больше не создавались на основе принципа обслуживания округа как наименьшей территориальной единицы, полицейские участки могли теперь создаваться таким образом, что, если так требовала организация территории, то один и тот же полицейский участок мог выполнять задачи для нескольких округов ... Как следствие того, что Министерство осуществляет свою деятельность на принципах открытости общественности, организация Министерства сейчас публично доступна ... так же как и имена руководителей и их заместителей в каждом из полицейских подразделений (Kutnjak Ivković. 2000: 59).

Согласно Закону о полиции (2000 г.), полиция сейчас организована в виде трехуровневой системы с Министерством внутренних дел и Начальником полиции на верхней ступени иерархии, 20 полицейскими управлениями (соответствующими 20 территориальным единицам) посередине и около 200 полицейских участков на нижней ступени иерархии. Однако, отказавшись от закрытой и малоподвижной военизированной структуры, начиная с 1990-х гг., Министерство придерживается точки зрения, что организация должна иметь определенный уровень гибкости, допуская определенные корректировки в зависимости от «уровня безопасности и способов адаптации к меняющейся обстановке» (Moric, 1994: 122). С идеей демилитаризации были связаны и изменения в системе званий и должностей.

Пока демократические общества рассматривают полицию как один из общественных институтов, обслуживающих граждан (что отмечает новый хорватский Закон о полиции 2000 г.), коммунистические режимы рассматривали полицию, прежде всего, как один из механизмов защиты коммунистического режима и его ценностей. Секретность и мистификация полиции, типичные для коммунистической милиции, очевидно, сталкиваются с пониманием полиции как институтом общественных услуг. Организационные изменения, проведенные в соответствии с этой точкой зрения, были направлены на повышение степени полицей-

ской ответственности. Закон о полиции требует, чтобы министр ежегодно информировал парламент о результатах работы полиции (Статья 7), в то время как вопросы деятельности полиции обсуждал с парламентской комиссией по вопросам внутренней политики и государственной безопасности чаще. Полиция также должна иметь обязанность оповещать через средства массовой информации общественность о своей деятельности, и непосредственно информировать отдельных граждан и организации по отдельным вопросам, к которым они проявили интерес.

Поэтому Министерство провозгласило открытость по отношению к общественности (как часть процесса демистификации полиции) одним из основных изменений, которые были проведены еще в середине 1992 г., и создало два новых подразделения, отдел по связям с общественностью и отдел международных отношений. Отдел по связям с общественностью был создан с двойной целью: подготовки обзоров публикаций о полиции (в основном, из газет) для полицейских руководителей и проведение опросов общественного мнения:

Деятельность отдела по связям с общественностью Министерства внутренних дел организована таким образом, что позволяет осуществлять эффективные отношения с общественностью через двухстороннюю систему коммуникации: оценку внутреннего и внешнего общественного мнения и обзоров прессы. Это создает основу для более эффективного анализа стратегии и тактики в общественных отношениях и обеспечивает прямой контакт с внутренней и зарубежной общественностью с помощью информационного бюллетеня Министерства 'Halo 92', а также и других средств и видов деятельности, особенно направленных на лидеров общественного мнения, т.е., репортеров от каждой области средств массовой информации (Kuretic, 1994:44).

В демократическом обществе хорошо построенные отношения с общественностью включают право граждан подавать жалобы на неудовлетворительную работу полиции и ее проступки. Закон о полиции (2000 г., Статья 6) не только гарантирует гражданам это право, но и обязывает полицию реагировать на такие жалобы. Закон детализирует конституционную норму о личной ответственности государственных служащих, нарушающих конституционные права граждан в процессе осуществления своих служебных обязанностей (Статья 20, Конституция 1990 г.). Закон о полиции предусматривает возбуждение дисциплинарного производства и дисциплинарную ответственность за такие нарушения. Если непосредственные руководители осуществляют оперативный контроль над поведением своих подчиненных, то Министерство создало отдел внутренних дел в составе Кабинета министра:

Отдел внутренних дел был создан в составе Кабинета министра в начале 1994 г. с целью осуществления контроля над соблюдением офицерами полиции требований законодательства, а также выявления и предотвращения нарушений дисциплины и положений Кодексу чести полиции. При создании отдела использовался опыт полиции развитых стран Западной Европы. Деятельность офицеров, работающих в отделе внутренних дел, регламентируется правилами оперативно-розыскной деятельности в соответствии с требованиями специальных Правил поведения (Kuretic, 1994: 47).

Более того, министерство создало отдел анализа и развития. Назначением отдела является анализ текущей криминогенной ситуации и выявление тенденций развития преступности. Эти отчеты публикуются ежегодно. Согласно министерству (Kuretic, 1994: 43), «существенная часть работы отдела — это разработка отчетов, информирующих общественность о положении в области обеспечения безопасности».

Проблемы персонала лучше всего иллюстрируют связь между возникновением нового государства, началом войны и демократическими изменениями. В частности, когда разра-

зилась война, значительное количество полицейских офицеров сербской национальности, которые составляли большую часть хорватской полиции, оставили службу. Это способствовало возникновению проблем, по своему характеру отличавшихся от тех, с которыми сталкивались другие страны при переходе к демократии. Ввиду наличия определенной связи между этнической принадлежностью и характером политических взглядов, проблема дисквалификации возникла, прежде всего, на основании этнического происхождения. Однако пока существовали определенные различия между персоналом старой милицией и новой полицией, дисквалификация была вызвана, прежде всего, последствиями процесса самоочищения, а не навязанного государством процесса чистки.

Если до 1990-х гг. налицо было перенасыщение представителями одной этнической группы (Halo, vol. 44, 1995: 5; Lajić, 1995: 60), то сейчас «этнический состав полиции соответствует этническому составу хорватского государства» (Gledes 1994: 56). Конституционный закон о правах человека и свободах, а также правах национальных и этнических образований или меньшинств в Республике Хорватия (1992 г.) предусматривает, что этнический состав руководства полиции на территории со специальным статутом должен соответствовать национальному составу населения (Статья 44). Это было достаточно сложной проблемой на 5% хорватской территории, которая впоследствии была реинтегрирована мирным путем, поскольку этнические сербы составляли большую часть населения в ряде городов/муниципалитетов перед тем, как разразилась война. По мере возвращения перемещенных лиц в середине и конце 1990-х гг., демографические характеристики региона изменились. В то же время, группы хорватских и сербских полицейских офицеров были направлены либо в Международную академию правоохранительной деятельности в Будапеште, или в тренировочный центр для совместных патрулей в г. Эрдут. После того, как мирная реинтеграция была завершена в январе 1998 г., охрана порядка обеспечивалась с помощью совместных патрулей.

Что касается гендерных аспектов проблемы, то следует отметить, что данные о количестве женщин среди сотрудников бывшей милиции отсутствуют. Сейчас этот показатель составляет приблизительно 20% численности полиции. Эта цифра значительно превышает аналогичные показатели в полиции Австрии, Нидерландах, Испании, Швейцарии, Турции или Соединенных Штатах. В то же время это ниже, чем в Финляндии, Норвегии или Швеции (Kangaspunta *et al.*, 1999: 168).

Достижение этнического баланса было связано с войной: с одной стороны, значительное количество офицеров старой милиции ушли со службы; с другой стороны, обстоятельства требовали приема на службу большого числа полицейских офицеров, которые должны были принять участие в войне. Хотя новобранцы официально числились работниками полиции, их основной ролью в то время была оборона страны. Требования к новобранцам в начале 1990-х г.г. были неофициально снижены. В результате вновь принятые на службу офицеры полиции проходили ускоренную полицейскую подготовку. Стандартная подготовка вновь принятых полицейских из числа лиц с законченным полным средним образованием занимала шесть месяцев, после чего кандидаты проходили шестимесячную стажировку в практических подразделениях (Jurina, 1994: 75). В условиях надвигающейся войны, резерва времени для организации стандартной полицейской подготовки не было, и министерство разработало ускоренный вариант подготовки, входе которой особое внимание уделялось вопросам борьбы с терроризмом. Свыше 6000 человек прошли этот курс в последние четыре месяца 1991 г. (Kutnjak Ivković, 2000: 51). После окончания военных действий министерство потребовало от своих работников прохождения дополнительной полицейской подготовки, что способствовало росту их профессионализма.

Некоторые изменения в работе с кадрами и учебных программах во время проведения курсов подготовки описаны Кутняком Ивковичем (Kutnjak Ivković, 2000: 78):

Было заменено около 90% лиц профессорско-преподавательского состава, и около 50 % учебного времени в школе (полицейской академии) было посвящено вопросам работы полиции с населением, где отрабатывались вопросы этикета, делового общения, делового письма, изучение иностранных языков... Курсанты также проходили курсы социологии, психологии, судебной психологии... Помимо отдельного курса этики, различные ее аспекты были предусмотрены и во время изучения других дисциплин. Остальная часть программы посвящена различным профессиональным дисциплинам, включая проведение как теоретических, так и практических занятий. Например, процедура проведения ареста изучается в ходе двух курсов, курса о правилах полицейской работы и курса физического воспитания.

Одним из самых авторитетных полицейских учебных заведений при коммунистическом режиме была Высшая школа полиции (которая функционировала как часть Академии полиции). Курс обучения составлял четыре года. Заведение отличалось полувоенной атмосферой и жестким режимом дня (Halo, vol. 46, 1995: 11). Ограничения, накладываемые на свободу перемещения курсантов, как результат, вели к их изоляции от общества, фрустрации и низкой самооценке, что в совокупности облегчало для преподавателей процесс социализации. В 1990-е гг. значительные изменения произошли в организации заведения: курсанты были размещены в общежитиях, они сами определяли свой график, им была предоставлена свобода передвижения. Вместо четырех лет учебы в Высшей школе курсанты учебную программу первых двух лет проходили в обычной гражданской высшей школе, и только последние два года — в полицейской школе. Недавно Высшая школа полиции была упразднена. Одной из возможных причин этому являлся переизбыток, по европейским стандартам, кадров в МВД (как последствия чрезмерного приема на службу в начале 1990-х гг.). Это обстоятельство делало лишним дополнительное вкладывание средств в двухлетнюю программу подготовки нескольких сот полицейских.

Текущая кадров в начале 1990-х гг. оказало огромное влияние на кодекс молчания и полицейскую культуру в целом. Работников бывшей милиции на службе осталось совсем немного. Поэтому можно говорить о том, что полицейская культура развивается с нуля. Новая правовая база, предусматривающая установление принципа верховенства права, личную ответственность, усиление контроля — все это способствовало устранению кодекса молчания. В то же время условия окружающей обстановки могли оказать обратное влияние на кодекс молчания: поскольку полиция выполняла двойную функцию, функцию обеспечения правопорядка и функцию обороны страны, офицеры полиции стали ближе, кодекс молчания усилился, и офицеры, возможно, стали более толерантными к менее серьезным формам правонарушений. Когда автор проводил опрос нескольких хорватских полицейских как часть большого исследования по вопросам полицейской этики, один из респондентов указал на другого офицера полиции и отметил: «Это мой приятель. Во время войны он спас мне жизнь раз десять. Нет ничего такого, чтобы заставило меня написать на него жалобу» (Kutnjak Ivkovic, 1996).

Изменения в работе и методах работы

Война оказала серьезное влияние на полицейские ресурсы в связи с выполнением полицией функции обороны страны и масштабов разорения вследствие ее. Несмотря на быстрый рост численности полиции, остается фактом, что, из-за войны полиция получила еще более трудную задачу, связанную с обычной полицейской работой по обеспечению правопорядка. Кутняк Ивкович (Kutnjak Ivkovic, 2000: 66) так описал результаты:

Руководители одного из полицейских управлений, особо затронутого войной, заметили, что 748 полицейских офицеров оставили это управление; некоторые из них еще находятся на фронте. Из-за нехватки офицеров, полиция не способна «закрыть» целый город. Это способствует росту преступности... Фактически, война способствовала появлению специфических форм преступности — преступлений против собственности, насильственных преступлений, и занятий контрабандой оружия. Более того, осталось всего несколько человек для работы по профилактике преступности, в то время как большинству приходится расследовать уже совершенные преступления [...] Ситуация стала даже более напряженной с началом войны в Боснии и Герцеговине в начале 1992 г., когда несколько миллионов человек покинуло Боснию и Герцеговину и прибыло в Хорватию. В свою очередь, это привело к увеличению числа людей, нуждающихся в полицейских услугах. Более того, «в начале войны все заключенные нескольких больших тюрем в Боснии и Герцеговине были выпущены на свободу. Многие из них прибыли в Хорватию как беженцы и были арестованы за совершение преступлений».

Дополнительная проблема заключалась в том, что многие из офицеров, предназначенных для регулярной полицейской работы, особенно для расследования, не имели, фактически, никакой подготовки и/или опыта. Аналогично, командные должности тоже были заполнены неопытными офицерами. Когда военная активность начала снижаться, офицеры полиции, которые получили возможность получить формальное полицейское образование, прошли курс обучения, который представлял собой измененный вариант более ранней программы. Министерство подчеркнуло преимущества специализированной подготовки и отказалось от модели «специалиста на все руки». Использование общеобразовательной модели обучения имело прямые последствия для оперативного использования офицеров полиции.

Вследствие того, что они были подготовлены «мастерами на все руки», одни и те же офицеры полиции сегодня занимаются вопросами охраны общественного порядка, а завтра — охраной границы, или дорожным движением, или уличной преступностью, или борьбой с наркотиками, или с контрабандой (Moric, 1994: 121).

Изменения в образовательной политике были предусмотрены для того, чтобы влиять не только на содержание учебных программ, но и на степень сложности заданий, которые они могли бы получить по возвращению к активной полицейской работе.

Изменение, влияющее на деятельность полиции — это степень свободы для принятия решения, обеспеченная каждому офицеру полиции. При старом режиме офицеры ждали приказов от вышестоящих начальников, и поэтому владели строго ограниченной степенью свободы (Moric, 1994: 121). В то же время, общественность не отвечает за их поведение, и их ошибки были окутаны вуалью секретности, происходящей от мистификации полицейской работы. Офицеры полиции несли ответственность за свои поступки только перед своим руководством. Нормативные акты сейчас гласят, что свобода действий — это часть полицейской работы (Статья 22, Закон о полиции 2000 г.), устанавливают правила поведения (Конституция, 1990 г.; Уголовно-процессуальный кодекс, 1997 г.; Закон о полиции, 2000 г.) и, кроме того, предусматривают ответственность полицейских за свои решения (Статья 20, Конституция, 1990).

Использование свободы принятия решения полицейскими офицерами и более детальное разграничение приемлемого поведения офицерами предусмотрены в различных законах. Уголовно-процессуальный кодекс (1997 г.) предоставляет полицейскому свободу на принятие решения в случае, когда полиция выполняет типичные функции, связанные с уголовными делами, включая производство арестов и обысков. Закон о полиции 2000 г. не только признает использование свободы принятия решения частью полицейской работы

(Статья 22), но и обеспечивает определенные способы развития этой свободы. Различные аспекты осуществления полицейских полномочий, от использования силы и обыска жилых помещений, до применения полиграфа, сбора, анализа и использования личных данных, регулируются Законом. Использование силы как основной элемент деятельности полиции, иллюстрирует это положение.

Закон о полиции (2000 г.) предусматривает право полиции на использование силы (Статья 16). При этом степень применяемой силы должна быть пропорциональна степени опасности. Семнадцать статей Закона регламентируют вопросы применения силы (от приемов физического воздействия и использования дубинки до огнестрельного оружия) и определяют условия, при которых тот или иной вид силы может применяться. Обычно, более агрессивные виды должны использоваться только, когда менее агрессивные оказались неэффективными или не могли решить проблему.

Эти нормы очень детализированы. Сначала офицер полиции должен прибегнуть к менее агрессивным методам. Если будет определено, что их недостаточно, Закон предусматривает четыре условия, согласно которым полицейский офицер может использовать огнестрельное оружие (защита собственной жизни или жизни других людей; предотвращение совершения преступления, наказание за которое предусматривает лишение свободы на срок от пяти и более лет; предотвращение бегства лица, застигнутого во время совершения преступления, наказание за которое предусматривает лишение свободы на срок от десяти лет лишения свободы; предотвращение бегства человека, на которого имеется ордер на арест за совершение преступления, наказание за которое предусматривает лишение свободы на срок от десяти лет лишения свободы; или задержания лица, бежавшего в период отбывания срока тюремного заключения за совершение преступления, наказание за которое предусматривает лишение свободы от десяти лет лишения свободы). При этом офицер полиции вначале обязан устно издать два предупреждения: первое — «Стоять, полиция!» и второе — «Стой, стрелять буду!» — перед тем, как применить огнестрельное оружие (Статья 62).

Вновь принятые демократические ценности имели непосредственное воздействие на определенные аспекты полицейской работы. Например, нацеленность на большую открытость обществу и более тесные связи с местным населением привели к некоторым изменениям в работе патрульной службы. Бывший министр внутренних дел Иван Ярняк высказывал свое мнение о работе патрульной службы (Lovric, 1993: 3):

Путем назначения одних и тех же офицеров на определенный район, мы хотели бы, чтобы они находились ближе к гражданам, что привело бы к взаимному удовлетворению и взаимопомощи. Например, это будет означать, что офицер полиции даже станет поздравлять жителей, проживающих на его зоне обслуживания, с Новым годом и Рождеством, а также с днем рождения, а жители ему будут отвечать взаимностью. Следовательно, мы хотим позволить им узнать друг друга, развивать отношения доверия, а для жителей сотрудничать с офицером полиции по вопросу предотвращения краж, преступлений с тем, чтобы они могли поддерживать общественный порядок и мир вместе.

Как следствие концентрации на большей открытости полиции общественности, информация относительно полицейского бюджета сейчас доступна общественности. Бюджет составляет примерно от 500 до 700 млн. долларов США. Самой крупной статьей бюджета (более половины) является выплата зарплаты (Halo, Vol. 53, 1996: 18). На распределение средств изначально повлияла война и связанные с ней последствия. 60 % техники и 65 полицейских участков были полностью уничтожены во время войны (Halo, Vol. 7, 1992: 3). Восстановление инфраструктуры и закупки новой техники, очевидно, составят основные статьи бюджета в течение ряда лет.

Министерство пыталось решить и кадровую проблему. Как уже отмечалось, Академия полиции предлагала проведение учебных курсов, прохождение которых позволило бы офицерам после окончания войны пройти специализированную подготовку. Министерство и государство предприняли ряд попыток с целью доведения текущей численности полиции (670 офицеров на 100 тысяч граждан) до численности полиции, принятой в западных государствах (200-400 офицеров на 100 тысяч граждан (Kangaspunta *et al.*, 1999: 167). В рамках политики, нацеленной на присоединение к Евросоюзу и сокращения численности полиции как одной из задач переходного периода, государство инициировало реструктуризацию полиции и армии путем ликвидации второстепенного бюрократического аппарата. Параллельно с этим, общая численность полиции должна была снизиться с 30 тысяч человек (очевидно, включая и аттестованный, и вольнонаемный состав) до 20 тысяч аттестованных сотрудников. Кроме возможности раннего выхода в отставку, а также неофициального приостановления приема на службу (например, последнее поколение, которое пришло на учебу в Высшую школу полиции, не принималось на службу министерством), эти меры включали сокращение численности на 3000 офицеров либо путем их увольнения за нарушения дисциплины, предоставления альтернативного трудоустройства в частном секторе сферы обеспечения безопасности, либо направления их в распоряжение правительства для потенциального трудоустройства в других министерствах.

Изменения в системе управления

Было инициировано создание многочисленных механизмов подотчетности как части большой системы контроля. Любой гражданин или организация, кто считает, что их конституционные или иные права, находящиеся под защитой закона, были нарушены полицией, имеет право подавать жалобу на действия офицера или подразделения полиции (Статья 6, Закон о полиции, 2000). Закон не только гарантирует гражданам право подавать жалобы, но также декларирует, что попытки помешать подаче жалобы противозаконно. Если полиция пытается помешать гражданам подать жалобу, виновные лица подлежат уголовному наказанию на основании Статьи 112 Уголовного кодекса («нарушение права на подачу заявлений или жалоб»). Граждане должны быть уведомлены о результатах рассмотрения жалобы в течение 30 дней (Статья 6, Закон о полиции, 2000).

Каждый полицейский офицер лично отвечает за свое поведение и подлежит, в случае нарушений, дисциплинарной ответственности (Статья 110, Закон о полиции, 2000; см. также Статью 20 Конституции 1990 г.). Нарушения официальных правил могут быть дифференцированы на менее серьезные (например, ненадлежащее поведение по отношению к гражданам или полицейским офицерам, нарушение формы одежды и правил ношения знаков отличия, несанкционированное отсутствие на рабочем месте в течении дня; Статья 111 Закон о полиции, 2000) и на более серьезные (например, предоставление информации неуполномоченным лицам, нарушения правил поведения, незаконное использование служебной техники; или два и более менее серьезных нарушений в течении года; Статья 112, Закон о полиции, 2000).

Большинство внутренних расследований производится начальниками соответствующих полицейских подразделений, в то время отдел внутренних дел расследует только малую часть всех возбужденных дел (например, сложные дела, дела в отношении офицеров-работников управленческого персонала). Если имеются основания для возбуждения дисциплинарного производства, дело направляется соответствующему инспектору или в дисциплинарный суд для рассмотрения по существу. Офицер полиции вправе подать апелляцию на дисциплинарное решение. В конце расследования, если имеется существенное подозрение, что полицейский офицер совершил преступление, дело также направляется в уголовную полицию для проведения уголовного расследования.

Таблица II.2.1. Дисциплинарные расследования, возбужденные в отношении офицеров полиции (1992–1999 гг.)

Год	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Число полицейских, обвиненных в значительных нарушениях	1666 72,7%	1988 68,8%	2040 41,6%	1847 36,5%	1279 35,6%	1114 –	1161 –	1293 –
Число полицейских, обвиненных в незначительных нарушениях	625 27,3%	902 31,2%	2870 58,4%	3214 63,5%	2394 65,4%	данных нет	данных нет	данных нет
Всего	2291 100%	2890 100%	4914 100%	5061 100%	3673 100%	данных нет	данных нет	данных нет

Источник: Kutnjak Ivkovic et al., 2002: 65

Таблица II.2.2. Результаты дисциплинарных расследований и уголовных дел, возбужденных в отношении офицеров полиции (1992–1999 гг.)

Год	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Выговор	251 18,6%	401 20,0%		336 23,4%	62 6,4%	33 4,1%	данных нет	данных нет
Штраф	915 67,9%	1428 71,3%	1768 92,4%	983 68,5%	799 82,3%	703 87,7%	796 89,6%	880 81,9%
Увольнение	182 13,5%	173 8,7%	145 7,6%	115 8,1%	110 11,3%	66 8,2%	80 9,0%	64 6,0%
Всего дисциплинарных дел	1348 100%	2002 100%	1913 100%	1434 100%	971 100%	802 100%	888 100%	1074 100%
Уголовных дел	118	209	287	168	186	129	136	101

Источник: Kutnjak Ivkovic et al., 2002: 65

Дисциплинарные дела ежегодно возбуждаются против 2000–3500 полицейских офицеров (таблица II.2.1), а дисциплинарные санкции применяются к 800–2000 полицейских ежегодно. В то время, как значительные правонарушения составляли большую часть всех нарушений (более 2/3 всех предполагаемых правонарушений, таблица II.2.1) в первой половине 90-х г.г., в последующие годы их доля уменьшилась почти вдвое. Уменьшение доли более серьезных нарушений, по-видимому, связано с увеличением общего числа менее значительных правонарушений.

Наиболее распространенной санкцией, примененной к 2/3 дел по дисциплинарным правонарушениям, был штраф (таблица II.2.2). Уголовные дела возбуждались в отношении менее чем 300 офицеров ежегодно (таблица II.2.2). Ежегодные колебания, по-видимому, связаны с войной — снижение требований к приему на службу, сокращение срока подготовки личного состава, ослабленные контроль и управление в начальный период, и возрастающее число психологических проблем, связанных с войной, — все это оказывало влияние на рост нарушений дисциплины.

С точки зрения внешнего контроля, суды могут установить границы допустимого поведения полиции. Во-первых, если в ходе расследования по уголовному делу полицией были нарушены нормы уголовно-процессуального кодекса (1997 г.), суд при принятии соответствующего решения не может опираться на незаконно собранные доказательства. Кроме

того, этот факт может служить основанием для подачи апелляционной жалобы (статьи 9 и 367). Во-вторых, путем вынесения приговоров по уголовным делам, связанным с неправомерным поведением полицейских (например, взяточничество), суды устанавливают и поддерживают стандарты поведения, которые они не будут терпеть. Однако, порог толерантности, установленный судами, не обязательно совпадает с порогом толерантности, установленный самой полицией. Аналогично, на основании статьи 127 Закона о полиции (2000 г.), суды, принимая решение по гражданским делам, также выступают в качестве органов внешнего контроля путем определения размера возмещаемого ущерба истцам.

Руководители полиции ответственны перед правительством не только за успешное выполнение поставленных перед ними задач, но и за соответствующее поведение их подчиненных при исполнении служебных обязанностей. Министр внутренних дел должен предоставлять годовой отчет Парламенту и обязан регулярно встречаться с членами одного из парламентских комитетов, например с Парламентской комиссией по внутренней политике и национальной безопасности (Статья 7, Закон о полиции, 2000). Министр также отвечает за бюджетные средства, предназначенные для содержания Министерства.

Под угрозой политического скандала министр и другие чиновники также ответственны перед общественностью. Несмотря на критику фактического состояния свободы прессы в Хорватии (Freedom House, 2000), средства массовой информации играют ключевую роль в распространении информации и выявлении фактов потенциального интереса для общественности. Конституция устанавливает свободу мысли и ее выражения, свободу прессы и других средств массовой информации, свободу прессы и других средств массовой информации, свободу слова и ее публичного выражения, а также свободу создания институтов средств связи (Статья 38). Например, недавняя история, обвиняющая руководство одного из управлений полиции в коррупции, связанной с наркотиками, которая была опубликована в журнале «Глобус» в конце 2001 г. (Ivanovic, 2001), привлекла внимание полиции, политиков и общественности к проблеме. Но, как оказалось, последовавшее расследование коснулось лишь частных случаев и не привело к каким-либо значительным реформам полиции.

Проблемы реформирования и изменений

Демократизация полиции в Хорватии была тесно связана с событиями социального и политического характера в хорватском обществе, так же как и ее успехи и проблемы. И создание хорватской полиции, и фактическое начало демократизации совпали с началом войны. Как оказалось, влияние войны стало еще более значительным в начале 1990-х гг. Человеческие и материальные ресурсы, которые могли бы быть использованы для демократизации полиции, часто направлялись для нужд обороны. Надвигающаяся война требовала создания сильной полиции и не оставляла времени для разработки четких и точных планов демократизации полиции. Хотя лозунги провозглашались как политиками, так и полицейскими руководителями, претворение этих лозунгов в разработку и реализацию конкретных и детальных планов была оставлена полицейскому руководству.

Коренная перестройка правовой базы, унаследованная от коммунистической эпохи, которая должна была стать основой для работы полиции, была отсрочена более, чем на пять лет (а с учетом подзаконных актов — почти на десять). Поэтому полиция действовала на основе часто меняющихся законов, принятых в свое время для защиты совершенно иных ценностей. Это положение породило неуверенность в отношении действующей правовой базы, привело к появлению правовых коллизий, способствовало созданию запутанных ситуаций. В качестве примера можно привести Временные правила (Kutnjak Ivkovic, 2002: 63):

В 1996 г. Министерство внутренних дел неофициально заменило старые югославские Правила в отношении процедур обеспечения общественной безопасности 1983 г. на Временные правила. Из-за того, что Временные правила 1996 г. содержали неконституционные нормы, они не могли публиковаться в официальной прессе и не могли служить легитимным источником права. В то время, когда Временные правила неофициально вступили в силу, старые югославские Правила не были отменены, что приводило к возникновению парадоксальных ситуаций. В частности, в то время как Временные правила неофициально использовались в повседневной практике, судебные решения, касающиеся поведения офицеров полиции, основывались на официальной правовой базе — старых югославских Правилах.

На протяжении десятилетий, контрабанда и коррупция имели место в хорватском обществе. Сачич (Sacic, 1998: 14) утверждает, что, согласно экспертам Евросоюза, старое уголовно-процессуальное законодательство было неподходящим для успешного расследования сложных преступлений, связанных с коррупцией и организованной преступностью. Международный рейтинг по критерию прозрачности и Индекс коррупционности в конце 1990-х гг. (Transparency International Corruption Perception Index, 1999) свидетельствуют о том, что коррупция среди государственных служащих была действительно широко распространена в Хорватии. Йосип Крегар, в то время президент хорватской организации Транспэрэнси Интернэшнл предоставил качественное описание положения вещей (1999: 11):

Коррупция широко распространена; она является частью государственного устройства, и ни экономика, ни сфера коммунальных услуг не могут действовать без нее; она поддерживается культурными нормами, у нас нет никакой систематической защиты, ни институтов для регулирования этой сферы; нет ни определенного стандарта, ни общепринятой веры в честность как основы политики, закона [и] сферы деятельности общественных институтов.

В обществе, где существует коррупция, где она широко распространена, тяжело предположить, что полиция не затронута ею. Действительно, некоторые исследования показали, что полиция считается одной из самых коррумпированных сфер государственной системы (см. Derencinovic, 2000). Дистанция между заявлениями о том, что полиция часто нарушает правила с целью получения материальной выгоды, и заявлениями о том, что полиция часто нарушает правила вообще, незначительна. Другие обстоятельства указывают на то же: полицейская культура толерантна к различным видам коррупции в полиции и использованию чрезмерной силы (Kutnjak Ivkovic and Klockars, 2000). В то же время возбуждение дисциплинарных и уголовных дел в отношении офицеров полиции нечастое явление (см. таблицы III.2.1 и III.22), несмотря на явные признаки широко распространенной коррупции. Контроль над деятельностью полиции был ослаблен вследствие войны, в то время как пресса находилась под контролем, а журналисты запугивались правительством на протяжении всех 1990-х гг. (Freedom House, 2000).

Коррупция также была связана с руководством страны. Покойному президенту Туджману пришлось временно отстранить 33 высокопоставленных чиновника своей правящей партии (Хорватский демократический союз) ввиду того, что они находились под следствием. Исследования организации Кроп Эсошиейтс указывают, что «хорватская программа приватизации заражена коррупцией» (Butkovic, 1997: 15). Несмотря на попытки введения цензуры в отношении прессы и наказания журналистов, заявивших о существовании коррупции в верхах, общественность не могла не видеть того, что происходило. Действительно, 60% респондентов, опрошенных в исследовании, проведенных журналом «Глобус» в 1997 г., согласились с тем, что хорватское правительство, возглавляемое Хорватским

демократическим союзом (который впоследствии проиграл выборы в 2000 г.), не приняло мер для борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти (Butkovic, 1997: 15).

Более того, уровень доверия к полиции и правительству упал за эти годы. Если полиция сохраняла за собой статус одного из трех самых уважаемых институтов в 1999 г., общий уровень доверия к правительственным институтам значительно упал по сравнению с 1995 г., так же, как и уровень доверия к полиции. Большинство опрошенных (свыше 60%) выразили «огромное» или «достаточное» доверие к полиции в 1995 г.; менее чем половина (46%) заявили об этом в 1999 г. (European Values Survey, 1999). Высокая степень законности, ассоциируемая с полицией в середине 1990-х гг., была, вероятно, вызвана ее ролью в обороне страны. С другой стороны, на снижение уровня законности в полиции, и правительстве в целом, в конце 1990-х гг., вероятно, повлияло повышение уровня ее коррупционности и представление о том, что правительство (и полиция), не желали бороться с преступностью должностных лиц, как они были обязаны делать.

Даже после принятия нового Закона о полиции 2000 г., который привел к значительным изменениям, особенно в использовании права на свободу принятия решения, целый ряд проблем остался без решения. Например, Закон гласит, что сила должна применяться пропорционально ситуации, и при условии исчерпанности менее агрессивных ее видов. Как это обычно бывает, интерпретация нормы права «пропорциональная сила» оставляется на усмотрение руководства полиции, уголовных и гражданских судов, а также средств массовой информации и общественности. Если руководители полиции не контролируют случаи, где имеет место применение силы, они не смогут заставить офицеров полиции использовать эту норму в своей работе, и офицеры начнут применять чрезмерную силу безнаказанно.

Аналогично вопрос о том, соответствуют ли обстоятельства определенного дела законным основаниям для проведения легитимного обыска или ареста, оставлен для выяснения судами и полицейскими руководителями. Механизмы для привлечения к ответственности достаточно отработаны. Точно так же, как офицер полиции может быть обвинен в совершении преступления, суды могут определить факт нанесения ущерба гражданину, чьи права были нарушены полицией. Таким же образом, руководители полиции имеют законные основания для привлечения к ответственности полицейских офицеров, нарушивших права граждан при исполнении своих обязанностей, включая производство ареста и обыска. Имеется точка зрения, что этого не достаточно для того, чтобы эти механизмы заняли свое место. Единственный залог успеха — использовать их.

Уроки хорватского опыта

Хотя Хорватия может считаться еще одной восточноевропейской страной, идущей по пути к демократическому обществу, ее неудачи и успехи делают ее опыт совершенно особенным и отличным от других. Несмотря на наличие очень специфических особенностей, которые подчеркивают его уникальность, из хорватского опыта можно извлечь целый ряд уроков общего характера.

Во-первых, хотя международное сообщество может сделать привлекательное предложение и даже оказать сильное давление, например, в форме требования вступить в члены международных ассоциаций и объединений, например, в Евросоюз, решение остается, в конечном счете, за страной — поддаться ли этому давлению и принять ли предложение. Угроза и ожидание войны в Хорватии поместили вопросы обороны среди важнейших приоритетов. Демократические изменения, которые непосредственно не были связаны с войной, были отложены, минимум, еще на два года. Численность полиции — наглядный

тому пример: численность аттестованных работников сначала увеличилась в связи с войной; однако по ее окончании сократилась до европейских стандартов.

Во-вторых, полиция — часть большого общества, и поэтому условия в обществе на нее сильно влияют. Война в Хорватии повлияла не только на состояние пополнения в полицию, подготовку и управление, культуру и ответственность полиции, но и на уровень технического оснащения и размер полицейского бюджета. Аналогично, социальная толерантность и допустимость коррупции государственных служащих, включая высокопоставленных должностных лиц правящей партии, создали атмосферу, в которой коррупция стала составляющей частью политической системы, экономики и сферы общественных услуг. Если только не будут прилагаться большие усилия для искоренения коррупции в полиции, она вряд ли станет невосприимчивой к коррупции в обществе, в котором продажность — обычное явление.

В-третьих, демократизация полиции обычно включает деятельность по обеспечению открытости общественности и обеспечению подотчетности обществу. Одним из инструментов измерения успеха становления более дружественной к общественности полиции стало проведение опросов общественного мнения. Опыт Хорватии показывает, что степень общественной поддержки полиции и совершенствование демократизации полиции не обязательно идеально коррелируются, и что целый ряд обстоятельств может повлиять на эти отношения. Согласно опросам общественного мнения, уровень поддержки полиции был выше в середине 1990-х г.г., когда последствия войны, включая пониженные критерии к отбору кадров, более слабый контроль, усилившийся кодекс молчания, и ограничение проведения расследований, прежде всего, серьезных преступлений, проявлялись намного заметнее и были распространены повсеместно.

В-четвертых, установление относительно продвинутых законных рамок полицейской работы и поведения является одним из основных, и все же недостаточным условием демократизации. Условия Хорватии являют пример этого. Коренное вмешательство в существующую, унаследованную со времен коммунизма, законодательную систему было отсрочено более чем на пять лет. Одна часть правовой базы включает хорватскую версию Постоянно действующей инструкции. Хотя инструкция носит неофициальный характер, она использовалась в повседневной полицейской работе, она была объявлена неконституционной и официально заменена старыми югославскими Правилами. Эта смесь, а также расхождения между официальными и неофициальными правилами, создали ситуацию, которая, вероятно, содействовала повышению числа проступков со стороны полиции. Более того, даже когда закон вступил в силу, и создал законодательную базу для обвинения в делах о коррупции в полиции, не менее важный шаг — реализация закона — мог отсутствовать полностью или частично, ограничившись рассмотрением только самых резонансных дел.

Литература

- Butković, D. 1997. 'Tajni izvještaj o Hrvatskoj' (The Secret Report about Croatia). *Globus* 29 Sep. 1997.
- The Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia. 1992. *Narodne novine* 34/92.
- Criminal Code. 1997. *Narodne novine* 110/97.
- Criminal Procedure Code. 1997. *Narodne novine* 110/97.
- Croatia. The Constitution of the Republic of Croatia. 2000. *Narodne novine* 56/00.
- Croatian Almanac (1997). 1998. Available at: <http://hina.hr.almanah97>
- Derenčinović, D. 2000. 'Kaznenopravni sadržaji u suprotstavljanju korupciji' (The Criminal-Law Context in Curtailing of Corruption). Zagreb, Croatia. Unpublished doctoral dissertation.

- European Values Survey. 1999. Zagreb, Croatia.
- Freedom House. 2000. *Freedom in the World 1999–2000: Croatia*. 2000. Available at: <http://www.freedomhouse.org/survey/2000/reports/country/croatia.html>
- Gledec, Z. 1994. 'The police system in the Republic of Croatia', in Šintiĉ, J., ed. *The Functions of the Police in a Democratic Society*. Zagreb, Croatia.
- Halo 92* (Vols 1–72). Monthly publication of the Croatian Ministry of the Interior.
- Horvatiĉ, Ź. 1994. 'The role of the police in a democratic society: respecting the rule of law and human rights', in Šintiĉ, J., ed. *The Functions of the Police in a Democratic Society*. Zagreb, Croatia.
- Ivanoviĉ, R. 2001. 'Korupcija u policiji?' (Corruption in the Police?). *Globus* 14 Dec. 2001.
- Jarnjak, I. 1994. 'Izvaci s tiskovne konferencije' (Excerpts from the Press Conference). *Half 92*, vol. 30.
- Jurina, M. 1994. 'The Review of the System of Police Education of the Republic of Croatia', in Šintiĉ, J., ed. *The Functions of the Police in a Democratic Society*. Zagreb, Croatia.
- Kangaspunta, K., Jousten, M., Ollus, N., Nevala, S., eds. 1999. *Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990-1994*. Helsinki.
- Kobali, D., Balokoviĉ-Krklec, K. 1995. 'Policajac XXI stoljeca' (A police officer of the 21st Century). *Halo 92*, vol. 46.
- Kregar, J. 1999. *The Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija* (Development of Predatory Capitalism and Corruption). Zagreb, Croatia.
- Kuretiĉ, Z. 1994. *Ministarstvo unutarnjih poslova* (Ministry of the Interior). Zagreb, Croatia.
- Kutnjak Ivkoviĉ, S. 1996. Field notes.
- Kutnjak Ivkoviĉ, S. 2000. 'Challenges of Policing Democracies: The Croatian Experience', in Das, D. and Marenin, O., eds. *Challenges of Policing Democracies: A World Perspective*. Newark, NJ.
- Kutnjak Ivkoviĉ, S. 2002. 'Opinions about the Police in Eastern and Western Europe'. Paper presented at the 39th Annual Meeting of the Academy of Criminal Justice Sciences. Anaheim, California. Mar. 2002.
- Kutnjak Ivkoviĉ, S. and Klockars, C.B. 2000. 'Comparing Police Supervisor and Line Officer Opinions about the Code of Silence: The Case of Croatia', in Pagon, M., ed. *Policing in Central and Eastern Europe: Ethics, Integrity, and Human Rights*. Ljubljana, Slovenia.
- Kutnjak Ivkoviĉ, S. and Klockars, C.B. 2003. 'Police Integrity in Croatia', in Klockars, C. B., Kutnjak Ivkoviĉ, S., Haberland, M.R., eds. *The Contours of Police Integrity*. Forthcoming.
- Kutnjak Ivkoviĉ, S., Klockars, C.B., Cajner-Mraoviĉ, I., Ivanušec, D. 2002. 'Controlling Police Corruption: The Croatian Perspective', in *Police Practice and Research: An International Journal*.
- Lajiĉ, I. 1995. 'Demografski razvitak Hrvatske u razdoblju of 1991 do 1994' (The Demographic Development of Croatia in the Period 1991-1994), *Revija za sociologiju*, vol. 26.
- Law Concerning The Interior Affairs Agencies. 1985. *Narodne novine* 23/85.
- Lovriĉ, J. 1993. 'Policija znaĉi Źivot' (The Police Means Life). *Halo 92*, vol.16.
- Makra, A. 1989. *Organi unutrašnjih poslova i Zakon o kriviĉnom postupku* (The Organs of the Interior Affairs and the Criminal Procedure Code) 2nd edn. Zagreb, Croatia.
- Moriĉ, J. 1994. 'The role of the police in a democratic society: the achievements of the Croatian Police', in Šintiĉ, J., ed. *The Functions of the Police in a Democratic Society*. Zagreb, Croatia.
- Pavišić, B., Veiĉ, P. 1996. *Komentar Kriviĉnog zakona Republike Hrvatske* (Commentary to the Criminal Law of the Republic of Croatia). Zagreb, Croatia.

- Piškor, M. 1993. 'Izvaci iz interviewa' (Excerpts from the Interview). *Halo* 92 vol. 18.
- Police Law. 2000. *Narodne novine* 129/00.
- Rako, S. 1996. 'In Tune with the Most Advanced Technological Achievements' (U dosluhu s najnovijim tehničkim dostignućima). *Halo* 92, vol. 61.
- Rako, S. 1997. 'Između jučer, danas i sutra' (Between Yesterday, Today, and Tomorrow). *Halo* 9, vol. 67.
- Sačić, Ž. 1998. 'Korupcija i njeno suzbijanje u svijetu i Hrvatskoj' (Corruption and Its Curtailing Across the World and in Croatia), *Policija i sigurnost*, vol. 7
- Šintić, J. 1994. *The Functions of the Police in a Democratic Society*. Zagreb, Croatia.
- Transparency International Corruption Perceptions Index. 1999. Available at:
<http://www.transparency.org/documents/index.htm#cpi>
- World Values Survey — Croatia. 1995. Zagreb, Croatia.

Глава 3

РЕФОРМА ПОЛИЦИИ В МАКЕДОНИИ

Ислам Юсуфи

Со времени обретения независимости Македония (одна из демократических посткоммунистических стран юго-восточной Европы) принялась за реформирование своих полицейских структур. Цель этих преобразований включает четыре аспекта: 1) создание работоспособных, демократических, профессиональных, основывающихся на интересах граждан полицейских органов; 2) развитие местной полиции; 3) повышение возможностей полиции противостоять общей и организованной преступности; 4) достижение западных стандартов профессионализма и этики.

Эта глава посвящена вопросам реформирования полицейской деятельности и анализу её результатов. Главная цель этого исследования — предоставить обширный, но не исчерпывающий обзор полицейской реформы в Македони, чтобы более четко уяснить, приведет ли реформа к более демократическим изменениям в полиции. Глава состоит из трех частей. Первая часть дает общее описание полицейской реформы, имеющей место в Македони, и выделяет в реформе четыре аспекта: децентрализацию, демилитаризацию, деполитизацию и демократизацию. Вторая часть содержит оценку и анализ реформы, встречающихся на ее пути препятствий, достигнутых успехов и нерешенных вопросов. Она также дает оценку проблем, с которыми сталкивается Македония при проведении полицейской реформы. Заключительная часть содержит выводы, полученные в результате анализа македонского опыта.

Описание реформ и изменений в македонской полиции

Введение: общие цели и фазы преобразований полиции

После Второй мировой войны македонская полиция, совместно с полицейскими структурами пяти других республик бывшей Югославии, была смоделирована по восточноевропейской системе. Эта модель, просуществовавшая более чем четыре десятилетия, была по своей природе милитаристской, так как ее основной целью была защита и поддержание социалистического режима. В результате этого, усилия по реформированию полиции, предпринимаемые правительственными чиновниками с 1991 г., были направлены на децентрализацию, демилитаризацию, деполитизацию и демократизацию.

Когда Македония добилась независимости и инициировала демократические преобразования в 1990 и 1991 гг., новые парламент и правительство, победившие на первых многопартийных выборах, начали работу по созданию новых демократических институтов, включая полицию. Эта первая фаза реформы в области полицейской деятельности охватывала следующие области:

- 1) преобразование полиции из компонента полицейской системы югославской федерации в независимую полицейскую структуру новой республики;
- 2) организацию и формирование полиции на государственном и местном уровнях;
- 3) создание необходимой правовой базы деятельности полиции;
- 4) преобразование полиции из «милиции», военизированного института, в «полицию», правоохранительный институт.

Главные цели этих первоначальных реформ были направлены на создание функционирующих полицейских структур, как на центральном, так и местном уровнях, а также развитие профессиональных гражданских правоохранительных институтов.

Вторая фаза, которая охватывала период с 1992 по 2001 г., включала реформы в области структуры полиции, ее организации и профессионализма. Целями этой фазы было создание и повышение возможности полиции соответствовать нововведениям в области криминальной юстиции, образование совместных с международными партнерами структур и достижение западных стандартов в сфере профессионализма и этики.

Третья фаза полицейской реформы совпала с началом вооруженного конфликта между силами безопасности Македонии и иррегулярными подразделениями так называемой албанской Национально-освободительной армии Македонии, разразившегося в начале 2001 г. и дестабилизировавшего ситуацию в отдельных регионах страны. Конфликт продолжался до 13 августа 2001 г., когда основные политические лидеры страны подписали Охридское рамочное соглашение. В соответствии с соглашением правительство Македонии инициировало проведение основных реформ в полиции. Задачи полицейских реформ на этом этапе носили более масштабный, комплексный и институционализированный характер по сравнению с заданиями предыдущего этапа реформирования. Цель реформы заключалась в преобразовании полиции из централизованной структуры в децентрализованный и гражданский институт, обслуживающий население страны.

Демилитаризация: преобразование из милиции в полицию

С провозглашением независимости в 1991 г., Македония организованно и функционально принялась за преобразование своей полицейской структуры, но в контексте действующих законов бывшей Югославии. Поскольку новый закон о внутренних делах не был принят до 1995 г., полицейские институты действовали на основе уже существующего закона о внутренних делах бывшей Югославии.

В ходе самых первых реформ, проведенных сразу после провозглашения независимости в 1991 г., полиция ликвидировала некоторые ненужные структуры, доставшиеся в наследство от бывшего режима; создала новые органы, подразделения и службы; преобразовала милицию в полицию; а также трансформировала Секретариат внутренних дел (бывший частью федеральной полиции СФРЮ (Социалистической Федеративной Республики Югославия) в Министерство внутренних дел (МВД) независимой республики.

Внутренняя структура полиции Македонии традиционно базировалась на военной организационной модели и была закрыта для любого внешнего влияния, кроме влияния партии. Несмотря на то, что от названия «милиция» отказались сразу после независимости, концепция «милиции» продолжала преобладать в полицейских структурах, в частности, поскольку система званий продолжала напоминать иерархическую структуру армии.

Система образования офицеров полиции является одной из областей, где наиболее явно сказалась демилитаризация полиции. Центр подготовки персонала в области безопасности в г. Скопье, столице Македонии, играл основную роль в вопросах отбора и подготовки персонала для Министерства внутренних дел. В состав центра входила высшая школа, а также Факультет высшего образования в области безопасности. Центр является правопреемником Центра подготовки персонала по вопросам безопасности и общественной самообороны, основанного в 1977 г. в существовавшей в то время Социалистической Республике Македония (Official Gazette, 30: 1977; 29: 1983; 34: 1983; 36: 1988).

В соответствии с Законом «Об организации Центра подготовки персонала в области безопасности», принятым 26 мая 1995 г., перед Центром стоит задача подготовки специалистов университетского уровня или самого высокого профессионального уровня, необходимого для удовлетворения потребностей подразделений Министерства внутренних дел и

других правоохранительных органов, а также других ведомств, организаций и местных органов самоуправления (Stojanov, 1978: 7).

Целью Центра является обеспечение качественной подготовки, которая соответствует требованиям Министерства внутренних дел и общества для того, чтобы офицеры могли обеспечивать эффективную и беспристрастную полицейскую службу в интересах всех граждан Македони. До обретения независимости происходили продолжительные дискуссии по поводу целесообразности содержания целого учебного заведения в сфере обеспечения вопросов безопасности. В мае 1990 г. парламент обсудил возможность преобразования Факультета безопасности в Факультет криминологии или, может быть, в Институт криминологических исследований. В марте 1993 г. министр внутренних дел информировал Центр о решении правительства ликвидировать Факультет безопасности к 2002 г. Это решение правительства было внесено в проект Закона 1995 г. об организации Центра подготовки персонала в области безопасности. Однако Центр будет продолжать функционировать как тренировочный центр полиции.

Учебные заведения полиции играют важную роль в повышении ее статуса, а также ее эффективности и отчетности. Хотя некоторые учёные считают, что полицейское образование в Македони часто лучше и обширнее, чем где-нибудь еще на Балканах, все же существуют несколько важных аспектов, которые делают необходимым его реформирование и совершенствование. Права человека и полицейская этика не относятся к ведущим предметам в Центре. В результате этого курсантов не знакомят с соответствующими национальными и международными стандартами. Основными вопросами, требующими включения в учебные программы, являются: права человека; македонское общество и его составляющие; профессиональные стандарты и этика; конфликтология (Open Society Institute-Macedonia, 2000 5-6); работа со средствами массовой информации; связь с общественностью (интервью автора с работниками ОБСЕ (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе).

Другой важный аспект, который повлиял на процесс демилитаризации полиции — это активное участие других министерств в реформировании полиции. Гражданские министерства помогли продвинуть полицию особенно в направлении более гражданского подхода. Среди них можно отметить:

1. Министерство местного самоуправления, которое помогло уяснить компетенцию и объем властных полномочий местных органов исполнительной власти, которые стремятся к большему сотрудничеству с местной полицией;
2. Министерство юстиции способствовало реформированию полиции путем постоянного совершенствования уголовного и процессуального законодательства в свете реформирования полиции;
3. Министерство обороны является важным партнером полиции. Главный вопрос, стоящий перед этими двумя министерствами, проявлялся в том, чтобы достичь взаимопонимания в создании нормативной базы, которая позволила бы применить вооруженные силы в борьбе с незаконной миграцией и контрабандой оружия.
4. Министерство транспорта способствовало разработке ряда подзаконных актов, направленных на имплементацию транспортного кодекса, который предусматривал модернизацию дорожной инфраструктуры, а также способствовал разработке процедур совместной деятельности с дорожной полицией Министерства внутренних дел.
5. Министерство труда и социальных дел играло определенную роль в подготовке и имплементации программ занятости для борьбы с общественной тенденцией рассматривать преступность как средство выживания. Министерство труда приложило значительные усилия по повышению мотивации полиции с целью поддержания общественного порядка и безопасности через соответствующие денежные выплаты.

Охридское соглашение, подписанное в августе 2001 г. основными политическими лидерами страны с целью урегулирования шестимесячного вооруженного конфликта в северо-западной части страны, явилось одним из двигателей демилитаризации полиции, так как предусматривало фундаментальную реструктуризацию македонской полиции. Одним из самых важных положений, включенных в Охридское соглашение, было приглашение ОБСЕ, Европейского союза и Соединенных Штатов Америки к работе по улучшению учебных и вспомогательных программ для полиции, в сфере профессиональной подготовки, защиты прав человека и др.; организации технического обеспечения реформирования полиции в вопросах кадровой политики; разработке полицейского кодекса чести; а также в сфере приема на службу и использования офицеров полиции (Ramkoven Dogovor, 2001).

Реформирование полиции из централизованного института в децентрализованный

При проведении после обретения независимости реформ Македония не пошла по пути имплементации принципа децентрализации в том виде, как это имело место в бывшей Югославии после 1967 г. Не последовала она и общей европейской тенденции к децентрализации полиции и передачи полномочий в сфере обеспечения общественной безопасности местным органам власти. В 1991 г. все организационные и функциональные аспекты деятельности полиции оставались централизованными, и местным органам самоуправления не было делегировано никаких полномочий в отношении полиции. С принятием закона об органах внутренних дел в 1995 г. централизация была официально узаконена. Полиция, территориально и функционально, осталась централизованной структурой, все аспекты деятельности которой вошли в компетенцию Министерства внутренних дел. На местах территориальные полицейские подразделения организационно копировали структуру центрального полицейского органа. Во время этого периода полиция находилась под влиянием хрупких многонациональных коалиций и слабой судебной власти. В результате этого все нарушения полицией прав человека оставались безнаказанными.

Централизация контроля над деятельностью полиции со стороны Министерства внутренних дел отделяло полицию от общества, которому, как предполагалось, она обязана была служить, а также способствовала ее политизации, поскольку министр был уполномочен назначать и отстранять от должности руководителей местных полицейских подразделений. На местах местные органы самоуправления не имели власти над функционированием полиции. Эта централизация негативно влияла и на борьбу полиции с преступностью; уровень раскрываемости преступлений был крайне невысоким.

Одним из важнейших последствий Охридского соглашения явилась децентрализация полиции. Соглашение регламентировало процедуру назначения руководителей местных органов полиции. Органы местного самоуправления наделялись полномочиями назначать руководителей местных полицейских подразделений. Кандидатуры руководителей региональных управлений полиции рекомендовались министром внутренних дел Македонии и утверждались муниципальными советами.

Это положение Охридского соглашения вошло в закон об органах внутренних дел, хотя его эффективность на практике покажет будущее. На момент написания этой статьи (начало 2003 г.) местные руководители полиции все еще не назначались в соответствии с новыми положениями. Однако можно быть уверенным в том, что это изменение будет способствовать дальнейшей децентрализации, укрепит властные полномочия местных органов самоуправления по отношению к руководителям полиции, и повысит возможности полиции перейти на политику охраны правопорядка с помощью общественности.

Несмотря на оптимизм, вызванный процессом децентрализации, все еще открытым остается вопрос, насколько децентрализация и реформирование полиции повысят возможности полиции бороться с преступностью, в частности, с учетом того, что ее уровень со времен получения Македонией независимости неуклонно растет. Кроме обычной преступности, появились такие ее виды, как преступность в сфере экономики, незаконная торговля наркотиками, оружием, людьми. Имеются свидетельства о существовании и совершенно новых видах преступности, прежде организованной.

В соответствии со статистическими данными, в период с 1992 по 2002 г. было зарегистрировано 238274 противоправных деяний в сфере обычной, экономической и организованной преступности, а также в области незаконной торговли оружием, наркотиками и людьми. В Македонии организованная преступность представляет относительно новый феномен. В стране отсутствуют достаточные традиции и опыт борьбы с организованной преступностью. В силу специфического геостратегического расположения Македонии транснациональные уголовные группы и организованные преступные синдикаты представляют серьезную угрозу миру и порядку в государстве.

При проведении полицейской реформы особое внимание обращалось на совершенствование основных профессиональных навыков, таких как: реагирование на сообщения о преступлениях, сохранение места совершения преступления, установление личности свидетелей и проведение их опроса, получение и сохранение вещественных доказательств — несмотря на трудности привития этих навыков, они все еще редко применяются. Министерство внутренних дел на протяжении долгого времени концентрировало свое внимание на выявлении всех видов преступлений, а также их профилактике. Министерство внутренних дел также настаивало и на проведении законодательных реформ, включая разработку Национальной программы по борьбе с торговлей людьми и незаконной миграцией. Кроме того, с целью организации борьбы с торговлей людьми МВД включило определение этого преступного деяния в текст закона о внесении изменений и завершении разработки уголовного кодекса в 1997 г.

Значительным шагом в деятельности по профилактике незаконных финансовых сделок явилось принятие в сентябре 2001 г. Закона о предотвращении отмывания денег. Этим законом предусматривалось образование в составе Министерства финансов Управления по предотвращению отмывания денег. Принятие нового закона в сфере уголовного законодательства в 1996 г. также явилось значительным шагом в деле борьбы с преступностью, так как он содержал специальные положения об определении различных видов преступлений, включая экономические (до принятия этого закона много экономических преступлений оставались безнаказанными).

В рамках борьбы с коррупцией Министерство внутренних дел принимало активное участие в разработке закона о борьбе с коррупцией, принятого в апреле 2002 г. На основе предложений министерства македонское правительство решило образовать Агентство по борьбе с организованной преступностью и коррупцией. Позже правительство приняло Национальную программу по борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

Министерство внутренних дел в 2001 г. присоединилось к Конвенции ООН по борьбе с транснациональной организованной преступностью и ее протоколам по вопросам предотвращения торговли людьми. Кроме того, в 2001 г. министерство в целях предотвращения и борьбы с экономическими и финансовыми преступлениями образовало финансовую полицию. Более того, министерство внутренних дел сформировало и экспертную службу. Это подразделение участвует в проведении расследования на месте преступления: разыскивает и обеспечивает сохранность следов преступления; проводит лабораторные исследования и анализы; идентифицирует лица и материалы, относящиеся к совершению преступления; проводит фото и видеосъемку.

С принятием в 1996 г. уголовного кодекса была внедрена система статистического мониторинга преступных деяний в сфере организованной преступности, которая ранее применялась к другим видам преступности. С тех пор, организованная преступность стала особой группой статистического учета и анализа. В соответствии с этими статистическими данными, в период с 1997 по 2002 гг. всего было зарегистрировано 970 преступных деяний в сфере организованной преступности. Большую их часть составляли преступления, связанные с фальшивомонетничеством, коррупцией и незаконным оборотом наркотиков.

В целях борьбы с торговлей людьми в марте 2001 г. в структуре управления по вопросам убежища и миграции Министерства внутренних дел был создан транзитный центр для иностранных граждан, в задачи которого входило размещение иностранных граждан и жертв преступлений, связанных с торговлей людьми на период их репатриации на родину. Центр способствовал более эффективному и эффективному использованию подразделений МВД в их борьбе с торговлей людьми. Наличие хронических проблем с обеспечением правопорядка в Македонии и во всем регионе, где криминальные группировки проложили контрабандные пути через фактически неконтролируемые районы, превратило Македонию в перевалочный пункт торговли людьми и контрабанды запрещенными товарами. Seriously ослабленные полиция и силы безопасности с трудом справляются с быстро возрастающей преступностью этого вида.

Меры, принятые в законодательной, исполнительной, административной и правоохранительной сферах, не принесли ожидаемых результатов в борьбе с преступностью, в основном, из-за того, что полиция Македонии не хватало возможностей привлечь к организации деятельности по охране правопорядка общественность, а также ввиду ее ограниченных ресурсов для предотвращения преступлений. Полиция оказалась неспособной к проведению эффективных расследований большинства обычных преступлений, а также продемонстрировала свое бессилие в раскрытии резонансных и политически щекотливых дел. Основная проблема этого бессилия заключалась в недостатке децентрализации полиции и отсутствии поддержки со стороны общественности, что не давало македонской полиции более эффективно работать с местным населением в целях борьбы с преступностью.

Тем не менее, Охридские соглашения дали толчок процессу децентрализации и развитию местного самоуправления. Это способствовало сближению правительства с народом и снижению уровня все еще преобладающего общественного недоверия к государству. Придание гражданам чувства собственности по отношению к их местным институтам и делегирование им посредством самоуправления права регулировать основные вопросы, относящиеся к общественной безопасности и полиции, является основным условием установления демократической формы правления в Македонии. Кроме децентрализации также необходимо развитие эффективной практики управления. Необходимо участие всех заинтересованных сторон для разработки политики, направленной на использование потенциала зарождающегося гражданского общества.

Подотчетность полиции и ее деполитизация или департизация

Другой важный вопрос касается деполитизации полиции. Вполне понятно, что в демократическом обществе полиции не разрешается действовать в интересах той или иной политической силы общества (Stojanovski, 1997: 89). Полиция должна оставаться нейтральной, что необходимо для поддержания ее политической автономии и обеспечения ее долга действовать в рамках закона.

Македония образовалась в начале 1990-х гг. после долгого социалистического правления. С тех пор страна добилась значительного прогресса на пути создания демократической системы правления. Прогресс, достигнутый к настоящему времени, еще более заметен,

если принять во внимание специфические характеристики предыдущего режима. Такие режимы разрушают способности не только гражданского общества, но также и самих государственных институтов, которые становятся марионетками в руках правящей элиты. Задача македонской полиции заключается в поддержании усилий по созданию системы власти, которая способствует, укрепляет и поддерживает законность и порядок. Власть может рассматриваться с точки зрения осуществления полномочий в экономической, политической и административной сферах по обеспечению правопорядка на всех уровнях. Власть содержит механизмы, процессы и институты, с помощью которых полиция и граждане выражают свои интересы, осуществляют свои законные права, выполняют свои обязанности и разрешают возникшие противоречия.

Во всех трех циклах реформ Македония добилась прогресса в создании системы управления для деполитизации полиции. Механизмы подотчетности являются средствами, которые предотвращают превращение полиции в политизированный институт (Labovik, 1999: 40). Кроме того, эти механизмы обеспечивают подотчетность полиции обществу, которому она служит. Одним из главных приоритетов, выявленных в ходе реформирования, является развитие большей подотчетности и внутреннего полицейского контроля, т.е. механизмов, которые обеспечивают контроль с помощью расследований полицией жалоб граждан в отношении ее работников.

Законы Македонии предусматривают ряд способов, которые обеспечивают ответственность чиновников за свои действия.

1. Существует парламентский надзор за работой полиции с помощью создания постоянных и временных комиссий и комитетов, включая Комиссию по внутренним делам и обороне, которая осуществляет контроль над деятельностью полиции. Тем не менее, законодательный надзор за деятельностью полиции функционирует не достаточно эффективно. Хотя Комиссия и получает регулярно доклады Министерства внутренних дел, эффективность ее работы во многом зависит от отношения к делу парламентариев-членов Комиссии и их беспристрастности. Члены Комиссии избегают критики Министерства внутренних дел, которое может возглавляться кем-то из представителей их собственной партии.

Были случаи, когда Комиссия просила министра внутренних дел выступить на ее заседании. Однако министр, или не вообще появлялся, не давая при этом никаких объяснений, или объявлял это требование Комиссии происками оппозиции.

Парламент также может создать специальную комиссию по расследованию обвинений полиции в неправомерном поведении. В соответствии со ст. 76 Конституции Македонии, такие органы могут создаваться с целью «установления ответственности должностных лиц». Правительство должно принять меры, рекомендуемые комиссией, если парламент простым большинством одобрит доклад комиссии. Такие комиссии создавались с целью расследования поведения полиции неоднократно. Однако ни разу по результатам работы этих комиссий не было принято ни одной санкции в отношении офицеров полиции.

2. Граждане имеют право подавать жалобы Омбудсмену. Выступая в качестве внешнего органа надзора, созданного в 1997 г. (Official Gazette 7:1997), омбудсмен может рассматриваться в качестве внешней и независимой контрольной инстанции, обладающей правом требовать от полиции предоставления необходимой информации. Тем не менее, омбудсмен до недавних принятых изменений к закону «Об омбудсмене» (Official Gazette 60:2003) не имел права осуществлять контроль над внутренними расследованиями полиции, а также вмешиваться или требовать повторного рассмотрения жалобы.

3. В структуре Министерства внутренних дел существует правовое управление, которое расследует сообщения о полицейских злоупотреблениях и готовит рекомендации министру по вопросу применения мер дисциплинарного характера в отношении работников полиции.

4. Граждане могут обращаться в суд с заявлениями гражданско-правового характера или обвинениями в совершении преступлений в отношении работников правоохранительных органов.

5. Офицеры полиции подотчетны через своих руководителей выборным представителям местного самоуправления, которое имеет право от имени граждан предоставлять рекомендации по вопросам состояния и путей совершенствования правоохранительной деятельности.

6. Существует подотчетность обществу и через неправительственные организации и средства массовой информации, что может быть особенно эффективным путем привлечения внимания общества на случаи злоупотребления полицией, актов коррупции и несправедливых обвинительных приговоров.

7. Существует и профессиональная ответственность, предусмотренная Полицейским кодексом чести, принятым в начале 1990-х г.г. Однако текст Кодекса носит неконкретный характер и не включает всех аспектов полицейской деятельности. Министерство внутренних дел, в соответствии с консультациями ОБСЕ и Совета Европы, планирует внести изменения в текст и включить положения, предусматривающие применение санкций за нарушение кодекса.

8. Наконец существует и ответственность за качественное исполнение служебных обязанностей, а именно, путем проведения Инспекцией МВД проверок эффективности деятельности подразделений полиции. Это касается проверок финансовой деятельности полиции. Ввиду того, что полиция функционирует на средства граждан, она должна отвечать за эффективное использование выделяемых ассигнований. При этом финансовые проверки должны проводиться независимыми инстанциями, а их результаты носить открытый характер.

Несмотря на все это множество видов подотчетности, лишь очень немногие офицеры полиции привлекаются к ответственности за нарушения закона. Основной причиной этому является то, что жертвы полицейского произвола в Македонии, в целом, неохотно подают жалобы из-за низкого уровня доверия к полиции и судебной системе (Helsinki Committee, 2001). Очень часто офицеры полиции, причастность которых к неправомерному поведению была доказана, отстранялись от работы на пару месяцев, но вскоре их вновь назначали на прежние должности, так как судебные власти не часто привлекали работников полиции к ответственности за их действия. Прокуратура или суд могут также привлечь к ответственности работника полиции в случае совершения им уголовного преступления.

Другим аспектом подотчетности является регулярный доступ общественности к полицейским информационным массивам, таким как статистика преступности, обзоры викализации, доклады о полицейской деятельности на местном и национальном уровнях, сведения о дисциплинарной практике и т.д. В Македонии разработана единая для всех органов полиции форма сообщения о преступлениях, которая позволяет создать единый банк данных на уровне национального полицейского органа управления. Тем не менее, эта информация не доводится до средств массовой информации и общественности. Информация направляется только компетентным правительственным органам.

Тем не менее, для обеспечения большей прозрачности эти сведения следует сделать доступными для парламента, прессы, общества, ученых и частных лиц. Это бы обеспечило необходимый внешний контроль над деятельностью полиции, укрепило бы контроль со стороны судебных органов и парламента, и создало бы новые формы гражданского контроля.

Процесс государственного строительства в Македонии не происходил, однако, без серьезных проблем. Неспособность вновь созданных государственных институтов решать вопросы, возникающие в ходе процессов трансформации, дискредитировала эти институты и

усилила недоверие граждан к ним. Это еще более ослабляло возможности полиции играть эффективную роль в обеспечении безопасности граждан. Кроме того, неэффективное развитие экономики и слабые перспективы интеграции в европейское сообщество препятствовали развитию реформы полиции. Кризис 2001 г. мобилизовал до предела все возможности полицейских институтов и снова продемонстрировал всю слабость полицейской системы.

Демократизация, многонациональность и взаимодействие с зарубежными государственными и международными организациями

Вслед за первыми организационными и структурными реформами начала 1990-х гг., в 1995 г. был принят первый Закон об органах внутренних дел, который дал определение понятию «полиция», соответствующее ее роли в демократическом государстве. Это был первый законодательный акт на пути к демократизации полиции.

Статья 1 Закона об органах внутренних дел определяла роль полиции. В соответствии с законом, полиция имеет следующие полномочия и задачи:

1. Защита жизни, личной безопасности и собственности граждан.
2. Предотвращение преступлений, выявление и задержание преступников, а также передача их компетентным органам.
3. Защита прав человека и свобод граждан, гарантированных Конституцией.
4. Предотвращение насильственной ликвидации демократических институтов, провозглашенных Конституцией Македони.
5. Поддержание общественного спокойствия и безопасности.
6. Предотвращение национальной, расовой и религиозной ненависти и нетерпимости.
7. Обеспечение безопасности высших должностных лиц государства и помещений высших органов власти и управления.
8. Регулирование и контроль дорожного движения, и другие вопросы, связанные с дорожной безопасностью.
9. Осуществление контроля над функционированием пограничных переходов, и обеспечение особого режима в пограничной зоне.
10. Обеспечение контроля над пребыванием иностранных граждан.
11. Разрешение пограничных инцидентов и споров, связанных с нарушениями государственной границы.
12. Размещение, контроль и поддержание пограничных знаков на земле и воде.
13. Обеспечение противопожарной безопасности.
14. Осуществление контроля над производством, продажей, поставками, хранением и ношением оружия и боеприпасов.
15. Осуществление контроля над производством, продажей, поставками и хранением взрывчатых и других опасных веществ, а также воспламеняющихся жидкостей и газов.
16. Осуществление контроля над регистрацией жилья граждан.
17. Оказание помощи в области устранения последствий природных катастроф и эпидемий, которые могли бы угрожать жизни и здоровью граждан, а также их имуществу.
18. Проведение исследований в рамках своей компетенции.
19. Другие вопросы, предусмотренные законом.

Другой вопрос, связанный с демократизацией полиции в Македони, касался адекватного представительства албанских, турецких и других меньшинств в полиции. Одним из недостатков македонской полиции являлось недостаточное представительство национальных меньшинств и женщин в полиции. С годами число представителей национальных мень-

шинств и женщин, принимаемых на службу, возрастало. Тем не менее, оно не соответствовало этническому и гендерному составу населения страны.

В ходе имплементации Охридского соглашения, полицейские реформы были направлены, в значительной степени, на решение проблемы представительства национальных меньшинств в полиции. Стороны, подписавшие Охридское соглашение, договорились о том, что к 2004 г. этнический состав полиции будет соответствовать этническому составу населения Македонии. Согласно Соглашению, одна тысяча офицеров из числа представителей национальных меньшинств должна была быть принятой на службу к июню 2003 г. и распределена по тем регионам, где проживает значительное количество членов этнических меньшинств. К июлю 2003 г. подготовку прошло 1262 офицера из числа представителей национальных меньшинств. Эффективность этого проекта была подчеркнута успешным перераспределением персонала полиции в районах, входивших в зону кризиса. В принципе, включение представителей меньшинств в полицейские структуры было правильным шагом с точки зрения повышения статуса полиции и развития взаимоотношений между полицией и населением.

Международное сотрудничество видится Министерством внутренних дел как еще одно средство демократизации полиции. За годы независимости усилия Министерства внутренних дел в сфере международного сотрудничества заметно интенсифицировались. Эта деятельность явилась выражением решимости Министерства повысить уровень международного сотрудничества и интегрироваться в международные и транснациональные полицейские структуры. Эти усилия также отразили необходимость вовлечения Министерства внутренних дел в международное сотрудничество с целью предотвращения и борьбы с преступностью, в особенности, организованной.

Международное взаимодействие проявляется на всех уровнях: в членстве в международных полицейских организациях; двусторонних соглашениях и встречах министров внутренних дел различных государств; соглашениях и встречах со специализированными международными организациями и их функциональными подразделениями; контактах и встречах с дипломатическими представителями; участии в семинарах, курсах, учебных программах и других формах профессиональной подготовки, организованных в стране и за границей во взаимодействии с иностранными правительствами, международными организациями и иностранными полицейскими организациями и агентствами.

В 1995 г. Министерство внутренних дел стало 174-м членом Международной организации уголовной полиции (Интерпола). В период 1992-1998 гг. были подписаны соглашения о сотрудничестве с министерствами внутренних дел Турции, Албании, Болгарии, Российской Федерации и Румынии. Также была проявлена инициатива для заключения соглашений о сотрудничестве с министерствами других государств.

С целью осуществления обмена информацией в сфере незаконной торговли оружием, наркотиками и людьми, обычной и экономической преступности, а также других видов преступности, Министерство внутренних дел установило прочные контакты со специализированными подразделениями иностранных полицейских органов. В этой связи, в период 1998–2002 гг. Министерство внутренних дел установило прямые контакты и взаимодействие с министерствами соседних государств и других балканских и европейских стран, включая Болгарию, Албанию, Грецию, Хорватию, Сербию и Черногорию, Венгрию, Австрию, Германию, Швейцарию, Францию, Великобританию, Российскую Федерацию, Украину, США, Канаду и другие страны.

Кроме этого, Министерство внутренних дел во взаимодействии с международными и неправительственными организациями, такими как Совет Европы и Открытый общественный институт, опубликовало ряд брошюр, например, «Полиция и права человека», с

целью содействия профессиональной подготовки работников полиции в области защиты прав человека. Это было бы огромным подспорьем в деле демократизации полиции.

Активная позиция международного сообщества вслед за подписанием Охридского соглашения в августе 2001 г. также способствовала относительно быстрой передаче западного опыта в области реформирования полиции. В результате, международное влияние на македонскую полицию значительно выросло. Уже установившиеся правовая база и структура полиции, а также присутствие многонациональных миссий, таких как ОБСЕ, ЕС, НАТО и Совета Европы, задачи которых в Македонии состояли в преобразовании правоохранительных органов, составили важную основу для дальнейших полицейских реформ. Сегодня международное присутствие продолжает оказывать влияние на преодоление возможного сопротивления реформам, благодаря огромным инвестициям, вложенным ими и их значительному присутствию. Членство и участие македонской полиции в деятельности различных международных ассоциаций и институтов также способствовали установлению новых путей для приобретения навыков и обмена информацией.

Несмотря на тяжелые условия, в которых начинался процесс демократизации, особенно в период между 1991 и 2002 гг. Македония находится сейчас на пути становления демократической формы правления. Спустя год после кризиса 2001 г. деятельность государственных институтов, похоже, стабилизировалась, предоставляя возможность более их активному участию в деле укрепления доверия между полицией и обществом. В конце концов, это должно способствовать профессионализации полиции и развитию долевых методов управления на всех уровнях, которые спустя время приведут к «эффективному управлению» полицией Македонии.

Оценка реформ и текущие проблемы

Все из так нелегко достигнутых реформ способствовали постепенному преобразованию македонской полиции в орган, который защищает основные права и свободы человека, несмотря на существующие недостатки во всех сферах полицейских реформ.

В общем, следует подчеркнуть, что полицейские реформы, несмотря на способы, которыми они осуществлялись и достигнутые цели, имели особую важность в тяжелый для македонского общества и правоохранительных институтов переходный период.

В сфере деполитизации полиции реформа продвигалась медленно. В этой сфере процесс деполитизации часто путали с простым перемещением личного состава и изменением структур, даже тогда, когда эти перемещения происходили по собственному желанию или были вызваны политическими соображениями. Низкие требования к кандидатам на службу превратили полицию в политизированную силу без собственных традиций и неспособной решать задачи охраны правопорядка в многопартийном обществе.

Что касается демилитаризации, в этом вопросе отсутствовала четкая стратегия. Кроме того, другие факторы, такие как сохранение полиции как военизированной структуры, низкие стандарты профессиональной квалификации и сохранение старого (социалистического) военного стиля обеспечения правоохранительной деятельности — все это усугубляло проблемы, связанные с попытками реформирования, направленного на придание полиции гражданского облика.

Демократизация вместе с децентрализацией полиции, последовавшие вслед за подписанием Охридского соглашения, послужили толчком для развития местной полиции в Македонии. Слишком рано давать оценку результатам этих реформ. Тем не менее, один факт очевиден: эти реформы намного более глубоки, чем другие, так как они направлены на преобразование полиции из централизованной структуры в гражданский институт на службе общества.

Эти изменения, несмотря на то, что оказались неплохой отправной точкой, не оказали серьезного воздействия на результаты борьбы с преступностью и другими серьезными нарушениями общественного порядка из-за нестабильности в стране и слабости полицейских структур. Другими негативными факторами выступил общий экономический, социальный и политический кризис, охвативший македонское общество. В результате, полиция Македонии продолжает сталкиваться со значительными проблемами, которые негативно влияют на развитие демократических форм правоохранительной деятельности. Эти проблемы включают:

1. *Неэффективность.* В соответствии с официальной статистикой уровень раскрываемости преступлений очень высокий. Но независимые источники утверждают, что он — низкий. Уверенность в том, что полиция не сможет ничего сделать, привела к тому, что граждане не заявляют о совершении преступлений (Shurbanovski, 2001: 26). Министерство внутренних дел страдает от избытка персонала, как аттестованного, так и вольнонаемного. Кроме того, как упоминалось выше, полиция страдает от недостаточного представительства национальных меньшинств и женщин. Отсутствие на службе представителей национальных меньшинств и женщин снижает эффективность деятельности полиции.

2. *Политизация.* Политические партии, составляющие правительственные коалиции, конкурируют между собой за контроль над полицией. Кроме того, коалиционные партии продолжают вмешиваться в процесс назначения на ключевые должности.

3. *Взаимодействие между органами.* Одной из основных проблем, которая препятствует проведению полицейской реформы в Македонии, является неудовлетворительное взаимодействие между правоохранительными органами и медленные бюрократические процедуры, которые замедляют процесс расследования и ставят под вопрос раскрытие преступлений.

4. *Недостаток демократической полицейской культуры.* Полиция страдает от недостатка дисциплины и демократической культуры. Самой серьезной формой полицейских злоупотреблений является чрезмерное насилие в отношении граждан или во время ареста, или в период содержания под стражей.

5. *Судебная реформа.* Одной из важнейших проблем, с которой сталкивается реформирование полиции, несмотря на все свои успехи — это медленное продвижение судебной реформы или ее отсутствие вообще. Сейчас четко осознается, что полицейская реформа требует параллельного проведения судебной реформы, которая, в свою очередь, тормозится из-за отсутствия преобразований в политической сфере.

6. *Недостаток поддержки реформе.* Существует низкий уровень бюрократического, политического и общественного доверия к реформированию полиции. Это, в частности, исходит от высокопоставленных чиновников, которые боятся потерять свои должности и привилегии. Особенно они выступают против реформ, направленных на повышение уровня представительства в полиции национальных меньшинств и женщин, а также реформ, направленных на повышение транспарентности полицейской деятельности. Другая форма оппозиции исходит от политических, военных и экономических кругов, которые, выражая свои интересы в старых методах обеспечения безопасности, выступают против повышения профессионализма полиции, поскольку чувствуют угрозу со стороны профессиональной и функционирующей полиции. Общественность выступает против реформ, потому что она видит реформы, как продолжение «политики» другими способами, от которых общество не будет иметь никакой пользы.

7. *Коррупция.* Эндемическая коррупция среди полицейских институтов относительно высокого уровня, а также недостаточная финансовая заинтересованность персонала являяют собой угрозу целям и задачам реформирования, замедляют его темпы и снижают уровень мотивации к изменениям.

8. *Неопытность в реформе.* Вопрос касается отсутствия национального опыта в сфере полицейских преобразований. Гражданское общество, в форме независимых экспертов, неправительственных организаций, интеллектуальных центров, университетов и других структур играет незначительную роль в полицейских реформах Македонии, так как они не обладают достаточными ресурсами для обеспечения специализированной экспертизы, направленной на поддержание серьезных реформ. Государственные институты остаются закрытыми для внешних консультаций. Министерству внутренних дел не хватает специализированного персонала, способного оказать помощь в преобразовании полиции.

Как уже отмечалось выше, многого еще нужно достичь. Необходимо, чтобы это реформирование шло как целостный и эффективный процесс с тем, чтобы полиция могла развиваться в направлении ответственности, репрезентативности и повышенного профессионализма и, таким способом, могла обеспечивать абсолютно современную, эффективную и демократическую правоохранительную деятельность. Задачей полиции, как и общественной администрации Македонии в целом, является создание системы управления, которая будет способствовать поддержанию и укреплению правопорядка, обеспечивая уважение основных прав и свобод граждан.

После долгого периода реформирования государственные институты, похоже, стабилизировались, что открывает возможности для их укрепления, а также повышения доверия между полицией и обществом. В результате, это должно привести к профессионализации полиции и развитию долевого управления на всех уровнях, что со временем приведет к созданию эффективной системы управления полицией.

Выводы: что предлагает полицейская реформа Македонии

Македония добилась больших успехов в деле развития демократических форм правоохранительной деятельности, которые могут представлять интерес для других стран, вовлеченных в процессы преобразования полицейских структур. В Македонии и других государствах Центральной и Восточной Европы полицейские проблемы относятся к категории самых серьезных. Единственно возможной стратегией реформирования полиции является реформа государства и замена этой цели любыми другими стратегически неоправданно. Серьезный вопрос, с которым столкнулась Македония и другие страны Центральной и Восточной Европы, переживающие процесс реформирования: будет ли данное правительство руководствоваться логикой борьбы с полицейскими проблемами или логикой общих демократических и институциональных реформ (Krastev, 1997: 7). Реформирование полиции в рамках всеобщего реформирования общественной администрации послужило бы, в значительной степени, продвижению всеобщих целей полицейской реформы и образовало бы надежную основу для масштабных демократических и гражданских реформ в этой области.

Существует общепринятое мнение, обусловленное неспособностью полиции раскрывать преступления, что нынешняя структура полиции не способствует эффективному выполнению ею своих обязанностей (Stojanovski, 1997: 12). Очень важно, чтобы характер полицейских реформ определялся проблемами, с которыми сталкивается общество. Если общество сталкивается с ростом организованной преступности, то полицейские реформы должны быть направлены на реструктуризацию полиции таким образом, чтобы это позволило лучше решать проблемы, обусловленные этим феноменом. Задача полицейской реформы — придать новую форму деятельности, организации, управлению и распределению ресурсов в соответствии с природой специфических проблем преступности.

Преобразование полиции означает организационные, административные, функциональные, культурные и оперативные изменения в развитии демократических форм полицейской деятельности. Эти процессы продолжаются и доныне. При этом им следует придавать форму, соответствующую изменениям и событиям в обществе.

Новые виды преступлений становятся все более изощренными, что представляет серьезную проблему для полиции. Это необходимо иметь в виду, когда мы говорим о переходном обществе, в котором система институтов еще не стабилизировалась. Таким образом, существует опасность того, что государство само может стать частью преступной деятельности. Следовательно, необходимо увеличить роль общественных институтов, чтобы скорее удовлетворить требования граждан. Этого можно достичь путем вовлечения общественности в работу полиции или путем организации местного партнерства между гражданами и полицией. Полицейская организация наиболее эффективна и лучше выполняет свои функции, когда у нее есть доверие общественности, и когда она с ней больше взаимодействует. Необходимо, чтобы органы Министерства внутренних дел стали инструментами демократического развития общества. Только таким образом полиция может стать образцом и вселять доверие, потому что только тогда люди будут с ней взаимодействовать и искать у нее поддержки и помощи.

Долгие годы македонская полиция функционировала как централизованная организация благодаря господству принципа централизации в деятельности публичной администрации страны. Если государство получает больше выгоды от централизованных полицейских структур, тогда их следует оставить централизованными. Тем не менее, если принято решение, что децентрализация будет лучше обеспечивать потребности общественной безопасности Македонии, то этого нельзя достигнуть без всеобщей децентрализации публичной администрации. Принятие решения по вопросу централизации зависит от решения по организационной модели всей структуры публичной администрации. Как уже отмечалось, Охридское соглашение предусматривало некоторые элементы децентрализации. Эти изменения жизненно важны, потому что изменение полицейской культуры требует делегирования властных полномочий и полномочий в сфере принятия решений нижестоящим уровням организации, в то время как полиция должна стать более открытой и конструктивной в своих отношениях с общественностью.

Милитаризованный образ полиции на протяжении долгих лет негативно влиял на кадровую политику. Принципы избираемости руководства и профессионализма были соединены с милитаризованными отношениями и nepoтизмом, так как имели место назначения на руководящие должности в полицейских институтах лиц с начальным, средним или незаконченным высшим образованием. В других случаях имело место замещение квалифицированных специалистов некомпетентными с профессиональной и моральной точек зрения кандидатами. Было много случаев назначения на руководящие должности лиц из числа партийных функционеров. То же можно было бы сказать и в отношении увольнений с руководящих должностей.

Общественность создает свой образ полиции, который базируется не только на выполнении общих полицейских функций, но также и на ее конкретных действиях и поведении в отношениях с гражданами. Образ полиции, создаваемой каждой личностью, базируется на личном опыте и контакте с полицией. Таким образом, реформу следует сфокусировать на человеческих и общественных отношениях полиции. Только таким способом граждане будут доверять и взаимодействовать с полицией в деле разрешения конфликтов в обществе. Тем не менее, это обязанность полиции, а не граждан, инициировать это взаимодействие. Полиция существует для людей. Одним из способов создания доверия — это предоставить возможность различным группам граждан посещать полицейские участки, служебные помещения и лаборатории. Полиции всегда есть о чем рассказать. Поли-

цейская деятельность всегда интересует общественность, и это в интересах полиции — предоставить общественности точную картину того, с чем полиция должна бороться на национальном и местном уровнях.

Контроль соответствующими парламентскими органами, который существует уже сейчас, должен стать регулярной и эффективной практикой. В то же самое время должен быть незамедлительно налажен контроль со стороны новых независимых институтов гражданского общества, поскольку института Омбудсмана оказалось недостаточно. Создание отдельного подразделения в составе Министерства внутренних дел, отвечающего за деятельность местной полиции, значительно бы усилило внутренний контроль.

Для рассмотрения проблем, связанных с офицерами полиции, необходимо обратить внимание на проблемы всей организации (Swore, 2001). Злоупотребления полиции, в большой степени, обусловлены толерантностью или поощрением к нарушениям со стороны полицейской системы. Например, коррупция не может существовать, по крайней мере, без молчаливого одобрения полицейской организацией.

Наконец, полицейская реформа не может принести желаемых результатов без необходимых реформ в экономических и социальных сферах данного общества. Для того чтобы полицейская реформа была успешной, необходимо принимать во внимание медицинское обслуживание, местную экономику, безработицу, доходы, образование, присутствие меньшинств, хозяйства одиноких женщин, размеры домашнего хозяйства, домовладения и другие социальные и экономические факторы (Silverman, 2001). Такие факторы, как настенные рисунки, нелегальные общественные клубы, наркоторговцы, проститутки, мойщики автомобильных стекол и попрошайки, не привлекают внимания реформаторов на начальном этапе преобразований. Тем не менее, если и в будущем не принять их во внимание, они будут способствовать росту преступности и нарушениям общественного порядка, а также в дальнейшем вызовут общественный упадок и еще более серьезный рост преступности.

Литература

- Helsinki Committee for Human Rights in Macedonia. 2001. 'Godisen Izvestaj za 2001 godina'. Available at Helsinki Committee for Human Rights in Macedonia website: <http://www.mhc.org.mk/mkd/izveshtai/2001gi.htm>
- Krastev, I. 1997. 'Anticorruption Rhetoric and Reform Policies'. Available at
- Labovik, M. 1999. *Depolitizacija i(li) Departizacija na Drzhavnata Uprava vo Republika Makedonija*. Skopje.
- Official Gazette of the Republic of Macedonia*: volumes 30:1977; 29:1983; 34:1983; 36:1988; 27:1995; 7:1997.
- Open Society Institute-Macedonia, COLPI, ODIHR. Apr. 2000. *Izvestaj od Misijata za Procenka na Potrebite za Reforma na Policijata vo Republika Makedonija*. Skopje.
- Ramkoven Dogovor* (Framework Agreement). Annex C. Aug. 2001. Available at Macedonian President's website:
- Shurbanovski, N. 2001. 'Snemozhuvanje na policijata'. *Annual Edition of the School of Security*. Skopje.
- Silverman, E. 2001. Innovative Policing. *International Criminal Police Review*, 486. Available at Interpol website: http://www.interpol.int/Public/Publications/ICPR/ICPR486_1.asp
- Stojanov, I. 1998. 'Dvaeset Godini Fakultet za Bezbednost'. *Annual Edition of the School of Security*. Skopje.

Stojanovski, T. 1997. *Policijata vo Demokratsko Opstestvo*. Skopje.

Swope, R. 2001. 'Ethics, Integrity and the Police Culture'. *International Criminal Police Review* vol. 483. Available at Interpol website:

Taseva, S. 2002. 'Perenje pari i finansiski kriminal', in *Edition: Organised Crime*. Skopje.

Глава 4

**ПОЛИЦЕЙСКАЯ РЕФОРМА
В РЕСПУБЛИКЕ ЧЕРНОГОРИЯ***Желько Шевич, Душко Бакрач***Введение**

Черногория является одной из шести республик, которые входили в состав бывшей Югославии. Она расположена на юге Балканского полуострова между Албанией, Сербией, Боснией и Герцеговиной и Хорватией. Ее площадь составляет 13821 квадратных километров, население — около 630 тыс. жителей, из которых, согласно переписи 1991 г., 61,7% объявили себя черногорцами. Однако 139299 черногорцев живут также и в Сербии. Черногория пережила быстрый переход от аграрной страны к урбанизированной. В 1953 г. около 61,5% всего населения занимались сельским хозяйством, а к 1991 г. примерно 58,2% населения жило в больших городах.

Будучи в основном гористой страной, Черногория так официально никогда и не была завоевана Османской империей и в значительной мере развивалась автономно. В политической жизни она очень тесно была связана с Россией и Сербией и в международных делах часто испытывала сильное влияние обоих этих государств. В 1878 г. она была признана как суверенное независимое государство, которое начало быстро модернизироваться. Много молодежи было отправлено учиться за рубеж в надежде, что они вернут и станут работать на благосостояние страны. Страна развивалась независимо в 1878 — 1918 гг., когда в Ассамблеей Подгорицы было провозглашено, что она должна присоединиться к Сербии и создать новое государство всех южных славянских народов — Королевство Сербии, Хорватии и Словении. Между двумя мировыми войнами Черногория не была самостоятельной ни политически, ни экономически.

Территория сегодняшней Черногории не была компактной: ее значительная часть принадлежала Княжеству Зета. После Второй мировой войны Черногория стала одной из шести субъектов федерации новой социалистической Югославии. Однако не совсем было понятно, каким образом определялись границы республик, которые входили в состав Югославии. В социалистический период Черногория поддерживала существование сильной федерации и практически не делала попыток отсоединиться. После падения социализма Черногория перешла к стадии политического плюрализма, когда были созданы многочисленные партии. Однако, Демократическая социалистическая партия, преемник бывшего Союза коммунистов Черногории, оставалась при власти со времени создания многопартийной политической системы. В этом смысле Черногория является, возможно, единственной страной переходного периода в Европе, где коммунисты остались при власти.

В Черногории, как и во всех бывших югославских республиках, политическое внимание особо было обращено на полицию. Однако, по сравнению с полицейскими силами, которые существовали во всех республиках бывшей Югославии, в организации, командовании и структуре новой полиции Черногории произошло очень мало изменений. Дополнительную проблему создал тот факт, что две республики, которые составляли «третью» Югославию, в 2003 г. решили пересмотреть свои отношения под патронатом Европейского союза. Конституционный договор, принятый в феврале 2003 г., одобренный специальным посланником Европейского Союза на Балканах Хавьером Солана, создал конфедерацию, в

которой лишь немногие вопросы регулировались единой политикой. Федеральное министерство внутренних дел и небольшие федеральные полицейские подразделения прекратили свое существование. Министерство внутренних дел Сербии приняло под свое управление их личный состав и имущество на территории Сербии, тогда как министерство внутренних дел Черногории — те силы, которые были в свое время откомандированы Черногорией в распоряжение федеральной полиции (в основном для обслуживания отелей и санаториев специального назначения). Организация безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ) разработала план создания пограничной охраны как специального полицейского подразделения федерального подчинения (ОБСЕ, 2001). Однако этому плану не суждено было осуществиться. Фактически полицейские силы обоих государств контролируют пограничные переходы, тогда как участки границы между этими переходами охраняются пограничными войсками федеральной армии. Однако положение изменится, когда в соответствие с новым конституционным договором вооруженные силы Союза Сербии и Черногории перестанут контролировать приграничные территории.

Традиционно в Югославии полиция и армия рассматривались в качестве основной опоры стабильного и долговременного политического режима. Первые усилия, предпринятые новопринятыми независимыми государствами Сербии и Черногории в середине и в конце девятнадцатого столетия с целью усиления государственных структур и гражданской службы, были направлены на организацию (и часто, реорганизацию) полиции и армии. Эта традиция продолжала существовать также в первой (1918 — 1941 гг.) и во второй (1945 — 1991 гг.) Югославиях. В то время как деятельность армии всегда регламентировалась узкоспециализированными законами о национальной обороне, деятельность полиции часто регулировалась всего лишь единственным законом о внутренних делах; также законами о гражданской службе, если это считалось необходимым.

Начиная с 1996 г., со времени возникновения политического конфликта между политическими лидерами Черногории и Слободаном Милошевичем, Черногория стала тяготеть к государствам Запада и прекратила политику изоляционизма и постоянного конфликта, которую проводил Милошевич. Был проведен ряд реформ, которые, к сожалению, не коснулись полиции, хотя в этом и ощущалась необходимость. Однако, на момент написания данной статьи (конец 2003 г.), на обсуждение поступил законопроект о Национальной полиции: поэтому ожидается, что в течение ближайших двух лет будет проведена значительная реструктуризация полицейских сил. Она будет сопровождаться значительным реформированием гражданской службы и изменением законов о труде, которые, как ожидается, окажут значительное влияние на трудовые отношения в полиции. Значительная и имеющая далеко идущие последствия полицейская реформа скоро будет проведена в Черногории. Она должна повлечь за собой серьезные изменения, а не просто модернизацию полицейской формы, что приблизительно было сделано в середине 1990-х, после разрыва с Сербией, возглавляемой правительством Милошевича. До сих пор модернизация полицейской формы и придание ей более «городского» вида оставалось наиболее значительным достижением полицейской реформы.

Процессы изменений и реформирования

Общие задачи реформы

Все значительные политические силы Республики Черногория сходятся во мнении, что существует срочная потребность в реформировании полицейских сил и определении их нового статуса в соответствии с требованиями времени и ожиданиями населения, которому, как предполагается, они должны служить. В общем, полиция рассматривается как общественная служба, которая должна обеспечивать общественную безопасность, охра-

нять общественный порядок и обеспечивать личную безопасность граждан и безопасность их имущества. В настоящее время еще рано говорить о том, является ли эффективная полицейская деятельность результатом более проактивного, чем реактивного подхода, однако некоторые неправительственные организации Черногории признали, что были предприняты попытки, чтобы улучшить восприятие полиции гражданами. Такие усилия подтверждают тезис о том, что полиция должна служить обществу. Пока обсуждение проблемы применения силы для охраны общественного порядка все еще не приветствуется, так как в прошлом были случаи злоупотребления применением силы в полиции. Даже сегодня термин «Желтая Балка» является синонимом полицейской жестокости. «Желтая Балка» является излучиной на дороге Подгорица-Никшич, где произошли столкновения между полицией и демонстрантами, поддерживаемыми политическое руководство Черногории, которое бросило вызов коммунистическим лидерам страны. В ходе столкновения многие демонстранты получили ранения. Это стало одним из переломных моментов в развитии полиции Черногории, начиная с 1989 г. К сожалению, все эти переломные моменты были связаны с политическими конфликтами между бывшими политическими союзниками.

Традиционно полиция всегда рассматривалась как служба, которая должна обеспечивать общественный порядок и безопасность. Выполняя свои задачи, полиция может собирать и анализировать информацию; предпринимать иные необходимые меры для предотвращения совершения преступлений и выявлять лиц, совершивших преступление. Важно, чтобы все ее действия осуществлялись в соответствии с законом, а информация, полученная незаконным путем, не принималась как доказательство в суде.

Новая полиция должна быть социально ориентирована и фокусировать внимание на предоставлении качественных услуг населению (Council of Europe, 1999). Акцент при создании новой полиции должен быть поставлен на ее сотрудничестве с населением и служении ему. Выполняя свои задачи, полиция должна использовать проактивный подход, а также сотрудничать с населением. Новые политические силы желают, чтобы все эти трансформации стали логическим продолжением демократических изменений в стране в целом; полиция должна просто следовать этой более общей социальной тенденции. Тяжело, если не невозможно, сейчас сказать, в какой мере новая полиция будет соответствовать ожиданиям населения. В прошлых законах о полиции (1989 г., 1994 г. и т.д.) первой задачей системы национальной безопасности было обеспечение безопасности Республики как носителя национального суверенитета, тогда как служение населению (обеспечение безопасности гражданам и оказание помощи в реализации ими своих конституционных и гражданских прав) было вторичным (см. ст. 1 соответствующих законов).

Требование о проведении реформ исходит от целого ряда социальных групп. Общество рассматривает это требование как результат деятельности международного сообщества и международных организаций, работающих в Черногории. Однако значительный импульс к проведению реформы исходят также и от самих полицейских структур. Полицейские офицеры среднего возраста, которые начали службу в полицейских силах 15-20 лет назад, требуют повышения профессионализма полиции и более строгих критериев отбора новых кадров. Согласно общим тенденциям, которые имеет место в Центральной и Восточной Европе, эти демократически ориентированные полицейские силы обычно группируются вокруг различных неправительственных организаций (НПО) и стараются повлиять на общественное мнение через третий сектор. Обращает на себя внимание то, что интерес к полицейской реформе проявляют не только НПО, но и иные общественные организации, которые ведут свою деятельность в иных сферах общественной жизни (защита детей, окружающей среды, спортивные организации и т.д.). Данное обстоятельство наглядно демонстрирует тот факт, что в Черногории быстрыми темпами формируется гражданское общество и развивается чувство большей социальной ответственности.

В основном благодаря усилиям НПО общество стало требовать создания более доступной, эффективной и продуктивной полиции. Но критика полиции и принятие проактивного подхода к изменениям в вооруженных государственных структурах (полиции и армии) все еще остается под запретом. Лидирующие политические силы (в т.ч. настоящий и предыдущие премьер-министры), обращаются к вопросу о необходимости реформирования полицейских сил, когда хотят набрать очков в политических играх.

В комментариях, обосновывающих принятие нового Закона о полиции (данный термин заменил собой устаревшее понятие «органов внутренних дел»), признается наличие влияния международного сообщества, особенно Совета Европы и ОБСЕ. Кроме формального участия этих двух организаций в принятии данного Закона, важным фактором для продвижения реформы полиции стало обучение полицейских Черногории иностранными инструкторами. Например, лондонская полиция организовала в обеих республиках подготовку специалистов по вопросам криминальной разведки и борьбе с организованной преступности, предоставляла некоторые консультативные услуги (и даже проводила работу с военизированными полицейскими формированиями, особенно перед падением режима Слободана Милошевича в Сербии в 2000 г.). В значительной мере призыв к реформированию полиции и начало такого процесса в Черногории являются результатом объединенных усилий со стороны как внутренних, так и внешних сил, выступающих за проведение изменений. На наш взгляд, влияние международных структур было решающим, так как внутренние власти всегда были крайне политизированными и вовлеченными во внутренний конфликт. Общая либерализация политической жизни помогла вынести проблему полицейской реформы на общественное обсуждение и дать толчок развитию тенденции к повышению профессионализма в полицейских силах.

В настоящее время становится очевидным, что все участники политической жизни страны желают реальных изменений в работе полиции. Это определенно является мощной предпосылкой к успешному проведению реформы полиции, но эта предпосылка не является единственной. В число членов комиссии, которые готовили проект закона, входили эксперты от неправительственных организаций, которые горячо поддерживают проведение реформы и влияют на формирование поддержки со стороны общественности. Изменения в законах о гражданской службе, которые обеспечивают защиту публичного выражения своего мнения, несомненно, окажут позитивное влияние на ход всей реформы. Ранее офицер полиции не имел права высказать свое мнение публично без предварительного одобрения министра внутренних дел. Даже руководителям полиции низового звена было запрещено общаться с представителями средств массовой информации и общественных организаций, если на то не было получено разрешения министра. Прозрачность в деятельности полиции, несомненно, облегчит сам процесс проведения реформы.

Некоторые политические партии (особенно Союз либералов, выступающий за независимость) считают необходимым критиковать любые реформы, проводимые нынешним правительством. Соответственно, они рассматривают реформу полиции как очередной политический ход правительства и как то, чем правительство заниматься не будет. Дополнительную проблему, которая влияет на доверие к реформе, представляет расследование, проводимое итальянским правительством в отношении действующего президента Черногории Мило Джукановича. И национальная, и зарубежная пресса опубликовали доклады о том, что Джуканович был связан с итальянской мафией, которая занимается контрабандой в Западную Европу не облагаемых налогом сигарет. Для расследования данного вопроса была создана парламентская комиссия, и ее докладом было установлено, что в этих заявлениях может содержаться некоторая доля правды. Однако по ходатайству правящего коалиционного большинства данный доклад на некоторое время был отложен и снят с повестки дня. Эти политические проблемы могут оказать определенное негативное влияние на проведение реформы, но не должны воспрепятствовать самим попыткам ее проведения.

Настоящей проблемой, на самом деле, является существенная нехватка ресурсов для реализации реформы на практике (финансов, персонала, ноу-хау и т.д.). Хотя исторически министерство внутренних дел всегда рассматривалось как основная опора режима, финансовые средства, которые направлялись на обеспечение его работы, были не слишком значительными благодаря налоговому давлению и хронической нехватке денег в экономике, разрушенной войной. Нехватка нормальных полицейских школ также серьезно влияет на способность страны набирать и обучать новый персонал, который будет воплощать реформу в жизнь. Более того, многие офицеры полиции уволились, несогласные с тем, чтобы ими руководил нынешний министр, после чего министерство провело ряд политических бесед с личным составом полиции, чтобы обеспечить их слепую преданность режиму президента Джукановича.

Изменения в правовом статусе и полномочиях полиции

В настоящее время вопросы организации полицейской службы регламентируются Законом о внутренних делах, принятом в 1994 г. и заменившем закон 1985 г., в который со времени падения Берлинской стены несколько раз вносились изменения. Как было указано выше, планируется, что ныне действующий закон будет заменен Законом о полиции, проект которого был разработан правительством Черногории в тесном сотрудничестве с некоторыми неправительственными организациями и международными организациями, особенно с Советом Европы и ОБСЕ.

Закон о внутренних делах (1994 г.) основное внимание уделяет более широкой сфере внутренних дел государства, которая включает в себя общественную безопасность, государственную безопасность и административные вопросы, которые, согласно другим законам, отнесены к категории «внутренних дел». Закон 1994 г. регулирует основные принципы организационной структуры Министерства и содержит описание действий и процедур, которые должным образом должны придерживаться в своей деятельности министерство внутренних дел. Однако эти принципы претерпели изменения в соответствии с Постановлением правительства «Об организации и деятельности государственной администрации». Это Постановление было принято на основании полномочий, предоставленных правительству Законом о принципах организации государственных органов 1993 г. Ст. 3 Постановления гласит, что Министерство внутренних дел: обеспечивает государственную безопасность страны, определяет и пресекает деятельность, направленную на насильственное изменение политического режима или угрожающую ему; обеспечивает безопасность граждан Черногории, которые временно работают за рубежом; защищает жизнь, обеспечивает личную безопасность граждан и сохранность их имущества; предупреждает и выявляет совершение преступлений, а также устанавливает местонахождение и обеспечивает задержание лиц, их совершивших; поддерживает общественный порядок и общественную безопасность; контролирует движение транспорта на дорогах, железных дорогах и на воде; предоставляет иммиграционные услуги и регулирует продолжительность пребывания и передвижение иностранцев; предотвращает незаконное пересечение границы; обеспечивает безопасность официальных лиц; обеспечивает охрану правительственных учреждений и представительств; обеспечивает деятельность пожарной службы; регулирует приобретение, хранение и ношение огнестрельного оружия; регулирует производство, сбыт и транспортирование воспламеняющихся веществ; осуществляет некоторые оперативно-розыскные мероприятия и воспроизведение события преступления; хранит вещественные доказательства, изъятых из жилых помещений граждан; регулирует вопросы гражданства; дает разрешения на проведение митингов и демонстраций; оформляет документы, удостоверяющие личность и идентификационные номера граждан (Jedinstveni matični broj građanina — JMBG); регистрирует имена; выдает визы и дорожные документы; регистрирует транспортные средства и владельцев водительских прав; контролирует ввоз и распро-

странение продукции зарубежных средств массовой информации; выполняет административный контроль, входящих в сферу компетенции Министерства; выполняет иные функции, возложенные на него законом.

Как видно из изложенного выше, перечень полномочий, указанный в данном Постановлении, на самом деле очень объемный, хотя он и содержит общий тезис о том, что Министерство выполняет все задачи, возложенные на него законом. Закон о внутренних делах 1994 г. регламентирует основы организации министерства внутренних дел и отношения внутри Министерства как административного органа. Он исчерпывающе регулирует полномочия чиновников аппарата Министерства по выполнению ими своих обязанностей в соответствии с законом. Он в деталях указывает, когда можно применять физическую силу, квалифицированную физическую силу или специальные средства (полицейскую дубинку, химические вещества, водяные пушки и т.п.). Закон также предусматривает условия, при которых разрешается проводить обыски помещений и осмотры граждан. Однако данные полномочия в общих чертах были закреплены в федеральном уголовном кодексе, который в точности указывает, какие действия должно предпринимать каждое лицо, участвующее в уголовном расследовании. Министерство внутренних дел также должно сотрудничать с иными государственными органами и предоставлять помощь, если таковая просьба основана на положениях закона.

Так как служба в полиции связана с определенными трудовыми отношениями, Закон о внутренних делах довольно детально регламентирует эти отношения, возникающие в Министерстве внутренних дел. Если вопрос решить невозможно, опираясь на положения Закона о внутренних делах, в качестве дополнительного источника используются законодательство о труде и государственной службе. Наконец, в Законе изложен порядок привлечения чиновников к материальной и дисциплинарной ответственности. Предусмотренные законом санкции варьируются от денежных штрафов в размере до 50% месячной заработной платы до увольнения в случае совершения серьезного правонарушения.

Проект Закона о полиции более детальный и регламентирует многие вопросы, которые ранее регулировались иными законами. После определения базовых вопросов, законопроект регулирует более подробно, чем прежде, полномочия полиции. Четко описаны оперативные и тактические действия, предпринимаемые полицией, включая некоторые методы, ранее неизвестные в практике полиции Югославии (программы защиты свидетелей, прокурорская сделка с преступниками и т.п.). Особое внимание уделено контролю и аудиту деятельности полиции, а также вопросам ее финансирования. Проект Закона о полиции также дает детальное перечисление лиц, уполномоченных законом применять Постановления и иные подзаконные акты, основанные на Законе о полиции. Интересно отметить, что во второй части проект Закона о полиции содержит Кодекс полицейской этики, что стало новеллой в югославской законодательной практике.

Новый проект Закона о полиции определяет «внутренние дела» как такие, которые ориентированы на: обеспечение безопасности и реализации гарантированных конституцией гражданских прав и обязанностей граждан; защиту собственности; предупреждение и выявление преступлений и иных правонарушений (подпадающих под юрисдикцию магистратского суда); розыск лиц, совершивших преступление, и предание их суду; поддержание общественного порядка; обеспечение безопасности проведения митингов и иных собраний граждан; обеспечение безопасности официальных лиц и объектов; осуществление контроля и надзора за дорожным движением; обеспечение безопасности государственной границы и осуществление пограничного контроля; контроль за перемещением и проживанием иностранцев; выполнение иных функций, определенных законом.

Роль полиции в осуществлении оперативно-розыскных мероприятий изменилась ввиду того, что полномочия на осуществление основных действий были либо переданы непосредственно судье, проводящему расследование, либо проводятся по его/ее непосред-

ственному требованию или под его/ее наблюдением. Все действия полиции должны предприниматься в соответствии с Законом о полиции и иных законодательных актов, которые соответствуют международным стандартам и другим подзаконным нормативным актам, обеспечивающих защиту достоинства граждан, их свободу и гражданские права. Интересно отметить, что новый Проект Закона о полиции использует исключительно термин «граждане», тогда как Закон о внутренних делах применял термин «народ», который восходит своими корнями к старому коммунистическому юридическому термину «трудящие и граждане». Согласно Проекту Закона о полиции, полиция обладает следующими правами и обязанностями: собирать и использовать информацию; обыскивать транспортные средства, водителей и пассажиров, а также грузы; временно ограничивать передвижение на определенной территории; устанавливать личность граждан и принадлежность имущества; входить в частные жилые помещения; обеспечивать охрану мест совершения преступлений и проводить их осмотр; доставлять подозреваемых в суд; сопровождать заключенных и осужденных; издавать предупреждения и приказы; применять силу, спецсредства и оружие; временно использовать транспортные средства и средства связи, принадлежащие частным лицам; собирать, анализировать и использовать информацию о гражданах; проводить обыск граждан; обыскивать квартиры и иные помещения; временно изымать имущество; ограничивать свободу передвижения лица («право на арест»); защищать жертв преступления, свидетелей и иных лиц; проводить обыски, направленные на предупреждение терроризма; получать доступ к деловым, финансовым документам и служебной переписке; выполнять иные функции, предусмотренные законодательством.

Особые действия могут быть предприняты только уполномоченным на то офицером полиции при соблюдении положений Кодекса полицейской этики. При избрании определенной меры воздействия на правонарушителя, полицейский должен отдать предпочтение такой, которая причинит наименьший вред гражданам и правосудию, и обеспечит достижение поставленной цели. Проект Закона о полиции детально расписывает порядок производства любого полицейского действия, оставляя предельно мало возможностей для свободной интерпретации со стороны офицера.

Кодекс полицейской этики, который в настоящее время является неотъемлемой частью Проекта Закона о полиции, определяет, каким образом должны строиться взаимоотношения полиции с населением. В целом, офицер должен соблюдать норму закона, при этом действуя «решительно и осторожно» (Ст. 6 Кодекса полицейской этики). Офицер полиции не должен предпринимать каких-либо действий, которые могут повредить его личной репутации, репутации полиции, а также не совершать действий, которые могут подорвать доверие общества к полиции. Офицер дает клятву хранить служебную тайну. Ему запрещается состоять в политической партии. Кроме того, офицер не может посещать собрания политических партий, если только он не «выполняет определенного задания», которое требует его присутствия на данном собрании. Кодекс также содержит принципы полицейского образования (и подготовки, хотя этот термин здесь и не употребляется), а также и отношения субординации между начальниками и подчиненными.

Черногория предприняла первую попытку кодифицировать нормы полицейской этики в соответствующем Кодексе. Однако данный Кодекс не систематизирован, в нем есть определенные пробелы, которые становятся очевидными, если рассматривать его в целом. Ранее он являлся составной частью Правил проведения полицейских операций, которые традиционно имели внутренне-ориентированный характер, и не уделяли достаточно внимания отношениям полиции с внешней средой.

Новый закон учредил Совет общественного контроля за деятельностью полиции, который вместе с парламентом, правительством, юридическими и специализированными подразделениями Министерства внутренних дел (службы внутреннего контроля) осуществляет контроль и надзор за деятельностью полиции. Службы внутреннего контроля играют важ-

ную роль в предупреждении нарушений закона со стороны полиции и повышении общего качества ее работы. Если имеют место незаконные действия полицейского, граждане могут подать жалобу руководителю регионального подразделения полиции и непосредственно Генеральную инспекцию внутренних дел. Также всегда имеется возможность обратиться в суд с жалобой на незаконные действия государственных органов, в том числе и на действия полиции. Административное действие полиции может быть обжаловано гражданином путем подачи жалобы в обычном порядке. Кроме того, в отношении действий полицейского может быть возбуждено административное судебное дело. Государство несет ответственность за возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями полиции. Офицеры полиции достаточно защищены в социальном отношении по сравнению с иными гражданами: они имеют много (по сравнению с другими государственными служащими) добавочных выплат. По формальному статусу они занимают такое же положение, как и профессиональные государственные служащие, но обладают привилегиями выше минимально уровня, установленного для госслужащих в связи с характером выполняемой ими деятельности (например, опасными условиями несения службы).

Изменения в организационной структуре и стратегии работы полиции

В начале 90-х годов министерство внутренних дел Черногории имело организацию и структуру, предусмотренную республиканским законом от 1985 г. (в который вносились изменения соответственно в 1989 и 1993 гг.) Закон 1994 г. существенно не изменил статуса министерства, за исключением предоставления ему более широких полномочий при осуществлении защиты правящего политического режима. Изменения в полиции были связаны с многочисленными политическими конфликтами в республике, и после каждого такого конфликта некоторые офицеры полиции были вынуждены уходить со службы. Департамент государственной безопасности де-факто был по уровню выше министерства внутренних дел, частью которого он, как предполагалось, должен был быть. Такая ситуация сложилась, потому что помощник министра (глава департамента государственной безопасности) фактически, но не де-юре, назначался президентом и поддерживал с ним непосредственную связь.

В течение всего рассматриваемого периода министерство внутренних дел подразделялось на три главных департамента, каждый из которых возглавлялся помощником министра. Два департамента выполняли оперативные функции (государственной безопасности и общественной безопасности) и один - административные функции, связанные со сбором, хранением и анализом данных; материальным обеспечением; работой с личным персоналом и иными административными вопросами общего характера. Затем, в середине 90-х, этот третий департамент был искусственно разделен на два отдела, один из которых занимался исключительно вопросами материального и технического обеспечения оперативной работы, а другой — всеми иными. Департамент общественной безопасности имел в своем составе отделы полиции и уголовного расследования, в последний из которых входило подразделение по контролю за государственными границами (который изначально входил в состав одного из региональных полицейских управлений в Герцеговине). Структура департамента государственной безопасности традиционно держалась в секрете, но было известно, что он имеет отделы по разным направлениям работы, и что их структура и компетенция часто изменяются с целью сохранения повышенного уровня секретности и предупреждения возможного проникновения со стороны иностранных разведывательных служб.

Территория республики была разделена на семь полицейских регионов и семь центров общественной безопасности (известных просто как «центры безопасности»). Были созданы двадцать семь полицейских участков, а также семь центров государственной безопасности. Два типа центров (например, центры государственной и общественной безопасности) формально были независимыми, но должны были сотрудничать, чтобы разделить

сферу выполнения ими своих обязанностей, однако строгой правовой регламентации для осуществления такой кооперации не существовало. Центры общественной безопасности подчинялись начальнику департамента общественной безопасности, в то время как центры государственной безопасности — начальнику департамента государственной безопасности. Центром руководил начальник, назначавшийся министром, который имел в своем подчинении двух помощников (руководителей подразделений полиции и уголовного расследования) и начальника административного отдела. Последний не имел статуса помощника, но исполнял обязанности такового. В структуре каждого центра имелось несколько подразделений, которые имели меньшую по размерам зону ответственности. Часто такими подразделениями были обычные полицейские участки, и все расследования серьезных дел проводились офицерами центра.

Закон о полиции 1994 г. сохранил иерархическую структуру, установленную в Югославии со середины 60-х г.г. После чистки кадров в полиции, которая последовала в Югославии вслед за политический кризисом, связанном с так называемым Брионским пленумом 1966 г.¹, была поставлена цель демилитаризовать полицию и приблизить ее к народу. Фактически эти цели не были достигнуты, но формально иерархическая система в структуре министерства внутренних дел упростилась. Для офицеров, которые имели только среднее школьное образование, отсутствовали перспективы карьерного роста. Размер их денежного содержания повышался в зависимости от выслуги лет, но они по-прежнему оставались в должности милиционера/полицейского. Лицам, которые имели среднее специальное и высшее образование, назначались на должности инспекторов различных категорий. Главное различие между ними состояло не столько в старшинстве, сколько в зарплате. Самые высокие звания были зарезервированы для определенных, наивысших должностей: начальника центра, советника министра, помощника министра, заместителя государственного секретаря (до начала 90-х г.г.), заместителя министра (должность, которая существовала на бумаге, а не на практике, так как никто никогда не назначался на этот пост) и министр. Все высшие чины имели право носить форму со знаками различия своего звания/должности. Упрощение бюрократической иерархии в полицейской структуре стало всемирной тенденцией в 1980 — 1990-е г.г., но в Югославии эта тенденция имела политическую направленность и служила для обеспечения монолитности структуры полиции и установления непосредственных контактов между политическими и непосредственными исполнителями.

¹ Бриони — архипелаг в северной части Адриатического моря, в настоящее время принадлежащий Хорватии. Во времена Австро-Венгерской империи, когда он являлся первоклассным курортом, на его территории было построено значительное количество вилл для австро-венгерской знати. Все последующие правители тоже имели на острове свои виллы, и югославский президент Тито не был исключением. Летом 1966 г. на Брионии был проведен пленум Центрального Комитета Союза коммунистов Югославии, направленный на сведение счетов с югославской системой безопасности, которая обвинялась в препятствовании дальнейшему развитию социализма и системы самоуправления. Все гражданские и военные структуры подверглись жесткой политической критике, что привело к снятию со своих постов все старших руководителей и назначению на эти должности новых. Это нанесло значительный ущерб системе безопасности, которая испытывала в то время серьезные проблемы: восстание косовских албанцев в 1968 г., хорватский сепаратизм («хорватская весна») в 1970 г., инфильтрацию хорватских террористов в 1972 г. и т.д. Система государственной безопасности понесла тяжелые потери, в то время, как утверждают, военные структуры успели подготовиться к «охоте на ведьм» и предприняли меры по консервации агентурной сети внутри страны и за рубежом и сохранении в тайне имен своих «добровольных зарубежных» помощников. Несмотря на обилие литературы по этому вопросу, до сих пор непонятно, что же произошло на самом деле. Некоторые специалисты утверждают, что эта была последняя серьезная схватка между теми, кто выступал в поддержку децентрализации и отделения республик, и теми, кто были сторонниками сильного федеративного государства. Первые победили, а вторые — проиграли, как это показала квазифедеративная югославская Конституция 1974 г. (хотя ее часто провозглашали самым демократическим социалистическим конституционным актом).

Новый проект Закона о полиции объединяет системы званий и должностей. Нечто подобное было реализовано в Сербии в 1995 г., когда работникам департамента общественной безопасности были присвоены звания, тогда как в департаменте государственной безопасности была сохранена прежняя система должностей, которая считалась якобы менее формальной. Законопроект предусматривает четыре должности для офицеров полиции (имеющих аттестат о получении среднего образования); трех должностей инспекторов для лиц, имеющих среднее специальное образование и трех — для тех, кто получил высшее образование. Категории инспекторов остались такими же, как и в 1976 г., критерии для назначения офицеров на эти должности в новом Законе стали менее строгими. Звания предусматривались и для полицейских Специального полицейского подразделения: три звания — для имеющих аттестат о получении среднего образования; два звания — для лиц, имеющих среднее специальное образование, и четыре — для имеющих высшее образование. Рассматривая Специальное полицейское подразделение с точки зрения порядка присвоения званий его сотрудникам, можно предположить, что данное подразделение будет выполнять функции пограничной охраны, береговой охраны и задачи подразделения по борьбе с терроризмом. Высшее звание, которое присваивается офицеру Специального полицейского подразделения — звание генерала.

Подготовка личного состава для службы в полиции была децентрализована, и с начала 70-х гг. возлагалась на государство. Несмотря на это, в Черногории не было создано специализированных учебных заведений для обучения полицейских; в полицию набирались лица, которые прошли обучение в других республиках и решили вернуться в Черногорию. Некоторым офицерам предоставлялась возможность получить образование в военной академии и служить после ее окончания в спецподразделениях департамента государственной безопасности. Традиционно в Черногории на полицейскую службу принимались лица, которые получили среднее или среднее специальное образование, которое не было связано с работой в полиции. Они проходили трех- или шестимесячный курс обучения, а затем, продемонстрировав удовлетворительный уровень знаний, зачислялись на службу в полицию в качестве стажера. Новый Закон сохраняет те же правила для поступления на службу, и гласит, что кандидат на полицейскую службу должен пройти общую государственную аттестацию² и сдать специальные экзамены по истечении испытательного срока (один год). Как старый, так и новый законы гласят, что в полиции создается кадровый резерв, который привлекается к службе в случае необходимости. В конце 90-х существовал открытый конфликт между Слободаном Милошевичем и политическими силами Черногории, возглавляемыми президентом Джукановичем. Министерство внутренних дел Черногории привлекло для службы многих опытных бывших добровольцев из Боснии и Хорватии. Часто они не удовлетворяли даже минимальным требованиям, предъявляемым к офицерам полиции. Общее количество сотрудников полиции Черногории держится в секрете, и многие указывают на то, что информация, содержащаяся в официальных отчетах по данному вопросу, является недостоверной (например, отчет ESI за 2001 г.). Однако подсчитано, что в настоящее время на службе в полиции состоит около 3800 аттестованных сотрудников, в т.ч.: 410 сотрудников дорожной полиции и 769 пограничников. Считается, что в Черногории всего на службе в полиции состоит 4650 аттестованных сотрудников и 10000 офицеров в составе спецподразделений (ОБСЕ, 2001).

² В бывшей Югославии все вновь поступающие на любую государственную или квазигосударственную службу (например, образование) должны были сдать общую часть государственного аттестационного экзамена и специальную часть (профессиональную, например, на право работать учителем, врачом). Каждое министерство при этом готовило свои специальные экзаменационные задания.

Как старый, так и новый законы дают право министру определять количество полицейских, которые будут набраны на службу в полицию после прохождения короткого курса обучения. Единственная разница между полицейскими-резервистами и кадровыми работниками полиции состояла в том, что первые не получали служебных удостоверений; считалось, что это ставило резерв в разряд дополнительных полицейских сил. Во многих центрах общественной безопасности офицерам резерва разрешалось самостоятельно выполнять функции офицера действующих полицейских сил без какого бы то ни было контроля со стороны кадрового офицера полиции. Это создавало много трений между полицией и гражданами, что выражалось в большом количестве жалоб, подаваемых на действия полицейских резерва. Похоже на то, что полицейские резерва не были достаточно подготовлены для самостоятельного выполнения своих служебных обязанностей. В новом Законе кадровая политика остается целиком в ведении министерства внутренних дел, хотя и предполагается некоторое ужесточение контроля со стороны правительства. Однако с повышением уровня профессионализма процедуры отбора персонала для назначения на вышестоящую должность в полиции должны стать более прозрачными для общества. И возможно, в дальнейшем будет создан орган, который будет рекомендовать лиц для назначения на вышестоящую должность. Однако в рамках существующей системы должность/звание, процедура назначения на более высокую должность теряет свое значение. Более важно таким образом знать, каков круг служебных полномочий того или иного офицера, нежели то, какую формально должность он занимает на данный момент. Определенно, такое положение вещей стало в министерстве внутренних дел традицией, и маловероятно, чтобы ситуация значительно изменилась в ближайшее время путем внедрения формальных нововведений.

В 1989 г. после так называемой «революции народа против бюрократии» республиканский президент Булатович и премьер-министр Джуканович захватили власть в Черногории при сильной поддержке Слободана Милошевича. Между сторонниками Булатовича и Джукановича и полицией специального назначения в местечке Желтая Балка по дороге в столицу, Подгорицу, произошло кровавое столкновение. После того, как Булатович и Джуканович пришли к власти, в министерстве внутренних дел начались чистки. Многие высококвалифицированные офицеры полиции добровольно ушли в отставку, либо по стандартной схеме (после тридцати лет службы), либо досрочно. Однако низшие чины, которые поддержали перемены, остались в полиции, сохранив, таким образом, преемственность установленного порядка полицейской службы. Затем, в середине 90-х, Булатович и Джуканович разделились в политических взглядах. После прихода к власти Джукановича в министерстве внутренних дел начались новые чистки, особенно после того, как Вукашин Мараш, близкий друг и сторонник Джукановича, был назначен начальником департамента государственной безопасности. Хотя Филиппу Вуяновичу, в то время занимавшему пост министра внутренних дел, а в настоящее время — президента³, и удалось сохранить что-то из бывшего порядка управления министерством, некоторые полномочия были выведены из его компетенции и переданы президентскому кабинету. Изменения в личном составе министерства всегда проходили тихо, так как лица, которые составляли оппозицию новым руководителям, обычно или увольнялись по собственному желанию, или им создавались такие условия, что уже через несколько месяцев они уходили из полиции.

После победы на выборах (которая была названа «победой Черногории») широкой коалиции были предприняты особые усилия к тому, чтобы увеличить число представителей иных национальностей в полицейских силах страны. Связано было это с тем, что партии албанского и мусульманского меньшинства присоединились к коалиции и вошли в состав парламента.

³ Бывший президент Джуканович стал премьер-министром, в то время как Вуянович в 2003 г. сменил свой пост премьер-министра на пост президента.

Однако, по данным ОБСЕ (ОБСЕ, 2001), мало что было предпринято для того, чтобы изменить соотношение количества мужчин и женщин, которые служат в полиции: на сегодняшний день только 160 женщин работают в ее составе, и из них — ни одной в оперативных подразделениях. До настоящего времени не было сделано никаких шагов, чтобы укрепить позиции меньшинств в полиции, хотя вполне возможно, что ситуация в будущем изменится под давлением сильного женского лобби. Так как на данный момент не существует исчерпывающего метода оценки результатов проведения политики равных возможностей в полицейских структурах, то получить информацию об этническом составе полиции невозможно.

Очень сложно точно определить характер неформальных отношений в полиции Черногории. Эта проблема существует потому, что после 1989 г. многие опытные офицеры уволились со службы, а их заменили вновь набранные молодые полицейские, не получившие должной подготовки. Дополнительную проблему создает то, что набор личного состава на службу в полицию обычно проводился в периоды, когда увеличения численности полиции требовала политическая ситуация, а не потребности самой структуры. Соответственно, чувство единства, ярко выраженное в полицейских структурах иных государств, здесь не слишком сильно. Традиционные полицейские структура и культура были разрушены, а новые созданы не были. В некоторой степени это можно рассматривать как стимулирующий фактор для проведения правительством реформирования полиции, так как это станет восстановлением полицейских традиций после их исчезновения.

Изменения в оперативной политике и в стратегии работы полиции

Из-за напряженных отношений между полицией Черногории и армией Югославии (в основном, военно-морским флотом), которые имели место в 1996 — 2000 гг., огромные средства, предназначавшиеся Министерству внутренних дел, были потрачены на приобретение тяжелого вооружения и иного военного снаряжения⁴. Согласно неофициальным данным, министерство внутренних дел имело на вооружении 120-миллиметровые артиллерийские минометы (не считая «обычных» 82-миллиметровых пехотных минометов) и 40-миллиметровые зенитные орудия. Некоторые виды оружия из данного арсенала были продемонстрированы общественности во время Натовских бомбардировок в Югославии. Как следствие этого, на приобретение действительно необходимого современного полицейского снаряжения выделялось очень мало средств, в то время как департамент государственной безопасности пытался приобрести новейшее разведывательное оборудование, чтобы быть способным «соревноваться» со службой безопасности вооруженных сил, традиционно оснащаемых значительно лучше. Служба безопасности вооруженных сил всегда была укомплектована профессионалами высокого класса, которые проходили квалифицированную подготовку как дома (центр подготовки разведки и безопасности в Панчево, знаменитая «военная база 5000»), так и за рубежом (в военных и гражданских учебных заведениях Востока и Запада). Хотя личный состав привлекался на службу, как в полиции, так и в вооруженных силах в довольно юном возрасте (по достижении 14, 15 лет), в полиции, однако, в отличие от вооруженных сил, офицеры долго не служили. Вследствие этого, в полиции всегда работала, в основном, одна молодежь. Такая ситуация сложилась потому, что бывший президент югославской федерации маршал Тито рассматривал армию как оплот своей власти. Согласно его взглядам на социализм полиция играла всего лишь вспомогательную роль.

⁴ В то время считалось, что федеральные вооруженные силы ограничивали суверенитет Черногории и что черногорская полиция должна защищать права независимой Черногории. Для того чтобы противостоять федеральной армии, черногорским политическим руководством было принято решение оснастить полицию армейским вооружением с тем, чтобы полиция в случае необходимости могла составить ядро будущей черногорской армии. Все эти сведения получили огласку только после того, как возник конфликт между Милошевичем и Джукановичем.

В вооруженном конфликте, который развернулся на территории бывшей Югославии, участвовали все полицейские силы бывших югославских республик, но степень их участия очень отличалась. В то время как мятежные республики видели в полиции единственную силу, которая могла противостоять армии, в Сербии и Черногории полиция играла вторичную роль. Операции, проводимые федеральной армией Югославии, рассматривались как сугубо военные, в которых полиция участвовала мало. Ни в Сербии, ни в Черногории никогда не провозглашались военное либо чрезвычайное положения; полиция никогда не была подчинена армии, хотя конституция югославской федерации 1992г. разрешает это в чрезвычайных ситуациях. Таким образом, в случае с Черногорией очень тяжело проследить степень участия ее полиции в военных операциях в Хорватии и Боснии. Если даже такие документы и существуют, маловероятно, что они станут доступными общественности, ввиду того, что жесткий контроль над деятельностью полиции продолжает существовать. Однако в случае с Сербией, резкая смена правительства привела к тому, что новое правительство полностью пренебрегло официальными принципами государственной безопасности и обнародовало многие такие документы, которые вряд ли были бы преданы огласке в какой-либо иной стране мира. В Черногории полицейские архивы все еще остаются закрытыми и, возможно, «обработаны» (документы, касающиеся политических лидеров, которые находятся при власти, уничтожаются), как это часто делалось в структурах безопасности полиции и армии социалистической Югославии.

В начале 1990-х гг. во время конфликта в Боснии и Герцеговине и сразу же после него полиция действовала в соответствии с существующими положениями законодательства. Основное внимание в работе полиции было сосредоточено на работе с негласными сотрудниками и квартальными офицерами ("rozopnik"). Последние должны были жить на определенной территории, знать всех проживающих там граждан, быть информированными обо всех их перемещениях и в общем иметь представление об этой определенной зоне ответственности. Часто такие квартальные офицеры служили ценным источником информации для детективов департамента уголовного расследования, когда им было необходимо определить лицо, совершившее преступление, или установить местонахождение такого лица. Передвижные патрули в составе двух офицеров также часто использовались для ликвидации нарушений общественного порядка или для оказания помощи квартальным офицерам, если такая помощь требовалась (OSCE, 2001). Очень мало ресурсов выделялось на предупреждение совершения преступлений или улучшение отношений с населением. Однако некоторые неправительственные организации старались улучшить общее восприятие полиции населением. Присутствие полицейского традиционно рассматривалось как лучшее средство для предупреждения совершения преступлений.

В обязанности полиции входило также обеспечение реализации решений иных государственных структур и решений суда, и это рассматривалось как текущая задача полиции. Лишь в единичных случаях для реализации решений суда использовались полицейские подразделения специального назначения. Поддержание общественного порядка — иной пример данной задачи. Так как закон требует от организаторов общественных собраний своевременного уведомления полиции, офицеры среднего звена, отвечающие за данное мероприятие, обязаны устанавливать контакты с организаторами собрания, чтобы обеспечить высокий уровень сотрудничества и эффективность действий полиции. Традиционно, если мероприятие проводилось в коммерческих целях, то организаторы брали на себя часть расходов полиции по обеспечению порядка. К сожалению, начиная с 1989 г., полиция служила инструментом политического принуждения, и соответственно, основной задачей полиции было не поддержание общественного порядка и общественной безопасности, а обеспечение стабильности правящего политического режима. Это само по себе подрывало доверие населения к полиции.

Поскольку Министерство внутренних дел является высокоцентрализованным органом, полномочия принятия решений обычно возлагаются на офицеров старшего звена. Первый уровень, на который возложены полномочия принимать решения, — это начальники центров безопасности. Согласно югославскому административному праву такие властные полномочия определяются и регулируются законодательством. Закон указывает основные принципы применения этих властных полномочий. Однако если гражданин пострадал вследствие неправомерных действий работника полиции, он имеет право требовать компенсации у правительства, так как именно оно отвечает за работу полиции.

Изменения в контроле и надзоре за действиями полиции

Хотя действующий Закон о внутренних делах 1994 г. и не содержит специальных норм, предусматривающих проведение какого-либо внешнего контроля и надзора за деятельностью полиции, в нем есть статьи, регулирующие вопросы дисциплинарной ответственности. Несмотря на это, внешний контроль над деятельностью полиции все же существует. Во-первых, министерство внутренних дел несет политическую ответственность перед парламентом. Министр подает парламенту отчет о деятельности полиции, как минимум, один раз в год. Парламентский комитет по вопросам внутренней безопасности контролирует деятельность полиции от имени парламента. Министерство несет ответственность перед правительством за выполнение задач и административных функций, возложенных на МВД. Правительство периодически рассматривает отчеты о состоянии безопасности в республике. Правительство имеет право принимать подзаконные акты, направленные на реализацию положений Закона о внутренних делах. Текущее законодательство не предусматривает какой-либо контроля со стороны общественности. Однако отношения с населением и местными администрациями всегда рассматривались как очень важные. Хотя формально и не закреплены, но фактически всегда существовали различные формы сотрудничества, прежде всего, в виде неформальных консультаций.

Глава V нового Закона регулирует осуществление контроля и надзора над деятельностью полиции. Глава предусматривает, что такой контроль осуществляется через выборные органы, суд, особые отделы в составе министерства внутренних дел и совет общественного контроля деятельности полиции (Savjet za gradjansku kontrolu rada Policije). Основной контроль осуществляется парламентом (Ассамблеей Республики Черногория), которому полиция подает ежегодный отчет о своей работе. Однако в случае необходимости Ассамблея может требовать предоставления отчетов в иные сроки или, в случае необходимости, предоставления специальных отчетов.

Большие полномочия были возложены на службу внутреннего контроля. Генеральная инспекция внутреннего контроля в автономном режиме выполняет следующие функции:

- 1) контроль над соблюдением закона при выполнении полицией и иными подразделениями министерства внутренних дел своих обязанностей;
- 2) финансовый контроль;
- 3) контроль над работой территориальных подразделений полиции и иных подразделений министерства внутренних дел;
- 4) контроль над законностью и эффективностью программ, операций и деятельности полиции и иных подразделений министерства внутренних дел;
- 5) контроль над реализацией возложенных на полицию прав и обязанностей;
- 6) иные формы контроля, которые могут быть полезными для обеспечения эффективной и законной деятельности министерства внутренних дел (ст. 142 законопроекта о полиции).

Закон также предусматривает, что заместитель госсекретаря — начальник полиции обязан подготавливать план и устанавливать порядок устранения нарушений, выявленных генеральной инспекцией. Необходимо заметить, что в настоящее время в структуре гражданской службы Черногории не существует должности заместителя госсекретаря. В проек-

те закона о государственной администрации такая должность предусмотрена, однако, не совсем ясно, что входит в компетенцию данной должности. Учреждение совета общественного контроля над деятельностью полиции рассматривается как создание независимого органа большого общественного значения, который будет состоять из пяти членов, назначаемых правительством. Однако закон требует, чтобы общественные учреждения и НПО также выдвигали своих представителей. Среди таких организаций в законе упомянуты Коллегия адвокатов Черногории, Медицинская ассоциация, Правовая ассоциация и неправительственные организации. Предусматривается, что совет будет играть главную роль в разработке различных программ предупреждения преступлений, осуществлять контроль деятельности полиции, проводить мониторинг социальной роли полиции, а также ее организации, и подготовленности персонала. Закон также требует, чтобы полиция тесно сотрудничала с местными администрациями и, в случае необходимости, предоставляла отчеты о своей деятельности. На законодательном уровне разработан эффективный механизм, предотвращающий незаконное использование полиции в политических целях, но будет ли он работать на практике — покажет будущее. Так как в Черногории существует крайне мало данных о реализации законов на практике, трудно прогнозировать, будут ли эти полностью новые положения закона до конца реализованы в действительности.

Однако существуют иные способы обжалования решений работников полиции. Если произошло незначительное правонарушение, законность принятого решения будет рассмотрена судьей магистратского суда. Так как большинство действий работников полиции являются административными актами, их можно обжаловать путем подачи жалобы. И, наконец, действия полицейского могут быть обжалованы в административном суде. Любые иски о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями сотрудников полиции, могут быть обжалованы в суде. Однако проблема обеспечения законности в деятельности полиции продолжает существовать, так как в ее работе недостает прозрачности, а уровень коррупции в Черногории очень высок. Следовательно, до некоторой степени вопросы о законности и корректности полицейской работы в обществе, где гражданские институты не функционируют, остаются риторическими.

Оценка реализации и успеха реформы

Профессионализм, ориентация на предоставление услуг, подотчетность и эффективность

Как было упомянуто, основная рассматриваемая проблема — проводится ли реформа полиции Черногории? Начиная с середины 90-х гг., в полиции произошел целый ряд изменений, но они носили скорее косметический характер (изменение формы одежды и оснащения полиции), а усилия полиции были сосредоточены на обеспечении безопасности политической элиты страны, а не общества в целом. Во многих отношениях полиция 90-х стала более политизированной и более зависимой от текущей политической ситуации, нежели она была в течение сорока лет коммунистического правления. Одной из причин этого является то, что нынешняя политическая элита страны вышла из старой коммунистической системы, и многие политические деятели свой первый политический опыт получили в организациях Социалистической молодежи и Коммунистической партии. Направленность деятельности на защиту политического режима (который преподносится широкой публике как защита суверенитета страны) фактически блокировало проведение реформы. Министры внутренних дел, сменявшие один другого, обещали провести реформы при назначении на должность, но их энтузиазм быстро остывал под влиянием повседневных политических интриг, в которых полиция служила основным источником информации. Дополнительную проблему создавала атмосфера общей политической культуры,

которая долгое время окружала полицию. Ввиду того, что площадь станы невелика, полицейские функции традиционно выполнялись королевской охраной. С тех пор и по сей день полиция по-прежнему рассматривается как орган обслуживания правящей силы. Это нашло свое отражение в институтах «рејанісі», гвардии и службе личной охраны принца Черногории, которые были известны своей явной лояльностью к суверену⁵. Некоторые НПО до сих пор употребляют данный термин по отношению к полиции. Этот термин в настоящее время употребляется пренебрежительно в случаях, когда хотят сказать, что полиция является личной службой правительства. Отсутствие реального политического согласия также в значительной мере препятствует проведению реформы.

Хотя для деполитизации полиции предпринимались меры правового характера, в реальности, все было по-другому. Высказанная публично приверженность правящей политической элите способствовала карьерному росту. Полиция широко использовалась для удовлетворения потребностей правящей партии или правительства. Провозглашенный де-юре принцип профессионализма так никогда и не был реализован на практике из-за процветавшего политического протекционизма. Периодические «чистки» всех неугодных правящему политическому режиму и политической идеологии усиливали чувство незащищенности среди офицеров полиции; и наоборот, слепое повиновение всячески востребовалось и вознаграждалось. Теоретически следование принципу профессионализма должно повысить независимость полиции, в целом, и способствовать поддержанию профессиональных стандартов. Но в реальности этого не происходило. Законодательство, принятое в середине 90-х, не сблизило полицию с населением. Фактически, оно даже отдалило полицию от общества и сделало ее узкоспециализированным органом, исключительно стоящим на службе у правящего политического режима. Хотя формально полиция является подконтрольной и подотчетной парламенту и правительству, фактически полиция отвечает только перед президентом, который в значительной мере действует как главнокомандующий.

Старые кадры Министерства внутренних дел, сейчас почти исчезнувшие, имели представление о полиции как об органе, который находится на службе у общества. Никогда не прекращавшаяся практика пеших и моторизованных патрулей, охраняющих территорию зоны ответственности, определенно, значительно способствовала улучшению взаимоотношений полиции с населением. Офицеры, которые длительное время служили в патрульной службе, рассматривались в качестве связующего звена с населением и играли ведущую роль (наряду со священниками и учителями) в жизни населенных пунктов. Как и другие страны континентальной правовой системы, Черногория приняла правовую модель построения полиции. В 80-х г.г. развитие процесса предоставления полномочий, превентивные функции полиции, гибкая структура организации, регулярные консультации с представителями местного населения и высокий уровень удовлетворенности работой послужили основанием для создания социально ориентированной модели полиции (Dantzker, 1999; Doerner and Dantzker, 2000). Даже в эпоху социализма полиция служила больше для охраны общественного порядка и общественной безопасности, нежели для защиты государства. Выполнение последней функции возлагалось исключительно на департамент государственной безопасности и военную службу безопасности. В выполнении своих функций их компетенции часто пересекалась, в особенности, если речь шла о расследовании тяжких преступлений, угрожающих государственной безопасности. В таких случаях рассле-

⁵ Литературный перевод этого термина означает «носители перьев», поскольку они всюду сопровождали принца и были символом его власти и престижа. Это небольшое подразделение выполняло функции королевской гвардии и личной охраны. Кроме того, оно выполняло по заданию принца множество тайных заданий. Они были очень хорошо подготовлены. Для любого черногорца считалось большой честью служить в этом подразделении, даже если между принцем и семьей солдата существовала вражда. На их верность не влияла ни текущая политическая ситуация, ни какие-либо раздоры.

дование обычно проводилось сотрудниками департамента государственной безопасности. Более того, во времена правления Тито, на военную службу безопасности часто возлагалось проведение расследования по делам, не имеющим военного характера. Со смертью маршала Тито в 1980 г. эта практика претерпела изменения, поскольку республики усиливали свои позиции, а службы военной разведки и безопасности стали рассматриваться как основная угроза неформальной «децентрализации» (фактически это был процесс медленного, но последовательного распада федерации).

Иными словами, ранее существовало некоторое ощущение службы, которое за последнее десятилетие исчезло в процессе так называемых «изменений». Новый Закон четко провозглашает полицию органом, служащим населению, и во главе ставит законные права и интересы граждан. С сохранением института квартальных инспекторов есть надежда на то, что прежнее представление о полиции, как о службе полезной и общественно необходимой, будет возрождено. Однако полиция, которая растратила большую часть общественных ресурсов, вверенных ей, на поддержку политической элиты, пребывающей у власти, не может сразу создать организационную культуру социальной ответственности и социальной подотчетности. Фактически, социальная подотчетность была заменена выражением политической лояльности по отношению к властвующей прослойке общества. В соответствии с законопроектом о полиции, такую ситуацию необходимо изменить. Полицейская служба определяется как общественная служба, которую осуществляет министерство внутренних дел. Однако данное министерство помимо полицейских, отвечает за осуществление и иных, административных функций.

Практику применения прогрессивного подхода в Черногории еще предстоит разработать (Ваграс, 2003). Полицейская работа все еще рассматривается как не эффективная, а политика взаимопонимания полиции с населением пока ожидает своей реализации на практике. Однако законопроект о полиции усиливает формальные связи между местными администрациями и территориальными подразделениями. Они обязаны сотрудничать между собой в части разработки и реализации различных программ предупреждения преступности. Предполагается, что полиция, при выполнении возложенных на нее обязанностей, будет устанавливать сотрудничество и с иными социальными институтами. Это означает, что полиция должна поддерживать хорошие отношения с населением и обеспечивать постоянную информированность между полицией и населением. Однако новый Закон гласит, что официальную информацию общественности может предоставлять только министр и заместитель госсекретаря, либо лица, ими на то уполномоченные. Считается необходимым, чтобы данные полномочия были делегированы руководителям территориальных органов для того, чтобы они могли непосредственно взаимодействовать с населением и прибегать к помощи общественности при проведении профилактики преступности.

Из-за сильной политизированности полицейских структур общество потеряло доверие к полиции, хотя ее сотрудники все же гораздо лучше воспринимаются населением, нежели представители политических институтов (Slavujević, 1997). Однако наибольшим доверием населения на протяжении многих десятилетий пользовалась армия; и похоже, что ситуация в данной сфере не изменилась, несмотря на то, что армия также использовалась в политической борьбе между политическими лидерами Черногории и Слободаном Милошевичем, что является общепризнанным фактом (Sevic and Rabrenovic, 1999). Однако похоже на то, что ситуация начала меняться после того, как группа НПО, известная также под названием «Действие» (Акција) начала реализацию программы, направленной на улучшение восприятия полиции населением⁶. В ряде национальных и местных газет появилась

⁶ С этой целью в газетах стала появляться соответствующая реклама.

реклама, изображающая маленького мальчика, доверительно разговаривающего с полицейским, которая должна была обозначать то, что полицейский является другом. Однако, для того, чтобы население стало воспринимать полицию как общественную службу, должно пройти время. Понимание того, что сотрудничество с полицией и предоставление информации в целях предупреждения совершения преступлений и борьбы с преступностью выгодно обеим сторонам, также придет не сразу. Так как имплементация нововведений на практике обычно требует определенного времени, потребуют времени и реализация усилий НПО, прежде чем будут преобладать более эффективный и прогрессивный подход к полицейской работе, а общественность почувствует себя в безопасности.

Некоторые руководящие чиновники полиции Черногории уже начинают прилагать усилия к внедрению модели сотрудничества населения с полицией. Баграч (2003) предложил, чтобы новая стратегия деятельности полиции имела два компонента: 1) сотрудничество с населением (прогрессивная превентивная функция) и 2) обнаружение преступлений (традиционная функция). Сторонники данной модели осознают наличие тех факторов, которые препятствуют реализации черногорской полицией данной модели на практике. Они осознают, в первую очередь, необходимо усовершенствовать системы полицейского образования, прежде чем данная модель может быть успешно реализована. Также считается, что учреждение системы сотрудничества полиции с населением существенно улучшит процесс сбора информации и уровень вовлеченности населения в процесс обеспечения общественной безопасности.

Обеспечение безопасности частным сектором стало в Черногории, как и в других бывших социалистических республиках, нововведением. Обеспечение общественной безопасности считалось первейшей общественной задачей, и соответственно, только государство, реализуя свои суверенные полномочия, могло обеспечить реализацию данной функции. Однако, с конца 80-х гг. начали возникать честные охранные компании. Сначала это были всего лишь небольшие детективные конторы, а затем — сложные организации, предоставляющие весь спектр услуг по обеспечению защиты. Изначально такие фирмы принимали на работу те лица, которые уволились со службы в полиции. Но, с середины 1990-х, в данной отрасли стали работать все больше лиц, никак не связанных со службой в полиции. Законодательством не урегулированы отношения полиции с частными конторами, занимающимися предоставлением охранных услуг населению. Но на практике это — отношения доброго сотрудничества, основанные на личных связях между владельцами контор и их бывшими коллегами, которые остались служить в полиции. Похоже на то, что представители двух данных структур обмениваются информацией на неофициальной основе в интересах обеих сторон. Определенно, данная сфера требует большей регламентации, так как в данный момент законодательно она не урегулирована вовсе. Более высокий уровень профессионализма обычно требует более детального нормативного урегулирования, что определено имеет место в отношении частных охранных фирм Черногории. В отличие от многих других стран переходного периода частные охранные фирмы в Черногории менее связаны с преступным миром и организованной преступностью, хотя такое заявление сложно подтвердить документально из-за отсутствия статистической информации. Однако следует заметить, что организованная преступность, как таковая, не рассматривается политическими лидерами Черногории как особо опасная, поэтому полиция уделяет борьбе с ней весьма мало внимания. Неоднократно поступали данные о том, что преступников, тесно связанных с правящими кругами страны, практически невозможно привлечь к ответственности. Например, полиция Герцеговины в 1997г. разоблачила организованную группу, занимающейся контрабандой сигарет, но дело до сих пор находится в окружном суде, и вынесение решения по нему в ближайшем будущем не предвидится (Ваграс, 2003).

Другие проблемы, требующие решения

Проект Закона о полиции знаменует начало значительных перемен в работе полиции. Однако, так как уровень реализации законов на практике в стране очень низок, вопрос о том, как применять данный закон и как вообще его воспримут те, в обязанности которых входит его осуществление, а именно, офицеры полиции, остается открытым. Дополнительную проблему создает то, что заинтересованность личного состава полиции в своей работе на протяжении 90-х находилась на очень низком уровне. Так как реальное финансирование полиции было постоянно недостаточным, несмотря на кажущиеся значительными инвестициями в правоохранительную отрасль с целью защиты правящего политического режима. Все еще остается необходимым введение практики приема на службу лиц из числа меньшинств (женщин, лиц с физическими дефектами и т.д.). Также необходимо усилить связи с местными администрациями и заново установить эффективные связи с местным населением. Мнение среди населения о полиции последовательно улучшалось, а работа полиции стала более прозрачна для населения; более ясными стали результаты и проблемы работы полиции. Роль общественности в реализации программ предотвращения преступлений очень важна. Установление эффективного сотрудничества с НПО также важно, так как подобные организации третьего сектора становятся в Черногории все более и более влиятельными и, следовательно, играют важную роль в формировании общественной политики.

Необходимо пересмотреть и модернизировать политику набора личного состава и его содержания на службе в полиции. В настоящее время не существует ни одного учебного заведения для подготовки офицеров полиции; а такие заведения необходимо либо создавать в стране, либо заключать контракт на длительный срок с зарубежными учебными заведениями, чтобы надежно обеспечить приток на службу нового персонала. Важной проблемой, решение которой только предстоит в будущем, является разработка политики последовательного повышения профессионализма офицеров, которые служат в полиции на постоянной основе.

И, наконец, необходимо изменить характер отношений с военными структурами, а также провести демилитаризацию военизированных подразделений полиции. Неясно, однако, будет ли возможным реализовать это на практике, поскольку новое полицейское подразделение специального назначения будет, несомненно, организовано по военному принципу, и соответственно, иметь тяжелое, и ненужное, вооружение.

Социальные изменения и политические реформы

С момента разрыва федерального правительства Югославии и режима Слободана Милошевича, Черногория находится под неусыпным вниманием стран Европейского союза. На покрытие растущего дефицита бюджета и финансирование социальных программ регулярно перечислялись значительные суммы денег. Очень малое количество этих средств было направлено на восстановление производства и экономики. В социальных учреждениях формально была проведена реформа, но фактически реформы остались только на бумаге. Программы на развитие общественных служб оказались более-менее эффективными (ESI, 2001). Наиболее продуктивными из них стали те, которые были направлены на обучение гражданских служащих и подготовку их нового поколения. В значительной мере реформа в Черногории может быть оценена как имеющая серьезные недостатки. Есть опасность того, что реформа полиции провалится точно так же, как и другие реформы. Кажется, что только реформирование местных администраций проходит так, как было намечено, хотя даже здесь реализация большинства изменений была на некоторое время отложена.

Заключительные комментарии

Все еще остается открытым вопрос — проводится ли в действительности полицейская реформа в Черногории? Очевидно, что те действия, которые были до недавнего времени предприняты, можно рассматривать как своего рода реформу. Форма и базовое оснащение полиции были модернизированы. Первая стала менее устрашающей и приобрела более дружелюбный вид. Это было предложено еще в 20-х гг. доктором Арчибальдом Райсом (Rajs, 1920)⁷, но длительное время эта идея игнорировалась руководством югославской полиции (Vogdanović, 2001). Однако существенные изменения в практической работе полиции и процедурах не произошли. Полиция, в соответствии с законодательством, обязана составлять ежегодный отчет о проделанной работе, но те данные, что она подает, несут больше описательный характер и не отражают реальной картины. Систематически поднимается вопрос об эффективности деятельности полиции, но статистические данные далеко не всегда дают об этом достоверную информацию. Официальные отчеты о преступлениях рассматриваются как нечто, не дающее представления о том, выполняет ли полиция свою работу должным образом или нет. Такой подход больше напоминает упражнения в статистике.

Изменения в полиции Черногории являются в основном результатом давления извне. Все предыдущие требования изменений местных групп давления или подавлялись, или просто не давали результатов. В настоящее время ОБСЕ и Совет Европы являются основными органами, которые требуют проведения реформы. Проект закона о полиции был разработан не только под их контролем, но и при их непосредственном участии. Рост третьего сектора в Черногории серьезно повышает уровень правового сознания граждан страны. Возможно, это стало решающим фактором, инициировавшим проведение реформ во всех сферах общественной жизни, включая правоохранительную деятельность. Обычно готовность НПО к сотрудничеству значительно помогала взаимопониманию и обеспечивала ряд позитивных результатов. Остается вопрос: каково место в этом процессе гражданского общества, которое только начинает зарождаться? Несмотря на значительные усилия со стороны гражданского общества, мало, что до сих пор было реализовано.

Полицейская реформа, которая последует за принятием нового Закона о полиции, должна получить всестороннюю поддержку от всех политических групп, которые с ней связаны, и не должна блокироваться политиками и организациями за пределами полицейской структуры. Но, как уже было сказано, существуют обоснованные сомнения в том, что реформа будет реализована полностью, так как Черногория известна плохим состоянием дел в правоохранительной сфере. В частности, принятые законы не реализуются на практике, а система правосудия неэффективна. Недавно комиссар ЕС, Крис Паттен, упомянул многочисленные антикоррупционные программы, которые так и не были реализованы на территории Балкан. Он сделал акцент на том, что пора прекратить порочную практику,

⁷ Доктор Арчибальд Райс, натурализованный гражданин Сербии, был выдающимся швейцарским криминологом, который посетил Сербию в первые годы Первой мировой войны для того, чтобы расследовать обвинения австро-венгерских, германских и болгарских войск в совершении многочисленных кровавых преступлений против гражданского населения Сербии в 1914 и 1915 гг. Он собрал много доказательств избыточного применения силы и геноцида (неизвестного в то время) и опубликовал многочисленные статьи на эту тему на Западе. После Первой мировой войны он решил остаться во вновь образованном Королевстве сербов, хорватов и словенцев и осел в Белграде, где и умер. Доктор Райс был почетным членом Югославского королевского академического воздушного клуба и играл важную роль в общественной жизни страны. Он принял югославское гражданство и был натурализован милостью короля вскоре после Первой мировой войны. Однако за несколько лет до своей преждевременной смерти он потерял милость двора. Доктор Райс родился в Лозанне в 1876 г. и умер в Белграде в 1929 г. В 1931 г. в память о его академических заслугах и в благодарность о службе на благо Югославии был сооружен небольшой монумент.

когда вместо реального проведения реформы просто создается видимость того, что такая реформа проводится, а Запад делает вид, что верит этому (Pobjeda, 2002).

Другой значительной проблемой является отсутствие устоявшихся традиций работы полиции, так как за последнее десятилетие прошли многочисленные «чистки», приведшие к тому, что в полицию было набрано слишком много неопытных и неподготовленных кадров. Очевидно, что реформировать полицейскую организацию, которая вовлечена в повседневную политическую борьбу в стране, президент которой (а сейчас вновь премьер-министр) осужден в другом государстве за связь с мафией очень тяжело, если вообще возможно⁸. Естественно, заявления бывшего министра внутренних дел, который не вошел в состав обновленного кабинета министров, о том, что бывший президент (Джуканович) не позволил ему реформировать полицию, не способствуют восстановлению доверия населения к полиции. Развитие принципа постоянного повышения уровня профессионализма в полиции является очередной проблемой, которую предстоит решить в Черногории. Мнение, бытующее в полицейской организации о том, что офицеры полиции должным образом обучены и подготовлены, далеко от истины. Существует крайняя необходимость в организации обучения офицеров на надлежащем уровне с упором, скорее на практический аспект полицейской работы, а не на классическое теоретическое образование. Но, несмотря на все указанные проблемы, похоже на то, что общий настрой общества благоприятствует проведению реформы и, вероятнее всего, такое положение сохранится и в дальнейшем.

Одним из уроков реформы полиции в Черногории является то, что невозможно реформировать полицию отдельно от общества. Реализация полицейских задач входит в число функций общества, и общество, в значительной мере, само определяет направление реформы и ее прогнозируемые результаты. Сама по себе полиция не может разрабатывать и проводить реформы, а общество, в котором отсутствует ответственность, не может ожидать, что оно создаст социально ответственную полицию, которая будет ему подотчетна. Полиция, оторванная от общества, будет служить правящему политическому режиму, так как общество не попадает в поле ее внимания. Открытое общество должно рассматривать работу полиции как социальную функцию и оказывать ей помощь в проведении демократических реформ.

Литература

- Bakrač, D. 2003. 'Community Policing — novi policijski koncept u Crnoj Gori' (Community Policing — A New Police Concept in Montenegro). Seminar paper submitted to the European Centre for Peace and Development of the University for Peace established by the United Nation's Graduate School of Management
- Bogdanović, B. 2002. *Dva veka srpske policije* (Two Centuries of the Serbian Police). Belgrade.
- Bynard, R.S. 1978. *Police: Organisation and Command*. Plymouth.
- Council of Europe. 1999. *Police Powers and Accountability in a Democratic Society: Proceedings Reports presented to the 12th Criminological Colloquium (1999)*. Strasbourg.
- Council of Europe. 2001. *An Assessment of the Human Rights, Ethics and Policing Standards in the Federal Republic of Yugoslavia, Serbia and Montenegro*. Strasbourg.
- Doerner, W.G. and Dantzker, M.L., eds. 2000. *Contemporary Police Organization and Management Issues and Trends*. Boston
- Dantzker, M.L. 1999. *Police Organization and Management Yesterday, Today and Tomorrow*, Boston.
- European Stability Initiative (ESI). 2001. *Rhetoric and Reform: A Case Study of Institution Building in Montenegro, 1998–2001*. Berlin.

⁸ Господин Джуканович находится под следствием в Италии за возможное соучастие в контрабандных операциях, проводимых совместно с сицилианской мафией и масонскими ложами.

- OSCE.⁹ 2001. *Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia*. Belgrade.
- OSCE. 2002a. *Background Report: Priority Areas for Police Reform*. Belgrade.
- OSCE. 2002b. *Assisting Police Reform in FRY — Ensuring a Co-ordinated Approach*, Belgrade.
- Pajić, Z. 2002. *Legal Aspects of Security Sector Reform in the Federal Republic of Yugoslavia*. Geneva.
- Perišić, M., ed. 2002. *Ministarstvo policije i svi njeni ministri od 1811 do 2001* (The Ministry of Police and all its Ministers from 1811 to 2001). Belgrade.
- Pobjeda* (a major, government controlled daily newspaper in Montenegro), 30 Nov. 2002
- Rajs, R.A. 1920. *Prilog za reorganizaciju policije* (A Contribution for the Reorganisation of Police). Belgrade.
- Rajs, R.A. (date of publication unknown). *Principi moderne policije* (Principles of a Modern Police Force). Belgrade.
- Roberg, R.R. and Kuykendall, J. 1997. *Police Management* 2nd edition. Los Angeles.
- Šević, Ž and Rabrenović, A. 1999. 'Civil Service of Yugoslavia: Tradition vs. Transition', in Verheijen, T., ed. *Comparative Civil Service Systems: Central and Eastern Europe*. Aldershot.
- Šević, Ž. 2000. 'Politico-administrative relationship in a transitional country: the case of Yugoslavia'. *Politics Administration and Change*, vol. 33.
- Slavujević, Z. D. 1997. 'Križa poverenja u institucije sistema' (The Confidence Crisis in the Institutions of the System), in Mihailović, S., ed. *Između osporavanja i podrške: Javno mnjenje o legitimitetu treće Jugoslavije* (Between the Challenge and Support: Public Opinion about the Legitimacy of the Third Yugoslavia). Belgrade.
- Strategy of Local Government Reform in Montenegro. 1998. Government of Montenegro. Podgorica.
- Talijan, M., Arandjelović, D. and Velimirović, D. 2001. *Organizacija i poslovi uniformisanih pripadnika policije* (Organisation and Activities of the Uniformed Police Officers). Belgrade.

Legal documents

- Ministry of Justice, Government of Montenegro. 2002. *Nacrt zakona o državnoj upravi* (Draft Law on the State Administration).
- Ministry of Justice, Government of Montenegro. 2002. *Nacrt zakona o inspekciji* (Draft Law on the Inspections).
- Ministry of Internal Affairs, Government of Montenegro. 2002. *Nacrt zakona o policiji* (Draft Law on Police).
- Official Gazette of the Republic of Montenegro, nos. 8/93, 39/93, 19/95, 13/96, 24/96, 26/96. *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave* (By-Law on the Organisations and Modes of Operation of the State Administration).
- Official Gazette of the Republic of Montenegro, nos. 45/91 and 8/93. *Zakon o državnoj upravi* (Law on the State Administration).
- Official Gazette of the Republic of Montenegro, no. 56/93. *Zakon o načelima organizacije državne uprave* (Law on the Principles of the Organisation of the State Administration).
- Official Gazette of the Republic of Montenegro, nos. 24/94 and 29/94. *Zakon o unutrašnjim poslovima 1994* (Law on Internal Affairs).
- Official Gazette of the Socialist Republic of Montenegro, nos. 13/85, 32/89 and Official Gazette of the Republic of Montenegro, no. 20/93. *Zakon o unutrašnjim poslovima 1985* (Law on Internal Affairs).

⁹ Organisation for Security and Co-operation in Europe — The Mission to the Federal Republic of Yugoslavia.

Глава 5

ПОЛИЦЕЙСКАЯ РЕФОРМА В СЕРБИИ*Марьяна Тривунович***Введение**

Сербия — одна из двух республик, составляющих Государственный союз Сербии и Черногории. Сербия номинально включает две автономные области, Воеводина и Косово, хотя, начиная с 1999 г., после вооруженного конфликта и вмешательства НАТО, Косово в соответствии с Резолюцией ООН № 1244 управляется Миссией Организации Объединенных Наций в Косово.

Пока существует полицейская организация на федеральном уровне, ее роль ограничена охраной границы, обеспечением безопасности иностранных представителей, контактами с международными организациями и другими незначительными функциями. Ответственность за большинство задач правоохранительного характера лежит индивидуально на каждой из республик. Поскольку цель данного исследования состоит в том, чтобы понять проблемы реформирования повседневной деятельности полиции, в этой статье будет рассматриваться только министерство внутренних дел Республики Сербии. С точки зрения администрации ООН в Косово, упомянутой выше, недавние события по охране правопорядка в Косово будут исключены из сферы рассмотрения этой статьи.

Сербия была одной из шести составных республик Социалистической Федеративной Республики Югославия, которая распалась на составные части на протяжении 1990-х гг. Последующие войны, международные санкции и более чем десятилетнее авторитарное правление Слободана Милошевича подготовили почву для полицейской реформы в Сербии, весьма отличающейся от тех, что происходили в государствах, которые рассматриваются в этом издании. В течение 1990-х гг., полиция Сербии не подвергалась реформированию, которое сделало ее более демократичной; напротив, полиция усилила свою репрессивную функцию, что шло вразрез с общими демократическими тенденциями, происходящими в других районах региона.

Полиция, в особенности секретная, экстенсивно вовлекалась в военные действия в Хорватии, Боснии и Косово, как об этом свидетельствуют доказательства, представленные Международному трибуналу по военным преступлениям в Гааге. В течение второй половины 1990-х гг. милитаризация полиции усилилась в ответ на возрастающий конфликт в Косово¹, а также из-за недоверия Милошевича к армии, комплектуемой на основе всеобщей воинской повинности. Например, в 1995 г. в полиции была внедрена система, предусматривающая 18 специальных званий, очень похожих на армейские. Организация культивировала строгую иерархию и военный подход: в полицейской академии предлагались курсы по военной тактике и теории военных действий. Кроме того, кадровых полицейских обучали, как обращаться с тяжелым оружием, таким как минометы, мины,

¹ При социалистическом режиме Косово была автономной провинцией в составе Косово. Ее статус был незаконно нарушен режимом Милошевича в 1989 г. В последующее десятилетие политические, социальные и гуманитарные права албанцев, составлявшего 90% населения края, систематически нарушались. Албанцы были отстранены от выполнения всех государственных функций, например, полицейских. Таким образом, де — факто, был создан режим апартеида.

реактивные противотанковые орудия и другие ракетные пусковые установки, а также управлению вертолетами (Weber, 2001: 44).

К концу 1990-х гг., с возникновением вооруженного повстанческого движения (Освободительная армия Косово или ОАК), полицию начали привлекать к боевым действиям в Косово. Действия подразделений, имевших на вооружении броневые автомобили, сопровождалась вертолетами и тяжелым вооружением, таким как артиллерия, ракетные установки и зенитная артиллерия. С учетом того, что большинство наиболее серьезных операций проводились специальными полицейскими подразделениями, независимые сербские средства информации сообщили, что к началу 1998 г. приблизительно 20000 полицейских, в форме и в штатском, постоянно дислоцировались на территории. Общая численность полицейских сил оценивалась в 30000 — 40000 человек, включая тайную полицию и подкрепление, которое перебрасывалось из других регионов (Nasa borba, 1998).

Милошевич также использовал полицию для того, чтобы сломить оппозицию в пределах Сербии: для прекращения массовых демонстраций в 1991 г., зимой 1996/97 гг., и перед выборами 2000 г.; запугивания и избивания активистов оппозиции, особенно в последние месяцы его правления и для организации слежки, похищений и убийств политических противников.

Кроме того, полиция, подобно всем другим государственным структурам, была вовлечена в организованную преступность до такой степени, что организованная преступность стала одним из «столпов» режима Милошевича. В течение десятилетнего периода санкций, контрабанда стала источником снабжения страны нефтью и другими самыми необходимыми продуктами, включая потребительские товары, в частности, сигареты. Милошевич доверил управление этими прибыльными операциями членам семьи и своим партнерам в обмен на их лояльность и поддержку. Полиция была проинструктирована, по крайней мере, не вмешиваться в эти незаконные действия.

Реформа, которая бы изменила задачи полиции согласно требованиям демократии, не могла начаться до тех пор, пока после свержения в октябре 2000г. Милошевича не был установлен демократический политический строй. Но даже тогда, реформы правительства полностью не преобразовывали существующий аппарат системы безопасности. Октябрьскую «революцию» 2000г. правильнее было бы назвать формальным преобразованием; определенные люди, которые принимали участие в политических и криминальных предприятиях Милошевича, не привлекались к ответственности в обмен на то, что они не будут препятствовать насильственному свержению Милошевича. Правительство, в конечном счете, заплатило высокую цену за эту сделку. В марте 2003 г. бывший командир и ряд руководителей элитного полицейского подразделения Сербии (Отдела специальных операций — ОСО) убили премьер-министра Зорана Джинджича в ответ на активизацию борьбы правительства с организованной преступностью и военными преступниками, в этом также подозревались военные преступники, с которыми ПСО было тесно связано.

В то время как это убийство стало толчком для решительного подавления сопротивления, было бы наивно полагать, что трехмесячные акции полиции, предпринятые в условиях введенного чрезвычайного положения, полностью очистят политические и экономические властные структуры от всех элементов, связанных с предыдущим режимом и его преступлениями. Политические и социальные союзы в Сербии сложны и непостоянны, и политики могут прийти к соглашению с преступниками с целью не допустить перехода властных полномочий.

Однако, давая заключительную оценку (несмотря на переменчивые политические ветры) и сравнивая результаты, достигнутые в Сербии, с результатами, достигнутыми в других странах Центральной и Восточной Европы, важно отметить, что процесс позитивного реформирования, на момент публикации этого издания, идет только третий год.

Основные цели реформ

Документ, описывающий долгосрочную стратегию и цели полицейской реформы, официально утвержденный сербским правительством в марте 2002 г., выделяет такие следующие задачи:

1. Сербское министерство внутренних дел стремится сделать вклад в становление общества, где человек чувствует себя под защитой и в безопасности на основе верховенства закона и уважения к правам человека, закрепленным в конституции.
2. Министерство должно быть организовано таким образом, и действовать так, чтобы граждане признали его как институт, который обеспечивает высококвалифицированное обслуживание.
3. Министерство должно активно бороться с организованной преступностью, не забывая о необходимости международного сотрудничества в этой области.

Документ также выделяет и другие специфические цели и критерии, а именно:

1. Установление эффективного общественного надзора и контроля над его организацией.
2. Достижение доверительных отношений населения с полицией и улучшение ее репутации в обществе.
3. Реформирование полиции в профессиональный, деполитизированный и эффективный институт, соответствующий потребностям и требованиям демократических преобразований, основанный на принципах верховенства закона, рыночной экономики и толерантности в отношении культурных, религиозных и этнических групп.
4. Децентрализация в областях, где централизация не способствует повышению эффективности работы.
5. Повышение уровня диверсификации персонала для лучшего отражения этнической и гендерной структуры населения.
6. Укрепление сотрудничества полиции с гражданами.
7. Достижение прозрачности деятельности, в особенности, публичной власти на республиканском и местном административном уровнях (MIA, 2002г.).

Документ далее освещает основные стратегические области реформы, которые охватывают фактически все области полицейской работы, включая правовое обеспечение, структурные и операционные изменения, эффективные механизмы внутреннего и внешнего надзора, реформу системы образования и профессиональной подготовки, техническое переоснащение и улучшение материального положения персонала. Это требует подготовки трехлетних, пятилетних и долгосрочных планов для каждой области деятельности полиции, а также разработку подробных рабочих планов и конкретных проектов.

Цели реформы отражают рекомендации международных экспертов в отношении их соответствия демократическим принципам, а также самым прогрессивным целям современной полицейской работы. Но, будучи заслуживающими одобрения (чтобы не сказать впечатляющими), масштабными и всесторонними, эти цели не могут быть не долгосрочными. Темпы и эффективность, с которой они будут осуществляться, можно будет оценить только через несколько лет. Однако первоначальные шаги и приоритеты могут быть проанализированы уже сейчас.

Первоначальные приоритеты

Первая идея реформирования возникла вследствие кризиса, слабо организованного вооруженного конфликта, который разразился зимой 2000/2001 гг. в трех южно-сербских муниципалитетах (Прешево, Буяновач и Медведжа), где этнические албанцы составляют

значительную часть населения, а в двух из этих трех муниципалитетов — большинство². Среди мер для установления доверия, предпринятых сербским правительством и международным сообществом, Миссия Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Федеративной республике Югославия инициировала создание многонациональной полиции, сосредоточившись на ее обучении и подготовке, с целью обеспечения сбалансированного представительства албанцев в полицейских структурах этих муниципалитетов, и таким образом восстановления доверия местного населения к государственным институтам. Уже в течение нескольких месяцев был установлен хрупкий мир; новая многонациональная структура полиции была положительно оценена обществом и сейчас продолжает развиваться.

Первая стадия подготовки состояла из кратких обзорных курсов для сербских полицейских и албанских резервистов, а также бывших полицейских, которые были уволены или добровольно ушли из силовых структур во время правления Милошевича. Через год, в сентябре 2002 г. к программе ОБСЕ были привлечены новые кандидаты. К этому времени 357 курсантов, в том числе 28 женщин, из сербских, албанских и других этнических групп прошли 12-недельный базовый курс обучения и 15-недельную стажировку в практических подразделениях. К концу 2002г. планировалось подготовить 600 офицеров полиции (OSCE, 2002b: 7).

По результатам исследования, завершено в октябре 2001г., ОБСЕ расширила свое влияние и на другие сферы полицейской деятельности (Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia, 2001). Другие международные организации, и, прежде всего, Совет Европы и Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС), провели аналогичные исследования и разработали ряд рекомендаций, многие из которых были отражены в официальной программе полицейской реформы. Так, в сентябре 2001г. была учреждена Консультативная комиссия, сформированная совместно с местной неправительственной организацией (Лига экспертов) при поддержке Датского центра прав человека, в задачи которой входило представление министерству рекомендации по вопросам проведения реформы. Зарубежная помощь предоставлялась и в других областях правоохранительной деятельности.

ОБСЕ сыграла наиболее значительную роль в полицейской реформе в Сербии, прежде всего в вопросах выработки стратегии и реализации планов реформирования, и поэтому может считаться основным партнером министерства внутренних дел. Организации было предложено взять на себя функцию координации действий всех стран-доноров, оказывающих помощь полицейской реформе в Сербии. В июне 2002г. на конференции этих стран была выражена поддержка концентрации усилий на шести приоритетных областях, определенных совместно ОБСЕ и сербским министерством внутренних дел, а именно (OSCE, 2002a):

1. Полицейское образование и профессиональная подготовка.
2. Подотчетность и внутренний контроль.
3. Организованная преступность.
4. Судебно-медицинская экспертиза.
5. Охрана границы.
6. Развитие взаимодействия с общественностью.

Чтобы определить наиболее важные приоритеты реформирования, следует обратить внимание на то, что из 10,8 миллиона долларов США, выделенных на неотложные нужды, 5,7

² После учреждения международной администрации в Косово вооруженное повстанческое движение вспыхнуло среди албанцев на юге Сербии

миллиона долларов США или 53 % было предназначено для программы по борьбе с организованной преступностью и для судебно-медицинской экспертной службы, что демонстрирует заинтересованность международного сообщества в создании предпосылок для борьбы с преступностью (OSCE, 2002a: 2).

Борьба с организованной преступностью и коррупцией справедливо были выделены сербским правительством и общественностью как основные приоритеты, что подтвердило убийство премьер-министра Джинджича. Убийцы — бывшие и нынешние члены полицейского подразделения специальных операций — оказались также лидерами одной из наиболее крупных преступных организаций, которая для пополнения своего дохода занималась похищениями богатых людей ради огромных выкупов и торговлей наркотиками в регионе. Действительно, события, последовавшие за убийством, показали, что некоторые из наиболее известных военных героев Сербии, или даже военных преступников, как только закончилась война, занялись преступной деятельностью. Доказательства подтверждают заявления правительства о том, что главной причиной убийства стали успехи полиции в борьбе с организованной преступностью и преследования правительством обвиняемых Гаагского трибунала. Фактически, в день убийства Джинджич должен был подписать ордера на арест тех самых лиц, которые позже стали ответственными за его убийство.

Изменения в юридическом статусе и полномочиях полиции

Во время написания этой главы, новый закон о полиции еще не был принят. Проект закона о внутренних делах был разработан летом 2001г., но подвергался постоянным доработкам на протяжении последних двух лет. В конце июля 2003г., министр внутренних дел объявил о принятии осенью того же года нового закона, а также о проведении всесторонней организационной реструктуризации.

Частично процесс был отсрочен составлением новой федеральной конституции (Государственный Союз Сербии и Черногории возник только в феврале 2003г.), которая, в свою очередь, отсрочила подготовку сербской конституции (ожидаемой к концу 2003г.). Новая республиканская конституция может содержать элементы децентрализации, что, определенным образом, повлияет на обязательства полиции перед местными властями. Намечалась эволюция во взглядах на проблему обеспечения гражданского надзора и контроля. ОБСЕ, главный советник по этому вопросу, осенью 2002г. поставил на должность эксперта, в задачи которого входили исключительно вопросы подотчетности, что значительно продвинуло процесс.

Сферы деятельности полиции, уже урегулированные законодательством, отражают другие политические приоритеты реформы. Весной 2002г. в Уголовный и Уголовно — процессуальный кодексы Сербии были внесены поправки, отменившие смертную казнь и установившие новые составы преступлений, связанных с коррупцией. Поправки, принятые в декабре 2002г. определили условия защиты свидетелей и секретных агентов. После убийства Джинджича было предложено внесение и других поправок и изменений. Например, было предложено увеличение срока досудебного задержания лиц, подозреваемых в причастности к организованной преступности до 90 суток, но эта поправка не была, в конечном счете, принята Конституционным судом под давлением национальных неправительственных организаций по правам человека, а также рекомендаций международных организаций, таких как Совет Европы. В соответствии с новым законодательством о борьбе с организованной преступностью, принятом в июле 2002г. (Закон «Об организации и юрисдикции государственных органов по борьбе с организованной преступностью») в структуре министерства внутренних дел была введена специальная должность прокурора и обра-

зованы специальные подразделения. Хотя еще следует принять ряд мер по институциональной и законодательной гармонизации, но уже сейчас есть признаки того, что законодательная база будет, в конце концов, соответствовать международным стандартам. В дополнение к долгожданному Закону о полиции осенью 2003г. ожидается принятие дополнительных законодательных актов о полицейском образовании и профилактике хулиганства.

Наиболее важным организационно-правовым шагом стал выход служб безопасности республиканского уровня из-под подчинения министерства внутренних дел. В июле 2002г. был принят закон, в соответствии с которым государственная служба безопасности (секретная полиция) была преобразована в отдельный государственный орган, получивший название Информационное агентство безопасности, подчиняющийся непосредственно республиканскому правительству и парламенту. Этот закон рассматривается как первый шаг к установлению общественного контроля над чрезвычайно скомпрометированным институтом власти, традиционно внушающим страх обществу (Закон об Информационном агентстве безопасности). Хотя Закон требует, чтобы директор агентства, назначаемый правительством, регулярно отчитывался перед республиканским парламентом, активисты по правам человека сомневаются в конституционности некоторых юридических положений³, в то время как другие обозреватели скептически относятся к тому, была ли вообще достигнута деполитизация ведомства.

Следует отметить, что подобная реструктуризация служб безопасности произошла и на федеральном уровне. Под контроль федерального парламента и правительства были поставлены четыре федеральные службы безопасности: военная служба безопасности, военная информационная служба, служба расследования и документирования, а также служба безопасности федерального министерства внутренних дел (Закон «О службах безопасности» Федеративной республики Югославии, июль 2002 г.).

Изменения в организационных структурах и политике полиции

Исключая вышеупомянутое отделение служб безопасности, основные функции министерства внутренних дел с тех пор остаются неизменными. Министерство внутренних дел выполняет следующие функции:

1. Защита конституционного порядка.
2. Защита жизни, личных интересов и собственности граждан.
3. Предотвращение и раскрытие преступных деяний, задержание и передача соответствующим органам преступников.
4. Обеспечение общественного порядка, безопасности определенных лиц и объектов.
5. Обеспечение дорожно-транспортной безопасности.
6. Осуществление контроля над пересечением границы и приграничными областями.
7. Осуществление контроля над правомерностью приобретения и использования оружия.
8. Обеспечение контроля над правомерностью изготовления и торговли взрывчатыми и другими огнеопасными веществами.
9. Образование персонала.
10. Противопожарная безопасность.

³ Группы по правам человека, особенно Гуманитарный юридический центр, оспорили конституционность некоторых положений закона, которые нарушают тайну корреспонденции посредством неточного определения ряда понятий, например таких, как «угрозы безопасности Республики Сербия» (Humanitarian law Centre, 2002).

11. Административные функции, такие как: предоставление гражданства, выдача удостоверений личности, паспортов и водительских прав, регистрация иностранцев (Humanitarian Law Centre, 2002).

Министр внутренних дел, возглавляющий министерство, при поддержке начальника полиции/помощника министра, руководит Департаментом общественной безопасности (ДОБ). Департамент по горизонтали состоит из десяти управлений (расследования преступлений, патрульной службы, транспортной полиции, пограничной полиции, миграционной и административной службы, пожарной охраны, аналитической службы, информационных технологий, связи, общих вопросов, материального обеспечения) и двух специальных подразделений (специального антитеррористического отряда и жандармерии), а также координационного центра.

Больше внимания следует обратить на подразделения специального назначения. Жандармерия, численность которой превышает одну тысячу человек, создана на базе бывших отрядов специальной полиции, печально известных своей деятельностью по подавлению массовых беспорядков, которая не контролировалась руководством полиции. До реформы отряды специального назначения входили в состав подразделений полиции. При этом их можно было задействовать при чрезвычайных ситуациях, что мешало нормальному повседневному функционированию полиции. Преобразованное элитное подразделение имеет постоянную структуру и включает отряд по борьбе с терроризмом, а его персонал должен проходить специальную подготовку.

Жандармерия взяла на себя ответственность за все специальные операции, проводимые отделом специальных операций (в просторечии называемого Красными беретами). После того, как стало известно, что его прежний командир и ведущие офицеры убили премьер-министра, а также руководили одной из наиболее могущественных преступных организаций в стране в марте 2003г. подразделение было расформировано. Скандальная история Красных беретов раскрывает и другие тайны: это подразделение ответственно за самые кровопролитные сражения (и, конечно, за военные преступления) в период вооруженных конфликтов в Югославии. Именно это подразделение организовало десятидневную акцию протеста в ноябре 2001г. после ареста и выдачи Гаагскому трибуналу двух своих сотрудников, обвиненных в совершении военных преступлений в Косово. В тот раз все закончилось мирно, путем переговоров, хотя, как позже покажут события, не совсем успешно.

Министру также непосредственно подчинены недавно сформированный Департамент по борьбе с организованной преступностью (ДБОП), генеральная инспекция, юридический отдел, три образовательных и исследовательских учреждения — институт безопасности, полицейский колледж и полицейская средняя школа. Полицейская академия является независимым учреждением под юрисдикцией министерства образования.

Кроме того, отдельно от департамента общественной безопасности, и в соответствии с рекомендациями ОБСЕ, были созданы три новых бюро: бюро международного сотрудничества с полицией и службами безопасности, бюро по связям с общественностью и средствами массовой информации и бюро ходатайств и жалоб.

Все вышеупомянутые организационные изменения являются началом предстоящей полной реорганизации министерства внутренних дел в соответствие с новой правовой базой, принятие которой планируется осенью 2003г. (MIA, 2002a).

Персонал

Согласно отчету ОБСЕ об охране правопорядка в Федеративной Республике Югославии, в 2001 г. численность министерства внутренних дел Сербии составила почти 35000 человек,

в т.ч.: около 21000 офицеров патрульной службы⁴ и 5,000 работников оперативных служб и научных сотрудников. С учетом, согласно переписи 2002 г., численности населения Сербии в 7,5 миллионов (исключая Косово), что составляло 2,8 офицера патрульной службы на тысячу граждан. В октябре 2002 г., согласно отчету министерства внутренних дел за период январь — ноябрь 2002 г., это соотношение составило 2,41 офицера патрульной службы на тысячу граждан, что меньше аналогичного показателя в таких странах, как Франция, Словакия, Хорватия, Болгария и Великобритания⁵. Хотя достоверность официальной статистики вызывает сомнения, поскольку данные, на которых основываются подсчеты, остаются недоступными; имеются признаки ослабления усилий относительно приведению структуры полиции Сербии в соответствие с международными стандартами. Министерство внутренних дел, однако, продолжает регулярно указывать на нехватку кадров (71% штатной численности), и особенно на нехватку прошедших специальную подготовку персонала в области уголовных расследований (MIA, 2003с).

Кадровые перестановки началась сразу после смены режима в октябре 2000г. Министр внутренних дел и начальник служб безопасности времен Милошевича, оба обвиненные Гаагским трибуналом за участие в конфликте в Косово, были первыми среди отстраненных от власти⁶. Недавно назначенный на должность Министра внутренних дел (с июля 2003 г.) Душан Михайлович является лидером Новой демократии, маленькой партии в составе правящей коалиции, и бывшим партнером Милошевича по коалиции (1994-1998 г.г.).

К декабрю 2002г. на руководящих постах высшего уровня было осуществлено 405 замен, включая начальников управлений, региональных секретариатов и полицейских участков (MIA, 2002f). Сообщалось, что с января 2001г. по июнь 2002г. было уволено более 2,500 офицеров полиции (Milin, 2002). Статьи об уволенных и арестованных за прошлые и настоящие преступления офицерах остаются актуальными для ежедневной сербской прессы.

Однако, процесс далек от полного завершения. Систематической люстрации полиции или иных государственных учреждений не проводилось, и задача по выявлению, расследованию и преданию суду лиц, совершивших преступления в прошлом или до сих пор занимающихся незаконной деятельностью, выполняется постепенно. Организации по правам человека, такие как Хельсинкский комитет по правам человека в Сербии и Гуманитарный правовой центр очень обеспокоены тем, что значительная часть армейских и полицейских офицеров, которые принимали участие в военных преступлениях в отношении несербского населения в соседних странах и Косово и в пытках представителей национальных меньшинства в Сербии (в частности, в Санджаке и южной Сербии) во времена предыдущего режима, все еще на свободе, и многие из них, по-прежнему, занимают ключевые должности в полиции и армии (Helsinki Committee, 2002: 28). Хотя, благодаря операциям, проведенным после убийства Джинджича, и удалось выявить и предать суду значительное количество таких офицеров, многие еще остаются на свободе.

Наиболее всесторонние и серьезные изменения организационного и кадрового характера имели место в южной Сербии в качестве образования многонациональной полиции. Срав-

⁴ Их них, до учреждения жандармерии, приблизительно 6000 человек при возникновении чрезвычайных обстоятельств откомандировывались из подразделений, где они проходили службу, для использования в составе отрядов специального назначения.

⁵ В регулярном, подаваемом два раза в год, отчете Министерства внутренних дел за период январь — июнь 2003 г. этот показатель увеличился до 2,74.

⁶ Министр внутренних дел, Влаико Стойкович, совершил самоубийство, в то время как начальник служб безопасности, Радомир Маркович, был арестован и предан суду за покушение на жизнь бывшего основного лидера оппозиции Вука Драшковича и за убийство его помощников.

нивая с эрой Милошевича, когда албанских офицеров вообще не было на службе, Хельсинкский комитет по правам человека в Сербии сообщил в октябре 2002г. о значительном увеличении численности албанцев работающих в полиции (см. таблицу II.5.1).

Таблица II.5.1 Национальный состав населения и полиции южной Сербии

Муниципалитет	Население (в %)			Полиция (в %)		
	сербы	албанцы	другие	сербы	албанцы	другие
Буяновац	34,14	54,69	11,17	58	40	2
Медведжа	66,57	26,17	7,26	85,7	12,1	2
Прешево	8,55	89,10	2,35	50	50	–

Источник: Helsinki committee 2002: 30-1; Republican Bureau for Statistics, 2002.

Что касается руководства полиции, то начальником полиции в Прешево стал албанец, в Медведжи — черногорец, а в Буяноваце — серб. Начальники полицейских участков во всех трех муниципалитетах — сербы, но они были назначены по согласованию с представителями албанской национальной общины. Этот жест приветствовался местными албанцами. Несмотря на этот прогресс, меньшинства остаются недостаточно представленными в других областях, где они составляют значительную часть населения, особенно в таких районах, как Санджак (боснийцы) и Воеводина (венгры).

Хельсинкский комитет по правам человека в Сербии обращает внимание на то, что начальники трех из четырех управлений полиции в Санджаке — сербы (один — босниец) и представляет следующие сведения о национальном составе полиции по отношению к общему населению:

Таблица II.5.2 Национальный состав населения и полиции Санджака

Муниципалитет	Население (в %)		Полиция (в %)	
	сербы	боснийцы	сербы	боснийцы
Нова Варош	90	10	88,41	8,51
Приеполье	85	15	53,24	43,40
Сеница	84,16	15,84	76,1	22,40
Прибой*				
Тутин	4,32	94,23	70	30
Нови Пазар	20,46	76,27	70	30

* Сведения недоступны

Источник: Helsinki committee 2002: 30-1; Republican Bureau for Statistics, 2002.

Хельсинкский комитет также отметил положительный шаг в восстановлении 23 полицейских-боснийцев, которые были временно отстранены от службы во время интервенции НАТО из-за их отказа сражаться в Косово (Helsinki Committee, 2002: 31).

В Воеводина, где, согласно данным переписи 2002г., венгры составляют 14,28%, а сербы, черногорцы и югославы вместе взятые, составляют менее 70% всего населения, этнический состав полиции не соответствует национальному составу региона (Republican Bureau for Statistics, 2002: 2). В 36 муниципалитетах, обследованных Хельсинкским комитетом, из

24 начальников полицейских управлений, только один был венгром, в то время как остальные — сербами и черногорцами. В тех же муниципалитетах пять начальников полиции (13,89 %) не были сербами, 20 — сербами и черногорцами, а этническая принадлежность остальных 11-ти не была установлена (Helsinki Committee, 2002: 33-4).

Началась более активная работа по привлечению женщин на службу в полицию. В течение 2002г. первые две группы, состоящие из 700 женщин офицеров, окончили основной учебный курс и приступили к стажировке в практических органах (MIA, 2002d). Женщины составили около 8 % численности новой многонациональной полиции в южной Сербии. Летом 2002г., впервые, 30 % курсантов полицейской академии составляли женщины (OSCE, 2002a: 28). К концу 2002г. Министерство внутренних дел также сообщило, что общее количество женщин, работающих в полиции, составляет 6777 человек или 19,1% всей численности. При этом было отмечено, что в 2002г. количество женщин, принятых на службу, в пять раз превысило аналогичный показатель предыдущего года. Из этого числа 752 женщины работали в патрульно-постовой службе и дорожной полиции. Министерство также сообщило, что 251 женщина занимают руководящие должности в структуре полиции (MIA, 2002a). Эти цифры отражают некую позитивную динамику, но все еще далеки от аналогичных гендерных показателей в некоторых западноевропейских полицейских службах.

Изменения в рабочей политике и методах работы полиции

В то время как вооруженный конфликт низкого уровня, который разразился в южной Сербии вскоре после прихода к власти реформистского правительства, бросил главный вызов Министерству внутренних дел на ранних месяцах реформы, благоприятные перемены на политическом фронте в сочетании с успешными действиями полиции способствовали своевременной деэскалации кризиса. Патрули со смешанным этническим составом, как уже отмечалось ранее, подготовленные ОБСЕ, представляли собой коренной перелом в работе, который, в значительной степени, способствовал установлению доверия в регионе и постепенной нормализации политических и социальных отношений.

С тех пор борьба с организованной преступностью и коррупцией, включая преступления, связанные с предыдущим режимом, стала рассматриваться как наиболее важная задача полиции, значимость которой еще больше возросла после убийства премьер-министра. Наиболее видимые и наиболее поддерживаемые обществом изменения в работе касаются именно этих вопросов полицейской работы. И именно в этой области были установлены самые прочные международные связи, начиная с восстановления Федеративной Республики Югославии в Интерполе в сентябре 2001г., а также сотрудничества с другими региональными полицейскими организациями, включая недавно созданную Ассоциацию начальников полиции в Юго-восточной Европе. Также предусмотрена международная поддержка для повышения способности министерства бороться с (международной) организованной преступностью через организацию подготовки кадров и предоставления техники. Международными организациями были предложены специальные учебные курсы по вопросам борьбы с торговлей людьми, особенно женщинами. Масштабы этой деятельности все время расширяются.

Министерство внутренних дел сформировало специальные команды по борьбе с организованной преступностью, чтобы расследовать множество нераскрытых дел об убийствах, покушениях на жизнь и похищениях людей во время правления Милошевича, но она была малорезультативной до убийства Джинджича. Наиболее известной операцией тех времен был арест в октябре 2002г. лиц, подозреваемых в убийстве генерала полиции, которое имело место в начале того же года. С помощью ряда акций, последовавших вслед за убийством премьер-министра, большинство нераскрытых преступлений было раскрыто.

Эти успехи, однако, привлекли внимание к другим нераскрытым делам, в том числе и к нескольким убийствам журналистов, которые, несомненно, носили политический характер. До этого было проведено несколько широко разрекламированных, но с гораздо меньшим энтузиазмом воспринятых общественностью акций. Например, весной и летом 2002г. были предприняты попытки разрушить систему незаконного ввоза в страну товаров с помощью сотрудничества, как с зарубежными партнерами (например, совместная операция полицейских ведомств Юго-восточных европейских государств по борьбе с контрабандной сигарет в регионе), так и с национальными, включая таможенное управление и неправительственную организацию «Сопrotивление» (Otpor)⁷. Что отражало желание властей организовать презентацию нового, открытого и ориентированного на результаты правительственного института и продемонстрировать поддержку его общественностью.

Было выдвинуто несколько инициатив по поддержанию правопорядка с участием общественности. В 2001г. увеличилось количество пеших патрулей в районах, которые считались наиболее опасными.

Телевизионные рекламы, объясняющие, что полиция является другом-соседом, который призван служить и защищать, транслировались некоторое время, но были прекращены, по мнению наблюдателей, из-за постоянной нехватки доверия среди населения. Эта тенденция радикально изменилась в последующие за убийством Джинджича месяцы, во время чрезвычайного положения и осуществления операции «Сабля», когда рейтинг полиции среди общественности подскочил вверх после того, как та вызвала на допрос более 11000 человек, задержала более 2700 и выдвинула обвинения против 3946. Однако отсутствие реальных результатов расследования, тяжелое политическое и экономическое положение страны обусловили снижение поддержки общественностью деятельности полиции до обычного уровня.

Только постоянные усилия по борьбе с организованной преступностью и коррупцией могут обеспечить стабильное повышение степени общественного доверия, а также уровня мотивации личного состава в отношении службы, который в настоящее время остается очень низким. Программы по охране правопорядка с привлечением общественности, осуществляющиеся с декабря 2002г. в пяти районах Сербии, которые должны были представлять всю страну, представляют собой положительный шаг в данном направлении⁸. Реализация планов включает в себя изучение общественного мнения, проведение консультаций с местными общинами и разработку местных моделей по охране правопорядка с привлечением общественности в соответствии с их социально-экономическими и культурными особенностями.

Были введены некоторые символы ориентации на службу народу (таблички с именами и новые униформы, менее военизированные на вид), но, тем не менее, цели и задачи этих нововведений не были до конца объяснены всем офицерам. Дело доходит до смешного, и в этом убеждает личный опыт автора, из-за того, что некоторые офицеры чувствуют себя некомфортно, когда их имена находятся на виду у людей и они больше не защищены щитом безнаказанной анонимной власти.

⁷ Рассматриваемая неправительственная организация Национальное движение сопротивления (Narodni pokret Otpor), была одной из главных организаций гражданского общества, мобилизующей избирателей на свержение Милошевича в 2000 г.

⁸ Пять программ по охране правопорядка с привлечением общественности были начаты в Звездаре, белградского муниципалитета; Крагуеваце, городе среднего размера; Врнячка Бане, городе в центральной Сербии; Нови Бечеае, маленьком городе в Воеводине; и в трех муниципалитетах с преобладающим албанским населением в южной Сербии.

В местных отделениях полиции появились плакаты с улыбающимися полицейскими, объявляющими о своей новой роли служить и защищать. Все же при ежедневных столкновениях происходят различные ситуации, и дело чистой случайности, столкнется ли гражданин в повседневной жизни с традиционной грубостью или образцовым профессионализмом. Однако не наблюдается заметного улучшения в отношениях полиции с определенными группами меньшинств, особенно цыганами. Кроме того, защитники прав человека продолжают документировать факты пыток над подозреваемыми и лицами, задержанными за совершение преступлений⁹, хотя эксперты считают, что количество этих случаев сократилось.

Такие шаги, как введение Кодекса поведения в апреле 2003г.¹⁰, будут способствовать изменению поведения офицеров только при условии применения наказаний за проступки, с одной стороны, и поощрений — с другой. Оба подхода нуждаются в дальнейшем усовершенствовании.

Предпринимались активные попытки улучшить прозрачность работы полиции и ее связи с общественностью. Министр и другие высокопоставленные должностные лица регулярно проводят пресс-конференции и издают пресс-релизы, а также подробные полугодовые отчеты о проделанной работе, содержащие не только статистические данные о преступности, но также информацию о дисциплинарной практике, работе с персоналом, (например, число женщин, принятых на работу), инициативах в области международного сотрудничества и продвижении реформы. Вебсайт Министерства внутренних дел содержит полезную информацию об административных процедурах, а также общую информацию о структуре и обязанностях полиции. На сайте также имеются еженедельно обновляемые новости, начиная от статистики преступлений и данных об эффективности работы полиции, до аукционов и тендеров, возможностей трудоустройства, объявлений о приеме на службу, ответов на жалобы и письма граждан. Хотя этим шагам не хватает систематичности, они, тем не менее, представляют собой похвальную попытку улучшить прозрачность работы полиции и связь с общественностью.

Обучение и тренировки

ОБСЕ играет ведущую роль в реформировании системы обучения и профессиональной подготовки. В дополнение к многонациональной учебной программе в южной Сербии ОБСЕ предложила «Современный курс полицейской подготовки» ряду офицеров и в других областях Сербии. К октябрю 2002 г. было подготовлено 1169 офицеров. А к концу 2002 г. планировалось обучить 2500 человек или 25% всех офицеров патрульно-постовой службы страны.

Параллельно ОБСЕ рекомендовала Министерству внутренних дел провести реформу образовательной системы путем объединения трех существующих образовательных и тренировочных центров (полицейская средняя школа, колледж и академия) в одно полицейское учебное учреждение. Был подготовлен детальный план, который включал оценку существующих систем и структур, определение потребностей и разработку программы для удовлетворения этих потребностей. Кроме того, была внедрена учебная программа руководящего состава, целью которой было привить руководителям структурных подразделений полиции навыки, необходимые для осуществления процесса реформирования на протяжении длительного срока (OSCE, 2002a: 27-8). ОБСЕ и национальными неправи-

⁹ Humanitarian Law Centre, <http://www.hlc.org.yu>

¹⁰ "Instructions on Police Ethics and Methods of Police Work" (MIA, 2003b).

тельственными организациями был организован ряд курсов по этике и правам человека. Продолжается проведение специализированных курсов по борьбе с различными формами организованной преступности.

Изменения в руководстве и контроле над полицией

Существующий, но подлежащий изменению в будущем, Закон о полиции (Закон «О Министерстве внутренних дел» 1991 г.) предусматривает определенный, хотя и недостаточный, общественный контроль. Полиция подотчетна министру внутренних дел, который, в свою очередь, подотчетен парламенту. В 1997 г. были созданы два органа для осуществления контроля над службами безопасности, но при предыдущем режиме они не выполняли своих основных функций (Weber, 2001: 54). Принятие новых решений еще предстоит.

Первоначальный проект нового закона, разработанный в июне 2001 г., предусматривал создание постоянной парламентской комиссии, которая наблюдала бы за работой полиции, хотя к следующему лету мнение изменилось, и было решено создать институт омбудсмана. В этих условиях Министерство внутренних дел порекомендовало создать отдельную должность омбудсмана, ответственного исключительно за вопросы, касающиеся полиции. План, предложенный ОБСЕ в зимой 2002/03 гг., предусматривал многоуровневую систему подотчетности, включающую парламентский контроль, внешний контроль в форме независимого органа, уполномоченного проводить расследования, внутренние механизмы подотчетности, а также механизмы для консультаций с общественностью. Ожидается, что реализация плана начнется в 2003 г.

Тем временем были приняты некоторые временные меры. Совет по государственной безопасности Сербии — контролирующий орган, состоящий из семи членов, был создан в январе 2002 г. для координации действий и установления приоритетов в секторе обеспечения безопасности. Этот мера была предпринята в ответ на рассмотренный выше протест Красных беретов в ноябре 2001 г. В состав Совета входят федеральный президент, премьер-министр Сербии, пять других республиканских министров и советник премьер-министра по вопросам безопасности. Совет представляет доклады президенту Югославии, премьер-министру Сербии, министрам внутренних дел Югославии и Сербии, ведущим дипломатам, главе сербского парламента и руководителю Координационного совета южной Сербии (Stojkovic, 2002)¹¹.

Юридические эксперты и активисты по правам человека выступают против этого решения, поскольку оно предоставляет слишком много полномочий органам исполнительной власти. Парламентский контроль над государственной безопасностью, как часть сложного механизма подотчетности согласно разработанному ОБСЕ плану, получило широкое одобрение как более подходящее решение.

План ОБСЕ выступает за парламентский контроль, как один из элементов системы многоуровневого контроля, поскольку каждый элемент подотчетности, взятый отдельно, имеет свои недостатки. Парламентские комитеты, например, вряд ли смогли бы функционировать из-за нехватки образования, опыта и полномочий для эффективного выполнения своих функций. Скандал, который произошел вскоре после утверждения федерального Закона «О службах безопасности» (включающий предполагаемое прослушивание телефонных разговоров федерального президента), продемонстрировал множество недостат-

¹¹ Список получателей, вероятно, в конечном счете будет включать президента Сербии, должность, которую по-прежнему занимает Милан Милутинович, деятель предыдущего режима, до истечения срока его мандата в декабре 2002 г.

ков, начиная с недостаточной независимости и беспристрастности специальных парламентских комитетов, которые могли бы расследовать потенциальные правонарушения, и заканчивая общественным доступом к информации во время слушаний (B92, News, 2002). Предложения о создании постоянных контрольных структур для министерства внутренних дел с нетерпением ожидаются многими обозревателями.

В середине 2002 г. в структуре Министерства внутренних дел был учрежден отдел генерального инспектора для проведения внутренних расследований по жалобам и ходатайствам. Но штат был укомплектован только к середине 2003 г., а внутренние дисциплинарные процедуры требуют совершенствования. В то время как имеются частые, практически еженедельные сообщения о наказании полицейских за незаконные действия или ненадлежащее поведение, а статистика подтверждает заявления о борьбе с нечистыми на руку офицерами полиции¹², группы по правам человека, такие как Гуманитарный юридический центр, продолжают документировать заявления о полицейской жестокости и пытках, особенно по отношению к арестованным подозреваемым. Хотя расследования по фактам таких обвинений возбуждаются неизбежно, активисты по правам человека остаются уверенными, что во многих случаях эти расследования проводятся не тщательно и что нарушители прав человека наказываются недостаточно строго.

Осуществление и успех реформ

Видение, цели, ценности и стратегия полицейской реформы в Сербии следуют в основном рекомендациям ОБСЕ, Совета Европы и других экспертов. Процесс реформирования находится на ранней стадии и продвигается вперед. Существует всесторонняя и сформулированная стратегия реформирования, и высшее руководство полиции поддерживает его. Группа министерства внутренних дел по реформированию работает в тесном сотрудничестве с ОБСЕ, получая наиболее квалифицированные руководящие указания. В ряде опросов, проводимых группой ОБСЕ по реформированию полиции в Белграде, автор не нашел ничего, кроме огромной благодарности за участие и серьезное отношение к переменам, высказанных должностными лицами сербской полиции. Эти факторы не должны недооцениваться, поскольку они должны рассматриваться как основные компоненты успеха.

Международными донорами были выделены средства для начала масштабного процесса реформирования, но для его продолжения понадобится еще больше средств. В июне 2002 г. конференция доноров сумела собрать 4,3 миллиона евро для материальной поддержки, в то время как для процессов реформирования требуется 10,8 миллионов евро, не считая дополнительных 16 миллионов евро, необходимых для реализации краткосрочных проектов (OSCE, 2002a). С учетом появления в ближайшие годы дополнительных потребностей успешное финансирование неизбежно повлияет на скорость, с которой будут осуществлены предполагаемые реформы.

Все же в настоящее время имеются некоторые серьезные препятствия полицейской реформе в Сербии. Одна из них это — нестабильная политическая ситуация, возникшая из-за неустойчивости правящей коалиции, состоящей из 18 членов, представляющей широкий диапазон идеологических/политических позиций. Убийство Джинджича только ускорило неизбежный раскол такого союза, вызвав открытый и чрезвычайно ожесточенный конф-

¹² Например, министерство внутренних дел полагает, что с 25 января 2001 до 28 февраля 2002 г. было заведено всего 1302 дисциплинарных дела, 265 из которых закончились привлечением к уголовной ответственности, 41 — арестами, 277 дел было приостановлено, 74 — закончились увольнениями и 317 — дисциплинарными наказаниями (MIA, 2002a).

ликт среди партнеров в правительстве. К середине 2003 г. ожесточенная конкуренция между двумя основными центрами власти, Демократической партией сербского премьер-министра Зорана Джинджича и Демократической партией Сербии бывшего федерального президента Войслава Коштуницы, и, как результат, бесконечные задержки и споры практически из-за каждой детали государственного управления, переросла в открытую борьбу за власть, что угрожает согласованному курсу реформ и порождает общественный цинизм и недоверие.

Хотя борьба с организованной преступности и военными преступниками и усилилась после убийства премьер-министра, задача еще далека от выполнения. Вопросы относительно связи действующего правительства с преступными группами остаются без ответа, а один из двух главных обвиняемых Гаагского трибунала, Ратко Младич, как предполагается, проживает в Сербии и находится все еще на свободе. Пока эти проблемы полностью не будут решены, способность полиции выполнять свои обязанности вне политического давления остается под вопросом. Существует подозрение, что политический бартер продолжает влиять на успехи полиции в борьбе со всеми видами преступлений, будь то организованная преступность или коррупция высших должностных лиц.

Самой большой проблемой останется исключить политическое влияние на работу полиции, и создать условия, при которых эта организация преобразуется в действительно независимое учреждение, которое применяет закон одинаково как к лицам, поддерживающим правительство, так и к лицам, находящимся в оппозиции. Определить степень успеха реализации этого аспекта реформы, наверное, будет тяжелее всего, поскольку только случайный политический скандал может вскрыть, например, коррумпированность правоохранительных органов.

Однако достигнуто и много положительных результатов в процессе полицейской реформы в Сербии. Самые многообещающие аспекты касаются ежедневного функционирования полиции и ее способности положительно воздействовать на жизни обычных граждан. Всестороннее преобразование организации полиции будет постепенным процессом, при котором часть офицеров будет уходить из полиции естественным путем, а им на замену будут приходиться новые, хорошо подготовленные офицеры, без связей или долгов перед сомнительными интересами и структурами. Запланированные преобразования вместе с ориентированной на службу полицейской культурой должны через какое-то время изменить общественное мнение на позитивное, преодолев инерцию и недовольство. Все же успех можно будет оценивать только по прошествии нескольких лет.

Общие уроки относительно полицейской реформы

Так как процесс реформирования находится только на ранней стадии и отсутствуют формальные показатели изменений за столь недолгий срок, сейчас трудно прийти к каким-то определенным выводам. Но все же несколько предварительных наблюдений сделать можно.

1. Потребности и приоритеты полицейской реформы должны отражать специфические исторические и политические события. Государства, прошедшие в своем развитии этап тирании (в большей степени по сравнению с теми, что пережили однопартийную диктатуру), унаследуют различные официальные и неофициальные структуры власти и влияния, что неизбежно создаст проблемы для полиции. Точно так же в государствах, возникших вследствие вооруженного конфликта, особенно гражданского противостояния, появятся дополнительные проблемы в преобразовании организации полиции, если та участвовала в таком конфликте.

2. В обществах с высоким уровнем преступности, особенно организованной, «демократизация» может стать не столь важным приоритетом. В переходных обществах, в частности, очень важно обеспечить, чтобы требования установления законности и стабильного общественного порядка не станут оправданием нарушений основных прав и свобод человека.
3. Политическая воля и готовность к переменам среди высшего руководства полиции признается полицейскими экспертами, проводящими реформу в Сербии, наиболее значимым фактором. Этот фактор способствует эффективному сотрудничеству и подпитывает энтузиазм к дальнейшему проведению реформ. Однако политическая воля к реформированию может существовать выборочно или только «до определенного момента», пока скомпрометированные должностные лица высокого уровня пользуются защитой от судебного преследования. Хотя есть много вещей по реформированию структуры организации, которые могут быть выполнены без устранения таких ключевых лиц, процесс реформирования не перейдет на следующую ступень, и останется опасность «скатывания назад», если таким лицам позволят продолжать работать безнаказанно и дальше.
4. Помощь опытных экспертов неоценима при планировании и осуществлении реформ. Но, однако, еще важнее, чтобы экспертиза была доступной в течение длительного времени, особенно в начале процесса реформирования. Поспешно принятые решения, навязанные извне, вряд ли смогут обеспечить достижение желаемых результатов.
5. Реформы должны проводиться под местным руководством, поскольку именно лица, работающие в этой структуре, будут реализовывать реформу на протяжении длительного периода времени.
6. Полицейская реформа должна быть всесторонней, оказывая воздействие на все структуры и области полицейской деятельности. Новые ценности должны дублироваться на всех уровнях, от приема на службу до обучения, ежедневных операций, управления, механизмов контроля и подотчетности.
7. Прогресс полицейской реформы должен постоянно отслеживаться в течение нескольких лет посредством разнообразных тестов и показателей, включая проведение опросов офицеров полиции и общественности.
8. Механизмы подотчетности и контроля должны представлять собой многоуровневую систему, поскольку один отдельно взятый механизм не может полностью отвечать требованиям демократии.
9. И, наконец, стоимость реформы. Чтобы поддерживать движущую силу реформы, доноры должны быть готовы оказывать помощь на протяжении нескольких лет. Особенно это касается бедных стран.

Литература

- Advisory Body of the Ministry of Interior Affairs of Republic of Serbia and League of Experts (*Savetodavno Telo MUP RS i Liga Ekspertata*). MIO 2002. *Vizija, Vrednosti, Misija, Ključne Oblasti Rada* (Vision, Values, Mission, Key Areas of Activity). Belgrade. Unpublished document.
- B92 News. 14 July 2002. <http://www.b92.net>
- Helsinki Committee for Human Rights in Serbia (Helsinki Committee). 2002. 'Serbia', International Helsinki Federation for Human Rights, ed., *The Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities: Albania, Bulgaria, Croatia, Macedonia, Romania and Serbia. Report of the to the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on the*

- Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities*, Vienna, 28–29 Oct., conference report.
- Humanitarian Law Center. 2002. *HLC Challenges Constitutionality Of Security Information Agency Act Provisions*. 2 Dec. 2002. E-mail announcement.
- Milin, Z. 2002. 'Serbia's Police Reform Introduces Female Officers'. *Balkan Times*, 4 June 2002. <http://balkantimes.com/html2/english/020531-ZORKA-001.htm>
- Naša Borba*. 23 Feb. 1998
- OSCE Mission in FRY (OSCE). 2001. *Study on Policing in The Federal Republic of Yugoslavia*. <http://yugoslavia/documents/report/files/report-policing-e.pdf>
- OSCE Mission in FRY (OSCE). 2002a. *Background Report: Police Reform In Serbia Seeks and Receives Substantial International Support*. <http://www.osce.org/yugoslavia/documents/reports/files/report-police-support.pdf>
- OSCE Mission in FRY (OSCE). 2002b. *Assisting Police Reform in FRY — Ensuring a Co-ordinated Approach*. <http://www.osce.org/yugoslavia/documents/reports/files/PC-paper-10-2002.pdf>
- Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs (*Republika Srbija. Ministarstvo Unutrašnjih Poslova* [MIA]). 2002a. *Informacija o reformi ministarstva unutrašnjih poslova sa predlogom zaključaka* (Information About Reform of the Ministry of Internal Affairs with Proposed Conclusions). Belgrade, 25 Mar. 2002. http://www.srbija.sr.gov.yu/video/mup_reforma.zip
- Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs. 2002b. *Obraćanje Dušana Mihajlovića, ministra unutrašnjih poslova Republike Srbije glavnim i odgovornim urednicima medijskih kuća* (Address of Dušan Mihajlović, Minister of Internal Affairs of the Republic of Serbia, To Editors-in-Chief of Media Houses), Belgrade, 21 June 2002. <http://www.mup.sr.gov.yu/domino/arhiva.nsf/pages/jun2002>
- Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs. 2002c. '*Multietnička Policija*' (Multiethnic Police). *Saopštenja za javnost* (Public Statements), 27 June 2002. <http://www.mup.sr.gov.yu/domino/arhiva.nsf/pages/jun2000>
- Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs. 2002d. *Promocija 80. klase kursa za policajce-žene — Govor ministra Dušana Mihajlovića* (Promotion of the 80th Class of the Course for Women Police Officers — Speech of Minister Dušan Mihajlović. *Aktuelna saopštenja* (Recent Statements) 20 Sep. 2002. <http://www.mup.sr.gov.yu/domino/aktuelnosti.nsf/pages/aktuelnasaopstenja>
- Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs. 2002e. '*Opoziv objave*' (Retraction of Announcement). *Statements* [*Saopštenja*], 3 Oct. 2002. <http://www.mup.sr.gov.yu/domino/skzn.nsf/opozivobjave>
- Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs. 2002f. '*Rezultati ministarstva ostvareni u periodu januar-novembar 2002. godine*' (Results of the Ministry Realised in the Period Jan.-Nov. 2002). *Saopštenja* (Statements), Dec. 2002. <http://www.mup.sr.gov.yu/domino/skzn1.nsf/17122002>
- Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs. 2003a. '*Izvestaj o radu ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije u 2002. godini*' (Report on the Work of the Ministry of Internal Affairs of Republic of Serbia in Year 2002). *Saopštenja* (Statements), Feb. 2002. <http://www.mup.sr.gov.yu>
- Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs. 2003b. *Uputstvo o policijskoj etici i načinu obavljanja poslova policije* (Instructions on Police Ethics and Methods of Police Work). Belgrade, 15 Apr. 2003. <http://www.mup.sr.gov.yu>

- Republic of Serbia. Ministry of Internal Affairs. 2003c. '*Informacija o stanju bezbednosti na teritoriji republike srbije i ostvarenim rezultatima rada ministarstva unutrašnjih poslova republike srbije u periodu od 01. januara do 30. juna 2003. godine*' (Information on the Security Situation on the Territory of the Republic of Serbia and Achieved Work Results of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia in the Period of 1 Jan. to 30 June 2003). *Saopštenja* (Statements). [http://www.mup.sr.gov.yu/domino/skzn.nsf/fc9e82a3073a74fac1256c3200393d62/\\$FILE/16.07.2003.doc](http://www.mup.sr.gov.yu/domino/skzn.nsf/fc9e82a3073a74fac1256c3200393d62/$FILE/16.07.2003.doc)
- Republican Bureau for Statistics (*Republički Zavod za Statistiku*). 2002. '*Konačni rezultati popisa 2002*' (inal Results of the Census 2002). *Saopštenja* (Statements) no. 295, 24 Dec. 2002.
- Stojković, D. 2002. 'Policing the Police'. *Transitions Online*. 21 Jan. 2002. <http://www.tol.cz>
- Weber, R. 2001. 'Police Organization and Accountability: A Comparative Study', in Kádár, A., ed. *Police in Transition: Essays on Police Forces in Transition Countries*. Budapest.
- Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji* (Law On Security Information Agency). 2002. *Službeni Glasnik Republike Srbije* (Official Gazette of the Republic of Serbia), no. 42/02.
- Zakon o ministarstvima* (Law on Ministries). 2002. *Službeni Glasnik Republike Srbije* (Official Gazette of the Republic of Serbia), no. 27/02.
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala* (Law On Organisation and Jurisdiction of Government Authorities in Suppression of Organised Crime — Law on Organised Crime). 2002. *Službeni Glasnik Republike Srbije* (Official Gazette of the Republic of Serbia), no. 42/02.
- Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije* (Law On Security Services of the Federal Republic Of Yugoslavia). 2002. *Službeni List Savezne Republike Jugoslavije* (Official Gazette of the Federal Republic of Yugoslavia), no. 37/02.

Глава 1

МИЛИЦЕЙСКАЯ РЕФОРМА В РОССИИ*Аннетт Робертсон***Введение**

Российская Федерация — самая большая в мире страна, лежащая в 11 часовых поясах от Санкт-Петербурга на Балтийском море до тихоокеанского порта Владивосток. Она разделена на 89 федеральных (административных) округов, включая 49 областей, 21 автономную республику, 10 автономных округов, шесть краев, два федеральных города (Москва и Санкт-Петербург) и одну автономную область. В 2000 г. в администрациях семи федеральных округов был введен пост специального представителя президента.

Начиная с объявления ее независимости в 1991 г., Россия осуществила с различными результатами всесторонние реформы в экономической, политической и юридической областях (Gustafson, 1998). Полицейская реформа должна была в будущем привести к положительным результатам путем реструктурирования отношений в судебных и административных секторах. Все это было частью правительственной программы, призванной модернизировать и демократизировать Россию.

Полицейская реформа стояла на повестке дня с начала 1990-х гг. В 1996г. «Концепция развития» была принята Министерством внутренних дел, в состав которого входит полиция или «милиция». Реформа привлекла к себе особое внимание с назначением в 2001 г. нового министра внутренних дел Бориса Грызлова, первого гражданского лица, назначенного на этот пост. Президент Владимир Путин специально назначил Грызлова с целью обеспечения более эффективной деятельности органов внутренних дел, а также большего, чем ранее, общественного доверия и поддержки милиции. Как будет показано в этой главе, несмотря на многие изменения в правовой базе, организационной структуре и практической деятельности милиции, России все еще предстоит осуществить много реформ, необходимых для развития демократической правоохранительной деятельности, особенно, в сфере подотчетности и защиты прав человека (Bauley, 2001).

Реформа и изменения в системе правоохранительной деятельности России, начиная с 1989 г.

Начиная с развала Советского Союза, Россия стремилась преодолеть пережитки коммунизма, включая высоко централизованный, милитаризованный, политизированный и авторитарный правоохранительный аппарат (Shelley, 1996; Mawby, 1999). Развал вызвал кризис общественного порядка, который оставил Министерство внутренних дел в очень слабой и дезорганизованной форме (Handelman, 1995). В начале 1990-х гг., вся система МВД начала терять власть и полномочия, ослабляя себя как объединенную мощную структуру. Ее ослабление было приписано многим факторам, и внутренним, и внешним, включая разрушение центрального управления, антиправительственные и другие массовые протесты, безответственность в МВД (Kazakov, 2001), включая возрастающее количество преступлений, особенно организованной преступности и преступлений, связанных с оборотом наркотиков (Dashkov, 1992; Lotspeich, 1996; Kudryavtsev, 1999). Это привело к более низкому уровню доверия народа к милиции (Morozov и Segevnin. 1996; Zvekcic, 1996; Timoshenko, 1998).

В результате кризис только акцентировал внимание на пассивной роли милиции в реализации закона:

Мы — свидетели их очевидного замешательства. Они только регистрируют увеличивающееся число преступлений, но не в состоянии предотвратить или раскрыть их. Вместо того чтобы принимать последовательные меры, руководство милиции устраивает заговоры, главная цель которых состоит в том, чтобы выглядеть лучше перед президентом и правительством и выдавать некоторые положительные результаты за важные победы (Militsiya, 1993).

В результате такого затруднительного положения, потребность в реформе системы МВД в целом, а особенно в милиции, стала актуальной. В начале 1990-х гг. были предприняты некоторые меры с тем, чтобы преобразовать милицию. Они были направлены на обеспечение гарантии, прежде всего, прав человека и свобод, более решительную борьбу с преступностью и охрану общественного порядка и безопасности. Это привело к принятию многочисленных законодательных и других нормативных актов¹ и изменению организации и функций милиции в соответствии с приказами и распоряжениями, изданными Министерством в тот период². Очевидно, что реформа такого важного правительственного министерства, как Министерство внутренних дел, должна быть более систематичной и охватывать все аспекты его деятельности.

В начале 1996 г. ученые и практики подготовили «Концепцию развития органов внутренних дел и внутренних войск России» (MVD, 1996), главные положения которой были согласованы с российским президентом и введены в действие 20 марта 1996 г. по приказу министра внутренних дел³. Концепция выделила в развитии МВД ближайший (к концу 1996 г.), средний (к 2000 г.) и стратегический (к 2005 г.) этапы. Это определило главную цель реформы как обеспечение МВД «способности гарантировать защиту отдельных лиц, общества и государства от преступных посягательств»:

Вследствие изменений в экономической, политической, и социальной жизни России, ухудшающейся криминогенной ситуации и роста общественных требований к МВД с развитием демократического и правового государства, МВД должно быть преобразовано (Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск России, 1996).

Согласно Концепции, реформа должна быть реализована через положительные изменения в главных областях служебной деятельности МВД и совершенствование резуль-

¹ Законодательство включало: а) Федеральные законы «О милиции» (18 апреля 1991 г.); «Об оперативно-розыскной деятельности» (12 августа 1991 г.); «О безопасности» (5 марта 1992 г.); «Об апелляции действий и решений суда, нарушающих права и свободы человека» (27 ноября 1993 г.); «Об оружии» (5 мая 1993 г.) и б) Указы Президента РФ: «О борьбе с коррупцией в государственной системе управления» (4 апреля 1992 г.); «О мерах защиты прав человека, общественного порядка и усилении борьбы с преступностью» (8 октября 1992 г.); и «О дополнительных мерах по укреплению общественного порядка в Российской Федерации» (8 октября 1992 г.).

² Включая: Временная инструкцию № 415 «О порядке принятия, регистрации, ведения учета и санкций в органах милиции заявлений, сообщений и другой информации о преступлениях и несчастных случаях» (11 ноября 1990 г.); приказ № 70 «О мерах по выполнению закона Российской Федерации «О милиции» (20 мая 1991 г.); инструкция № 231 «Об организации деятельности участковых уполномоченных милиции» (11 июля 1992 г.); «Устав патрульной службы милиции общественной безопасности Российской Федерации» (18 января 1993 г.) и руководство «О деятельности по предотвращению преступлений органами и подразделениями милиции» (6 августа 1993 г.).

³ Приказ № 145.

татов его деятельности до социально приемлемого уровня с целью восстановления и поддержания общественного уважения. Чтобы достичь этих целей, были предприняты различные меры, включая совершенствование эффективности управления, правовой базы, работы с персоналом; повышение уровня профессионализма, сотрудничества с другими правоохранительными органами и неправительственными организациями, международного сотрудничества, финансового и материального обеспечения, юридической и социальной защищенности служащих и внутренней дисциплины. Главными задачами, поставленными перед милицией, являлись:

- 1) достижение перелома в борьбе с преступностью;
- 2) обеспечение наглядности положительных изменений с точки зрения установления приоритетов;
- 3) привлечение к охране правопорядка общественности;
- 4) мобилизация всех социальных ресурсов для противодействия росту преступности.

Ожидалось, что к 2005 г. основная часть реформы будет осуществлена, включая создание новых юридических, организационных, финансовых и материально-технических условий для оптимального функционирования преобразованной системы МВД; переход к новой системе отбора, обучения и назначения персонала милиции; техническое переоснащение милиции и внутренних войск; предоставление юридических и социальных гарантий личному составу МВД. Чтобы эти задачи были успешно осуществлены, приоритет был отдан функциям обеспечения правопорядка. Другие функции, предусматривалось передать иным органам. Соответственно, в 2000 г. пенитенциарная система была передана Министерству юстиции, а в 2001 г. управление пожарной охраны — Министерству гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций. Эти меры избавили МВД от бремени материально-технического обеспечения и позволили ему сосредоточиться на его основных задачах правоохранительного характера⁴.

Чтобы облегчить выполнение этих задач, различные изменения были предусмотрены в правовой базе, организационной структуре и служебной политике и методах работы милиции.

Изменения правовой базы милиции

Законодательная база, которая существовала в конце 1980-х г.г. для организации и работы милиции, носила признаки тоталитарного режима и не отвечала требованиям демократического государства. Россия унаследовала множество юридических актов, имеющих отношение к милиции, включая более 4000 актов советского МВД, часть из которых непосредственно нарушала гражданские права. При этом многие из них не были доступны общественности⁵. Принятие Закона «О милиции» в 1991 г. было провозглашено некоторыми как первое в истории донесение до народа роли и задач милиции, хотя критики утверждают, что это было публичное утверждение полномочий милиции, которыми она была тайно наделена советской властью (Handelman, 1995).

Закон определил юридический статус и организационную структуру российской милиции, и таким образом, ее место и роль как структуры исполнительной власти. С принятием Закона, его положениям, включая юридические гарантии жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, а также интересов общества и государства, были закреплены силой зако-

⁴ Принятие этих мер обуславливалось также обязательствами России перед Советом Европы.

⁵ Например, акт «О советской милиции» был принят в 1973 г., но издан только в 1985 г., спустя приблизительно 12 лет после его принятия.

на — по крайней мере, на бумаге. Закон закрепил в качестве руководящих принципов деятельности милиции международные гуманитарные ценности: законность, гуманизм, социальное правосудие, политический нейтралитет, беспристрастность, а также уважение и соблюдение прав человека. В соответствии с международными руководящими принципами, милиция должна защищать любого человека независимо от его гражданства, национальности, политических убеждений и других обстоятельств. Офицеры обязаны подчиняться и действовать только по закону. В милиции создание и деятельность политических партий или других организаций, преследующих политические цели, запрещена. Этот закон был существенным шагом к сужению функций милиции. Целью было освободить общество от всестороннего контроля и вторжения со стороны полиции, что характеризовало все предыдущие десятилетия.

Закон, таким образом, обеспечивал многие из принципов, необходимых для развития демократической политики в России, но на практике выполнялись лишь очень немногие из положений закона. Как отмечено Гилинским (Gilinskiy, 2000: 176), «в России, официально объявленные и юридически установленные принципы и нормы имеют различия с действительностью, включая практику осуществления правосудия и работы исполнительной власти». Применительно к Закону «О милиции» это означает, что его положения обычно игнорируются различными способами. Например:

1. Нарушение прав человека милицией зарегистрированы, особенно в отношении этнических меньшинств, которые часто воспринимаются как «террористы» и «торговцы наркотиками» (Shelley, 1999; Amnesty International, 2002; Human Rights' Watch, 2003). Действия милиции являются часто произвольными, и не каждый может ожидать стандартного отношения к себе.
2. Многие офицеры милиции двойственно относятся к закону вообще (Gustafson, 1998).
3. Деятельность милиции совсем не носит политически нейтральный характер (Timoshenko, 1997).

Если оценивать успех реформы милиции, этот последний пункт особенно интересен. Хотя полиция «неизбежно политизирована» (Reiner, 1985: 2) полицейская деятельность требует беспристрастности. Однако хотя политическое влияние было нормой при советском режиме, мало что изменилось в отношениях между милицией и политическими структурами в России, начиная с распада Советского Союза. На национальном уровне министр внутренних дел — это государственный министр, назначаемый президентом. Министр Борис Грызлов является одним из лидеров партии Объединенная Россия, которая поддерживает президента. Был поднят вопрос о двойственной роли министра как лидера партии и как руководителя милиции, учитывая то, что последняя должность предполагает политическую нейтральность. На региональном уровне полицейские руководители остаются непосредственно подчиненными президенту. Даже на местном уровне муниципальная милиция (там, где она существует) подчиняется местным властям, от которых зависит выделение ей помещений и других ресурсов. Рядовые сотрудники, в свою очередь, зависят от своих начальников, даже при том, что милиции запрещено заниматься политической деятельностью.

Поэтому нельзя обвинять милицию за то положение, в котором она оказалась, так как она в значительной степени была «объектом политических манипуляций» (Gilinskiy, 1999: 177). Например, главы местных органов Министерства внутренних дел (так же, как и ФСБ, прокуратура и налоговая полиция), ранее находившиеся под фактическим контролем региональных губернаторов, сейчас подчиняются специальным представителям президента, назначенным в каждой из семи федеральных округов. Создание совета безопасности в каждом из округов, в состав которых входят руководители региональных правоохранительных, военных и разведывательных структур, еще более лишили региональную элиту «серьезной базы поддержки» (Kryshchanovskaya, 2003).

Закон «О милиции» поэтому не является наиболее важным шагом к созданию демократического государства, чем принято считать. Это также верно и в отношении положений о юридических и социальных гарантиях для работников милиции. Например, среди других льгот, Закон предусматривает, максимум сорокачасовую рабочую неделю, компенсации за работу в сверхурочное время (включая работу в выходные дни, в счет отпуска и в ночную смену) и право на вступление в профессиональные союзы. Однако беседы с работниками милиции свидетельствуют о том, что их права обычно нарушаются по различным причинам недостатка ресурсов или чрезвычайных обстоятельств. Например, возрождение терроризма в течение последних лет привело к участвовавшим случаям перехода на усиленный вариант несения службы, что предусматривает введение 12-часового рабочего дня без дополнительной оплаты, что стало нормой для большинства персонала полиции, включая курсантов учебных заведений. Хотя с целью защиты интересов работников милиции и были созданы некоторые профсоюзы, их организаторы и члены подвергались преследованиям (Shelley, 1999), что девальвировало положения закона.

Изменения в организационной структуре и деятельности

Как уже отмечалось, милиция является частью МВД, которая отвечает за такие правоохранительные функции, как поддержание общественного порядка, раскрытие и предотвращение преступлений; контроль дорожного движения, а также регистрация транспортных средств, безопасность движения; выдача виз, паспортов и разрешений на проживание⁶. Организационные изменения в милиции стали нормой, начиная со времен распада Советского Союза, но они были скорее поверхностными, чем существенными (Gilinskiy, 2000), поскольку наблюдалась некая преемственность в отношении структуры и политики. Например, милиция осталась чрезвычайно милитаризованной организацией: служащие носят униформу и имеют звания, подобные воинским, от рядового до генерала милиции⁷. Система специальных званий имеет множество недостатков: присвоение звания не зависит от результатов служебной деятельности и личных качеств. Часто она отбивает инициативу у вновь принятых сотрудников, а также не способствует приобретению ими профессиональных навыков (Timoshenko, 1997).

В то время как униформа и звания — это поверхностные индикаторы милитаризации (Wright, 2002), более существенным является тот факт, что милиция является одной из трех вооруженных структур власти России наряду с армией и федеральными службами безопасности. Работники милиции обычно вооружены и имеют право использовать оружие для защиты себя или граждан: 759 смертельных случаев и ранений были вызваны использованием милицией огнестрельного оружия в 2001 г.; в то время как в 2002 г. более 250 работников милиции были убиты при исполнении служебных обязанностей (Moscow Times, 2003)⁸. В это число не входят потери в Чечне, что является еще одним примером мили-

⁶ Прописка — система выдачи разрешений на жительство была введена в 1930-е гг. с целью обеспечения контроля над количеством граждан, переселяющихся из сельской местности в города. С целью обеспечения рабочих мест в городе было введена система обязательных разрешений на жительство, выдаваемых полицией. Хотя система признана антиконституционной (Shelley, 1999), она по-прежнему широко используется в больших городах России.

⁷ Сталин ввел милитаризацию общественных служб в 1930-е гг., систему специальных званий и повышения по службе, а также ведомственную униформу (Timoshenko, 1997).

⁸ По словам Бориса Грызлова, такое большое количество демонстрирует чувство долга, характерное для милиции.

таризации: милиция систематически направляется в горячие точки, такие как Чечня, даже при том, что она не обладает тяжелой артиллерией и другим специальным оснащением, характерным для некоторых специализированных подразделений МВД (например, ОМОН и внутренние войска). Однако подразделения милиции постоянный атрибут зон конфликтов на территории страны.

Последнее крупное преобразование структуры МВД произошло в 2001 г., когда были созданы криминальная милиция, милиция общественной безопасности и служба тыла во главе с заместителями министра внутренних дел⁹. К этим службам относится большая часть главных управлений и отдельных управлений, входящих в состав министерства. Главные управления были также созданы и в каждом из семи федеральных округов России, возглавляемых специальными представителями президента.

Проект закона, в настоящее время находящийся на рассмотрении парламента, предусматривает структурные изменения, связанные с созданием муниципальной полиции (ответственной за патрулирование улиц и обеспечение безопасности на стадионах и других публичных местах); федеральной полиции (для решения общенациональных проблем, таких как экономические и общественные преступления, проблемы миграции, дорожная безопасность и общественная безопасность в период проведения общегосударственных мероприятий); а также федерального бюро расследований и национальной гвардии, которые сохраняют за собой функции существующего следственного управления министерства и внутренних войск¹⁰. Законопроект, который, как ожидается, вступит в силу 1 января 2005г. — главный шаг к децентрализации, по крайней мере, части МВД. Его главная цель состоит в том, чтобы перераспределить властные полномочия между федеральными, региональными и местными органами власти. Согласно российской конституции, местные власти ответственны за обеспечение общественного порядка: законопроект будет гарантировать им наличие финансов на эти цели путем перераспределения средств федерального бюджета, что будет также препятствовать влиянию региональных лидеров на местную полицию, таким образом, обеспечивая некоторую степень местной автономии (Moscow News, 2002).

В 2002г. Борис Грызлов говорил о необходимости дальнейших изменений в структуре и системе управления МВД, вызванных длительными «отрицательными тенденциями» в социальной и криминогенной ситуации в стране. Согласно Грызлову, МВД не удалось достигнуть качественных успехов в борьбе с серьезной организованной преступностью, торговлей наркотиками и экономическими преступлениями; уровень уличной преступности остается высоким, в то время как управление миграционными процессами продолжает представлять серьезную проблему¹¹. Кроме того, работники милиции по-прежнему нарушают закон, совершая преступления и проявляя неуважение к членам общества. Многие офицеры милиции, кажется, все еще считают своей главной задачей наблюдать за гражданами, а не защищать их. Это показывает, что немного изменилось в поведении милиции с тех пор, как реформы начались.

В этом отношении может быть частично виновата культура милиции: негативные явления укоренились в повседневной практике, процедурах приема на службу и обучения, что обуславливало невозможность каких-либо изменений. Например, процедура отбора кандидатов предполагает прохождение психологических и физических тестов. Однако беседы с

⁹ Президент Путин подписал декрет «О коренной реформе системы министерства внутренних дел» в июне 2001 г.

¹⁰ Федеральный закон «Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации».

¹¹ Из речи Бориса Грызлова 19 октября 2002 г. на конференции в Санкт-Петербурге в честь празднования 200-й годовщины МВД.

работниками милиции свидетельствуют о том, что на самом деле, такие проверки не являются очень строгими, частично из-за нехватки персонала¹². Аналогично, законом предусмотрен запрет на прием на службу лиц, имеющих судимость. Однако сообщения в СМИ дают основания предположить, что это правила часто игнорируются, и что офицерам, обвиненным в нарушении закона разрешено возвращаться на службу (Feifer, 2003).

В области профессиональной подготовки в последние годы был предпринят ряд мер, направленных на противодействие существующей неофициальной культуре полиции, в виде новых программ обучения для вновь принятых сотрудников с тем, чтобы внедрить идеи и понятия, более соответствующие демократической правоохранительной деятельности. Однако старые привычки трудно искоренить, и дискуссии с преподавателями свидетельствуют о наличии проблем, с которыми сталкиваются выпускники по окончании курса обучения и приходу на работу в милицию: «Не имеет значения насколько подготовленными являются эти новички; после нескольких лет в милиции они деградируют, как и все остальные»¹³. Это говорит о том, что хотя идеи и понятия, соответствующие демократическому обществу, и изучаются в период полицейской подготовки, они еще не оказывают желаемого воздействия на полицейскую культуру и поведение, возможно, потому что ожидания слишком высоки (Vuerger, 1998). Преподаватели также утверждают, что система централизованного контроля обучения и учебные программы также вызывают ряд нареканий, поскольку это не позволяет развиваться местным или региональным инициативам. Еще более важная проблема — правовая подготовка, предлагаемая курсантам, рассчитанная на подготовку юристов, а не государственных служащих, которые должны изменить суть услуг, предоставляемых российской милицией обществу. Поэтому во главу угла необходимо поставить ориентацию на обслуживание общества, а не стандартное юридическое образование.

То, что в милиции не было применено никаких дисквалификационных мер по отношению к работникам милиции после 1989г., привело к организационной неустойчивости (Gilinskiy, 2000). В частности, массовая текучесть кадров отразилась на всех уровнях и службах милиции¹⁴. На текучесть влияют многие факторы, включая изменения в министерстве, которые обычно заканчиваются перестановками в верхних эшелонах милиции (Gilinskiy, 2000), что создает видимость прогресса, но без каких-либо реальных изменений (Bayley, 2001). Другие причины текучести кадров включают отсутствие перспектив карьерного роста, плохие условия труда, низкую заработную плату. Борьба с коррумпированными офицерами закончилась десятками тысяч увольнений (Kosals, 2002), что указывает на усиление кампании против так называемых «бандитов» или «оборотней» в форме (Abdulaev, 2003).

Изменения в служебной политике и методах работы

Главная инициатива, предложенная министром внутренних дел — переориентация деятельности милиции на службу обществу: «Обращение милиции к гражданам с тем, чтобы восстановить доверие к ней» (Komsomolskaya Pravda, 2003). Ориентация на службу обществу —

¹² Из показаний офицеров милиции в России, в июне 2003.

¹³ Из беседы со старшим преподавателем вуза МВД, июнь 2003 г.

¹⁴ Данные МВД показывают, что сроки продолжительности службы различаются в различных подразделениях: например, в криминальной милиции приблизительно 60% сотрудников служат в среднем 3-10 лет, в то время как 15% имеют опыт менее трех лет, а 20% — 10-20 лет. В милиции общественной безопасности приблизительно половина всех сотрудников имеет опыт 3-10 лет, с 27% — мене трех лет и 17% — 10-20 лет (MVD, 2001).

это ключевой элемент демократической правоохранительной деятельности, идентифицированный Бэйли (Bailey, 2001), и в России он проявляется в более близкой работе с обществом, а также в том, что общественность должна оценивать деятельность милиции.

Работа с общественностью

Советская общественность активно вовлекалась в борьбу с преступностью на «добровольных» началах в виде различных групп, сформированных по территориальному принципу, включая уличные и квартальные комитеты, группы молодежи, и уличные патрули — дружины (Mawby, 1990). Эти группы отличались от государственной милиции, но тесно с ней работали. Однако их организаторами была Коммунистическая партия, а не полиция. Участие общественности в мероприятиях по охране общественного порядка достигло своего пика в 1960-е гг. во время правления Хрущева, но в последние годы появились планы восстановить их деятельность. Спонтанное появление территориальных общественных групп безопасности вслед за террористическими актами в Москве в 1999 г., в результате которых погибло 300 человек, послужило катализатором для возрождения практики участия общественности в борьбе с преступностью. Новый законопроект был недавно представлен Московской городской администрации по вопросу вовлечения граждан в деятельность по профилактике преступности. Этот законопроект не встретил поддержки у средств массовой информации, которая заговорила о возвращении к практике «надзора» и «наблюдения» прошлых времен и даже о создании тайных дополнительных сил безопасности, которые будут служить целям городских властей (Paton Walsh, 2003).

Оценка деятельности полиции

Два существенных нововведения, внедренные в милицию в последние годы — это требование о регистрации всех происшествий, о которых сообщили граждане, и новая система оценки деятельности милиции. Эти нововведения тесно взаимосвязаны между собой: долгое время считалось, что система оценки в правоохранительной деятельности, основанная почти целиком на уровне раскрываемости преступлений, поощряла манипуляцию и прямую фальсификацию статистики преступности (Faverel-Garrigues, 2000). Это практиковалось на различных уровнях, от рядовых офицеров милиции, которые не регистрировали преступления, у которых было мало шансов на раскрытие, до руководителей, которые пытались убедить общество в успехах борьбы своих подразделений с преступностью. Такое поведение поощрялось существованием системы производственных показателей, которая оказывала дополнительное давление на милицию с целью достижения этих показателей, путем, например, фальсификации доказательств и принуждения осужденных взять на себя вину за ранее нераскрытые преступления. Такие методы вели к укрывательству большей части преступлений (Goryanov *et al.*, 2001), что подрывало общественную веру в милицию еще больше.

Чтобы улучшить ситуацию, было разработано два варианта: во-первых, милиции приказали регистрировать все происшествия, о которых сообщали граждане; во-вторых, с целью компенсации роста зарегистрированных преступлений, были разработаны новые критерии оценки работы. Вместо того чтобы полагаться исключительно на показатели раскрываемости, новая система будет учитывать общегосударственную и ведомственную статистику, местные условия (географические, демографические и социально-экономические факторы), и что наиболее важно — общественное мнение о деятельности милиции.

Новая система оценки была апробирована в девяти административных регионах в течение 2001-2002 г.г., после чего министерство объявило об ее успехе. Были разработаны планы ее распространения на всю Россию. Обязательная регистрация всех преступлений была введена в 2001 г., наряду с предупреждениями о том, что случаи укрывательства будут

восприниматься очень серьезно, и виновные будут наказываться. Общественность также была предупреждена заместителем министра внутренних дел о существенном увеличении количества зарегистрированных преступлений, как это было, когда аналогичная модель внедрялась в середине 1990-х г.г. (Saradzhyan, 2001)¹⁵. Однако ожидаемого увеличения не произошло: фактически число официально зарегистрированных преступлений упало на 17%, с приблизительно 3 миллионов в 2001г. до 2,5 миллионов в 2002 г. (MVD, 2003). Падение было приписано изменениям в законодательстве, согласно которым некоторые незначительные преступления были переклассифицированы в административные проступки, в то время как глава МВД настаивал на том, что милиция, которая следовала новыми инструкциям, «регистрировать все заявления граждан» зафиксировала в 2000 г. менее 3 миллионов преступлений (Komsomolskaya Pravda, 2003). Мы скептически относимся к причине различий между официальной статистикой преступности и цифрами, предлагаемыми другими источниками, включая опросы жертв преступлений (Zvekic, 1996; MVD Research Institute, 2001; Beck and Robertson, 2002). Может оказаться, что самообман российской полицейской статистики стал порочным кругом. Парадокс заключается в том, что МВД и милиция извлекли бы пользу с точки зрения финансирования и получения ресурсов, если бы представили более точную картину преступности.

Изменения в надзоре и контроле

Контроль над деятельностью полиции — критический компонент демократической системы. В России милиция, как предполагается, является подконтрольной закону. Официальный надзор и контроль над деятельностью милиции осуществляются Службой собственной безопасности и министром. Внешний надзор осуществляется прокуратурой и, в конечном счете, президентом. Неофициальный контроль обеспечивается средствами массовой информации и правозащитными группами. Гражданский контроль пока не предусмотрен.

Таким образом, милиция осуществляет полицейский контроль над самой собой. Задачей Службы собственной безопасности, которая была реорганизована в полноценное главное управление в 2001 г., является выявление и предотвращение «незаконных» действий милиции. В 2001 г. расследования проводились в отношении приблизительно 10000 офицеров, против более 1000 человек были возбуждены уголовные дела по обвинению в злоупотреблении властью¹⁶. В 2002 г., проверки были проведены в отношении более 21000 работников милиции, 17000 из которых были уволены (Kosals, 2003).

Коррупция — одна из самых серьезных проблем в милиции, и получение взяток многими рассматривается как нормальная практика. Однако коррупция принимает различные формы, от мелких взяток, что широко распространено в России, а также в других восточно-европейских обществах (Lovell, Ledeneva and Ragachevskii, 2000; Miller, Grodeland и Koshelkina, 2001) до более серьезной крупномасштабной коррупции, которая проявляется в сговоре правоохранительных органов с организованной преступностью и другими преступными группами и отдельными преступниками (Handelman, 1995). Много факторов влияют на уровень коррупции в милиции, включая низкую зарплату, недостаточный уровень правосознания и

¹⁵ В 1998 г. тогдашний министр внутренних дел Сергей Степашин пытался поощрить регистрацию всех преступлений, но эта кампания не удалась, когда оказалось, что некоторые региональные полицейские руководители были не в состоянии действовать по инструкции, а ему впоследствии президент Борис Ельцин сделал выговор за увеличение числа преступлений на 20 % (Saradzhyan, 2001).

¹⁶ Из сообщения заместителя министра внутренних дел на международной конференции «Предотвращение коррупции в полиции (милиции)», Москва, 11-12 февраля 2002 г.

недостаток уважения к закону (Shelley, 1999). Хотя недавние события показывают, что борьба с коррупцией в милиции интенсифицировалась¹⁷ — (что было одним из приоритетов Бориса Грызлова (Abdullaev, 2003)), коррупция остается существенным препятствием на пути демократических реформ. Требуется не только борьба с коррумпированными офицерами, но также и имплементация принципов прозрачности и ответственности. В этом отношении, внедрение внешнего контроля, включая некоторые виды гражданского контроля, могло бы способствовать укреплению дисциплины в милиции, хотя, возможно, мелкие злоупотребления и коррупция укоренились во взглядах и привычках работников милиции (Baylay, 2001). Без независимого внешнего контроля трудно понять, как российская милиция может вырваться из порочной западной коррупции, в которой она оказалась.

Обсуждение: степень демократической полицейской реформы в России

Как отмечалось во вступлении к книге, демократическая политика опирается на три главных принципа: законность, профессионализм и подотчетность. Цели демократической полицейской реформы должны быть поэтому подтверждены законом, квалифицированным профессионализмом и эффективной подотчетностью, но подлинный прогресс в этих трех областях в России очень незначителен. Например:

Законность предполагает, что полиция пользуется доверием общества, но опросы общественного мнения показывают, что в России дело обстоит не так: фактически милиция продолжает оставаться органом власти, который пользуется наименьшим доверием общества (MVD, 2003), хотя некоторые опросы показывают, что общественное отношение к милиции улучшилось в 2002 г. (Komsomolskaya Pravda, 2003). Кроме того, как отмечалось выше, милиция все еще проявляет признаки политизированности, хотя то, как она финансируется и управляется, ставит местных полицейских руководителей в зависимость от местных, региональных и национальных политических структур и других групп.

Профессиональная организация имеет свойство балансировать между эффективностью и правосудием, чего не наблюдается в России. Профессионализм подразумевает соблюдение принципов справедливости, честности и заботы о правах человека, беспристрастности, подчинения закону и использованию минимальной силы. Многочисленные группы правозащитников в своих годовых отчетах предполагают, что пройдет еще немало времени, прежде чем милиция начнет отвечать этим требованиям (Amnesty International, 2002; Human Rights' Watch, 2003).

Внешняя подотчетность — чрезвычайно важна, но централизованная и милитаризованная система предусматривает минимальную подотчетность местным или гражданским структурам (Mawby, 1999). Немного изменилась в этом отношении и Россия; в частности не было никаких институциональных изменений, которые способствовали большей подотчетности полиции.

Общая оценка полицейской реформы в России, в значительной степени, отрицательна. Из этой главы следует, что политические деятели в России четко понимают, какой тип политики требуется для внедрения более демократической формы обеспечения правопорядка; были предприняты попытки проведения необходимых правовой, организационной и служебной реформ. Проблема с этими реформами состоит в том, что они автоматически не

¹⁷ Хотя борьба с высокопоставленными чиновниками, подозреваемыми в коррупции, началась в Москве, критики утверждают, что это больше походит на пропагандистский трюк, связанный с предстоящими выборами (Latynina, 2003).

ведут к изменениям в поведении милиции. Как отмечают исследователи (Bailey, 2001: 21), полицейское поведение не может быть изменено формальной реорганизацией или реконструкцией на национальном уровне, «потому что это не касается «культуры» организации». Фактически, организационная и профессиональная культура, прочно закрепившаяся в милиции, является главным препятствием успешному осуществлению реформы, но не является обязательно непреодолимой (Bowling and Foster, 2002).

Учитывая путь от замысла до имплементации, который прошла реформа, не удивительно, что реальные изменения происходят очень медленно. Например, милиция, как ожидалось, должна была преобразоваться изнутри, но вряд ли это произойдет, если она не почувствует от реформы некую выгоду. Это касается всех работников милиции, независимо от их звания (Bailey, 2001): все они заинтересованы в поддержании статус-кво, законными или незаконными средствами (Gilinskiy, 2000). Кроме того, хотя милиция — один из главных компонентов в процессе реформирования, существует мало свидетельств того, что с ними кто-нибудь советовался по этому вопросу. Издание новых правил и инструкций служило только для увеличения их бремени без каких-либо компенсационных стимулов в форме дополнительных ресурсов и улучшения рабочих условий. Фактически рабочие условия ухудшились в последние годы: положение с оснащенностью, включая оружием, боеприпасами, патрульными автомашинами и горючим стало еще хуже, чем в советское время (Shelley, 1999). Хотя заработная плата в милиции и была удвоена в июле 2002 г., многие работники надеются только на дополнительную работу, законную (например, обеспечение безопасности, розничная торговля или услуги такси) или незаконную (взяточничество, регистрация украденных автомобилей, торговля наркотиками и оружием, поддельными паспортами) (Kosals, 2002). Учитывая эти обстоятельства, не удивительно, что культура реформирования не привилась в МВД.

Наконец, важно признать, что одно из главных препятствий преобразованиям не только в милиции, но и в российском обществе в целом, является то, что пока правовая база не будет усовершенствована, и принцип верховенства закона не будет установлен в России, проблема его имплементации остается. Если законы продолжают нарушаться или безнаказанно игнорируются самой милицией, существует мало надежды на успех реформы. Из всех уроков, которые преподнесла Россия, возможно, самый важный тот, что попытки идти на компромисс с прозрачностью и подотчетностью подрывают демократическое развитие. Цель должна состоять в том, чтобы развивать демократию через повышение прозрачности и подотчетности, как внутренней, так и внешней. Это нелегко: охрана правопорядка в России имеет длинную историю авторитарности, и понятие демократического управления остается относительно чуждым. Есть также постоянная опасность того, что появляющиеся проблемы, как растущая угроза терроризма, остановят реформу, и будут толкать ее вспять. С другой стороны, реформа российской милиции может только быть долгосрочным процессом (Shelley, 1999) при условии, что задача преобразования ее в относительно чистую и ответственную силу является монументальной задачей, которая займет десятилетия, а не годы. Вот мнение Бориса Грызлова, который настроен оптимистически в отношении того, что реформа милиции произойдет: «должно быть понятно, что МВД — большой, сложный и, как в любой другой стране, очень консервативный орган. Но это не значит, что он не будет меняться» (*Комсомольская правда*, 2003).

Литература

- Abdullaev, N. 2003. 'Gryzlov promises to fight dirty cops'. *Moscow Times*, 25 June 2003.
- Amnesty International. 2002. Report on Russia. <http://www.amnesty.org/russia/briefing.html>
- Bailey, D. 2001. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington.

- Beck, A. and Robertson, A. 2003 'Crime in Russia: exploring the link between victimisation and concern about crime'. *International Journal of Crime Prevention and Community Safety*. Leicester.
- Bowling, B. and Foster, J. 2002 'Policing and the police', in Maguire, M., Morgan, R. and Reiner, R., eds. *The Oxford Handbook of Criminology, 3rd Edition*. Oxford.
- Buerger, M. 1998. 'Police training as a pentecost: using tools singularly ill-suited to the purpose of reform'. *Police Quarterly*, vol. 1, no.1.
- Dashkov, G.V. 1992. 'Quantitative and qualitative changes in crime in the USSR'. *British Journal of Criminology*, vol. 32, no.2.
- Faverel-Garrigues, G. 2000. 'Implementing struggle against economic crime in Russia: bureaucratic constraints and police practices', in Pagon, M., ed. *Policing in Central and Eastern Europe: Ethics, Integrity, and Human Right*. Ljubljana.
- Feifer, G. 2003. 'Police corruption chokes progress', in *Johnson's Russia List*, 20 Mar. 2003. <http://www.cdi.org/russai/johnson/7070-12.cfm>
- Gilinskiy, Y. 2000. 'Challenges of policing democracies: the Russian experience', in Das, D. and Marenin, O., eds. *Challenges of Policing Democracies: A World Perspective*. Amsterdam.
- Горянинов, К.К., Овчинский, В.С. и Кондратюк, Л.В. 2001 *Улучшение взаимоотношений граждан и милиции: доступ к правосудию и системе выявления, регистрации и учета преступлений*. Москва
- Gustafson, T. 1999. *Capitalism Russian-Style*. Cambridge.
- Handelman, S. 1995. *Comrade Criminal*. London.
- Human Rights Watch. 2003. Briefing Paper on the situation of Ethnic Chechens in Moscow. <http://www.hrw.org/background/eca/russia032003.htm>
- Казаков, В.Г. 2001. *История органов внутренних дел*. Москва.
- Газета 'Комсомольская правда'* (2003), 'Интервью министра внутренних дел России Бориса Грызлова.' *Газета 'Комсомольская правда'*. Москва 08/05/03.
- Kosals, L. 2002. *Informal Economic Activities of the Police in Russia: Sociological Analysis*. Unpublished report of Institute of Population Studies. Moscow.
- Kryshantovskaya, O. 2003. 'Putin's dangerous personnel рЛитература'. *Moscow Times*, 2 July 2003.
- Кудрявцев, В.Н. 1999. 'Современные проблемы борьбы с преступностью в России'. *Вестник Российской академии наук*, т. 69 № 9, стр. 7–790.
- Latynina, Y. 2003. 'Arresting PR and electoral intrigue'. *Moscow Times*, 2 July 2003.
- Lotspeich, R. 1995. 'Crime in the transition countries'. *Europe-Asia Studies*, vol. 47, no.4.
- Lovell, S., Ledeneva, A. and Rogachevskii, A. 2000. *Bribery and Blat in Russia: Negotiating Reciprocity from the Middle Ages to the 1990s*. London: Macmillan Press Ltd.
- Mawby, R.I. 1990. *Comparative Policing Issues: The British and American Experience in International Perspective*. London.
- Mawby, R.I. (1999) 'The changing face of policing in Central and Eastern Europe'. *International Journal of Police Science and Management*, vol. 2, no. 3.
- Militsiya 1993 'Interview with General A. Aslakhonov, former deputy of the Supreme Council of the Russian Federation' in *Militsiya*, 1993, # 3, p. 3.
- Miller, W.L., Godeland, A.B. and Koshechkina, T.Y. 2001. *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-communist Europe*. Budapest.
- Morozov, V.M. and Sergevnin, V.A. 1996. 'Utilisation of the international experience of the police recruiting, selection and training in the Russian Federation', in Pagon, M., ed. *Policing in*

Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West. Ljubljana.

- Moscow Times (2002) 'Kozak outlines plans for police overhaul', *Moscow Times*, 21/11/02.
- Moscow Times (2003) '250 policemen killed', *Moscow Times*, 14/01/03.
- МВД. 1996. *Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России.* Москва.
- МВД. 2001. *Справка по работе с личным составом.* Москва.
- МВД. 2003. *Изучение общественного мнения о состоянии криминогенной обстановки и оценки деятельности органов внутренних дел.* Москва.
- Paton Walsh, N. 2003. 'Moscow seeks spies in suburbs'. *Guardian*, 16 July 2003.
<http://www.guardian.co.uk/russia/article/0,2763,998986,00.html>
- Prenzler, T. and Ransley, J., eds. 2002. *Police Reform: Building Integrity.* Bayswater.
- Reiner, R. 1985. *The Politics of the Police.* London.
- Saradzhyan, S. 2001. 'Gryzlov to overhaul lagging police force'. *Moscow Times*, 3 July 2001.
- Shelley, L. 1996. *Policing Soviet Society: The Evolution of State Control.* London.
- Shelley, L. 1999. 'Post-socialist policing: limitations on institutional change', in Mawby, R.I., ed. *Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century.* London.
- Timoshenko, S. 1993. 'Moscow (Russia)', in Alvazzi del Frate, A., Zvekic, U. and van Dijk, J., eds. *Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control.* Rome.
- Timoshenko, S. 1997. 'Prospects for Reform of the Russian Militia'. *Policing and Society*, vol. 8.
- Timoshenko, S. 1998. 'The International Crime Victim Survey in Moscow (Russia) 1996', in Hatalak, N., Alvazzi del Frate, A. and Zvekic, U., eds. *The International Crime Victim Survey in Countries in Transition: National Reports.* Rome.
- Wright, A. 2002 *Policing.* Cullompton.
- Закон РСФСР. 1991. 'О милиции'. <http://zakon.kuban.ru/sayt/milo1.shtml>
- Zvekic, U. 1996. 'Policing and attitudes towards police in countries in transition: preliminary results of the International Crime (Victim) Survey', in Pagon, M., ed. *Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West.* Ljubljana.
- Zvekic, U. 1998. *Criminal Victimisation in Countries in Transition.* Rome.

Глава 2

РЕФОРМА МИЛИЦИИ В УКРАИНЕ

*Адриан Бек, Алексей Поволоцкий, Александр Ярмыш***Введение**

Украина расположена в юго-восточной части Центральной Европы и граничит на суше с Россией, Беларусью, Молдовой, Словакией, Румынией, Венгрией и Польшей, а на море — с Россией, Грузией, Болгарией, Румынией и Турцией. Она обрела независимость в 1991 г. после развала Советского Союза, унаследовав многие структуры и проблемы, связанные с предыдущим авторитарным режимом, которые препятствуют ее развитию (Jasinski, 1999; Koszeg, 2001; Shelley, 1999). С 1991 г. Украина добилась значительных успехов в экономической, политической и социальной сферах, а многие государственные структуры начали широкомасштабные реформы с тем, чтобы соответствовать требованиям демократии, прозрачности и подотчетности. Украинская милиция (полиция)¹ не осталась в стороне от этих процессов, хотя существуют мнения, что МВД относится к тем ведомствам, которые не спешат проводить реформы, исходя частично из своих корыстных интересов и вполне понятного желания некоторых высокопоставленных должностных лиц сохранить ту власть и влияние, которыми они обладали при старом режиме (Polokholo, 1994; Smith, 1996). Рост уровня преступности, повышение недовольства работой правоохранительных органов среди населения, а также осознание того факта, что для эффективной работы современной милиции необходима поддержка общественности, говорит о том, что реформирование правоохранительных органов всегда стояло на заднем плане среди приоритетов в области политики (Beck and Chistyakova, 2002; Jasinski, 1999).

В отличие от других государств, образовавшихся после распада Советского Союза, после обретения независимости, в Украине не произошли коренные изменения в политической сфере, и многие из «новой» правящей элиты ранее были высокопоставленными функционерами коммунистической партии, которые не стремились к значительным политическим и структурным переменам (Bandurka and Dreval, 1999; Smith, 1996). Этот недостаток «революционной» трансформации от прежнего режима частично объясняет, почему Министерство внутренних дел (МВД) сохранило централизованную структуру и почему отсутствует ясность относительно его будущего в украинском обществе (Kravchenko, 1998). Противоречия между политикой и идеологией привели к неопределенности относительно того, каким образом должна быть преобразована милиция из ведомства, ранее нацеленного на служение государству и «коллективным» интересам, в организацию, служащую потребностям человека и местных сообществ (громад). Эта глава начинается с обзора тех ключевых преобразований, которые были предприняты украинской милицией в годы после обретения независимости, а затем будут детально рассмотрены факторы, которые препятствовали этому процессу. В заключении делается обзор, в котором отражены будущие приоритеты и перспективы в области создания модели демократической полицейской деятельности в Украине.

¹ Термин «милиция» используется вместо термина «полиция». Хотя украинское слово «міліція» и может быть заменено на «поліцію», первый термин продолжает использоваться для обозначения в Украине этого вида правоохранительных органов.

Реформа милиции

До формального обретения независимости парламентом Украинской Советской Социалистической Республики в декабре 1990 г. был принят новый закон, регламентирующий деятельность милиции. Статья 1 Закона гласит, что основная роль милиции заключается в том, что она является «государственным вооруженным органом исполнительной власти, который защищает жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, природную среду, интересы общества и государства от противоправных посягательств». Закон публично установил основные сферы деятельности и задачи милиции, которые включают в себя: поддержание общественного порядка; проведение предварительного следствия и дознания в рамках своей компетенции; профилактика преступности; защита личной, коллективной и государственной собственности; выдача разрешений на приобретение оружия; обеспечение деятельности специальных учреждений для бездомных и изоляторов для инфицированных правонарушителей; регулирование иммиграционного контроля (паспортный контроль и регистрацию иностранцев); обеспечение дорожной безопасности и осуществление надзора за недавно освобожденными заключенными. Закон также установил приоритет прав гражданина перед правами государства, что является значительным прогрессом относительно ранее принятой доктрины, когда милиция была «карающим мечом Коммунистической партии Советского Союза».

Для многих исследователей, однако, более символическим шагом в процессе реформирования было принятие Конституции Украины; хотя значительный временной разрыв между декабрем 1991 г., когда произошел распад Советского Союза, и принятием Конституции в 1996 г., свидетельствует о недостатке политической воли к изменениям и господству номенклатуры при проведении реформ, направленных на сохранение прошлой политической и экономической системы (Smith, 1996). Конституция установила общие параметры, в пределах которых должна работать милиция:

Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей ценностью. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека есть главной обязанностью государства (Статья 3 Конституции Украины, 1996).

Вслед за новой Конституцией была разработана Концепция развития системы Министерства внутренних дел (МВД) Украины (Ministry of Interior, 1996), которая подчеркнула необходимость перемен. И хотя в парламенте существовали различные точки зрения по вопросу реформирования милиции (что не редкость в постсоветской истории Украины), по некоторым ключевым моментам все же удалось прийти к соглашению, а именно:

1. Деятельность милиции должна быть направлена на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, а также интересов общества и государства от противоправных посягательств.
2. Структура МВД должна быть максимально экономичной, простой и гибкой.
3. Больше внимание МВД должно быть уделено работе на местном уровне.
4. У общественности должен быть свободный доступ к информации о работе МВД.
5. Приоритеты в деятельности всех служб и подразделений независимо от их функциональной специализации должны быть направлены на решение задач борьбы с преступностью и обеспечение общественного порядка.
6. Необходимо установить тесное сотрудничество между милицией и органами местного самоуправления с целью поддержания общественного порядка.

Ключевые понятия работы демократической полиции (законность, подотчетность и профессионализм) могут быть разъяснены следующими тезисами. Законность прежде всего должна соответствовать потребностям индивидуума, и фокусироваться на определенных моментах; подотчетность — доступ к информации и, сотрудничество с местными органами самоуправления; а профессионализм — осознании необходимости преобразования структуры полиции и оплаты труда, а также достижения большей гибкости. Как перевести эти утверждения в область политики и практики полицейской деятельности, оставалось неясным, хотя украинские ученые и политики в то время уже понимали, что необходимо решительно отойти от прошлой советской модели к разработке системы работы милиции, основанной на лучших достижениях мировой практики.

С 1990 г. было принято немало и других законов, президентских указов и постановлений Кабинета министров, которые регулировали деятельность милиции. К ним относятся Законы «Об оперативной розыскной деятельности» (1992г.), «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» (1993г.), «О борьбе с коррупцией» (1995г.), «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» (2000), «Об общей структуре и численности Министерства внутренних дел» (2002 г.); указы Президента «О комплексной целевой программе борьбы с преступностью на 1996-2000 г.г.», «О концепции борьбы с коррупцией на 1998-2005 г.г.», «О комплексной программе по профилактике преступности на 2001-2005 г.г.», «О создании местной милиции» (2001 г.), «О дальнейших мерах по укреплению правопорядка, обеспечению прав и свобод граждан» (2002 г.). Кроме того, в 1998г. места лишения свободы были выведены из-под юрисдикции МВД и переданы в ведение Государственного департамента Украины по вопросам исполнения наказания. Несмотря на это МВД все ещё продолжает выполнять широкий круг обязанностей, кроме тех, которые обычно ассоциируются с полицией (см. ниже). Тем не менее, принятие такого большого количества нормативно-правовых актов мало сказалось на изменениях в повседневной работе милиции и на ее восприятии общественностью. В каком то смысле это можно сравнить с перестановкой шезлонгов на палубе Титаника: требуется программа проведения коренных, а не поверхностных изменений существующей структуры.

Препятствия для реформы

По мнению многих исследователей, реформа милиции в Украине была частичной и неполной, в ней отсутствовали систематичность и системность (Fogelson and Solomon, 2001; Shelley, 1999). Украина — это страна на грани реформирования; тем не менее, она увязла в целой массе взаимосвязанных факторов, которые в сумме не только снизили эффективность уже проведенных преобразований, но и могут остановить весь процесс реформирования. Поэтому будет целесообразно рассмотреть те препятствия, которые стоят на пути реформирования украинской милиции.

Советизированный процесс реформирования

Уникальная политическая обстановка в Украине за время независимости имела сильное влияние на характер и темп предложенной милицейской реформы. Компромисс, достигнутый между бывшим украинским коммунистическим руководством и националистами, который, по существу, оставил правившую до этого олигархию у власти, означал, что оппозиция к переменам была присуща украинскому политическому переходному периоду по определению (Fogelson and Solomon, 2001). В то время как некоторые другие государства, созданные после распада Советского Союза, старались избавляться от бывшей номенклатуры, включая многих высших чинов милиции (например, страны Балтии объяви-

ли бывшие правоохранительные органы (институтами иностранного государства), для Украины было характерно доминирование бывшей руководящей элиты. Это, в свою очередь, сказалось на сохранении бывшего советского стиля политического руководства и принятия решений, основанного на централизации, закрытости, секретности и диктате. Влияние этого можно проследить в многочисленных законах, президентских указах и правительственных постановлениях принятых после 1991 года, относящихся к милицеейской реформе, которые порой сильны на бумаге, но чрезвычайно слабы на практике и часто не имеют достаточного законодательного или финансового обеспечения. Советская культура составления планов и отчетов без каких-либо связующих их действий наглядно проявляется во многих реформационных процессах в Украине. Это особенно характерно для официальной криминальной статистики, которая, кажется, больше нацелена на создание иллюзии эффективности и контроля, нежели на отображение текущего состояния преступности и реагирование милиции на нее (см. ниже).

Организация и управление

Многое из бывшей советской структуры и организации, которые основаны на чрезвычайно милитаризированной авторитарной модели контроля и принятия решений, остается характерным и для украинской милиции (Bandurka, Bezsmertniy and Zuy, 2000). Действительно, за годы независимости значительно увеличилось количество старших офицеров милиции (Bandurka, 1996). Частично это объясняется все еще существующей взаимосвязью между размером оплаты и занимаемой должностью — личный состав милиции может повысить уровень благосостояния только назначением на вышестоящую должность. Действительно, должности, которые раньше занимали гражданские лица, теперь относятся к разряду аттестованных. Этот процесс «мундиризации» укрепил милитаризованный характер милиции в Украине, который, в свою очередь, тормозит процесс реформирования организационной структуры.

Кроме того, недавнее исследование показало, что милиция остается крайне бюрократичной организацией, в которой непосредственно охраной правопорядка и борьбой с преступностью занимается не более одной четверти личного состава (Bandurka, 1996; Frolov, 2001). Имело место также копирование советизированной модели управления, которая снижает свободу выбора офицера до минимума через постоянный контроль и строго иерархичную систему принятия решений сверху. Поступление информации строго контролируется, и, в основном, имеет направленность снизу вверх, а экстенсивное делопроизводство носит консервативный характер (Jefferson, 1990). Более того, вызывает беспокойство все ещё присутствующая практика использования кумовства и личных отношений при принятии кадровых решений, «опасно, когда продвижение зависит не от наличия специальных знаний и личностных особенностей, а от неформальных отношений» (Lyashenko, 2002: 449).

Руководители милиции также придерживаются привычной монократической системы отношений начальник — подчиненный. (Angell, 1971; Kelling and Moore, 1988). Недавнее исследование, проведенное в Киеве, показало, что руководители милиции, по-прежнему, используют авторитарно-дисциплинарную модель управления, поскольку им, по мнению младших офицеров, не хватает лидерских качеств и навыков «управления персоналом» (Beck, Barko and Tatarenko, 2003). Эти взгляды особенно распространены среди офицеров-женщин и молодых офицеров-мужчин. Для разрешения подобных вопросов сегодня ведется разработка новых курсов управления, хотя в настоящее время такие курсы проводятся только для старшего офицерского состава (Beck, Barko and Tatarenko, 2002).

Несмотря на то, что несколько политических инициатив и было направлено на развитие более децентрализованной структуры милиции (см., например, Указ Президента «О со-

здании местной милиции», 2001), по-прежнему, господствует советская модель централизованного управления. На территориях, где в качестве эксперимента были внедрены более децентрализованные модели управления (например, в таких городах, как Бердянск, Киев и Харьков). Полученные результаты были охарактеризованы местными украинскими исследователями как впечатляющие: «это помогло установить партнерские отношения между милицией и общественностью, привести милицию к эффективному демократическому контролю и заставить местные власти улучшить финансовое и техническое снабжение милиции и социальное обеспечение ее сотрудников» (Bandurka, 1996: 97). Тем не менее, пока что украинский парламент не принял законодательных актов, которые позволили бы остальной части Украины взять на вооружение такой подход. Поэтому милиция остается крайне централизованной организацией, где местные власти оказывают лишь незначительное влияние на её формирование, контроль над ней, планирование работы милиции, приоритеты и на непосредственную деятельность.

Показатели качества работы: советская мифология успеха

Камнем преткновения в процессе реформирования остается продолжающаяся советская практика измерения преступности и оценки качества деятельности милиции. Как и во всех полицейских институциях в мире уровень преступности оценивается на основе данных официальной статистики, которая мало учитывает латентную преступность и действует больше как мера административной (не)эффективности милиции, чем реальный индикатор уровня преступности в обществе (Maguire, 1994). Предполагается, что ближе к концу советского периода милиция в Украине не регистрировала приблизительно одну треть преступлений, о которых ей сообщалось, хотя сейчас считается, что это заниженная оценка (Fogelson and Solomon, 2001). В то же время, ключевым показателем деятельности милиции остается процент раскрываемости преступлений, который по сравнению с другими странами, за исключением Восточной Европы, продолжает быть поразительно высоким. Обычно он колеблется в пределах 90%, а для некоторых преступлений (таких как убийство) он часто достигает 100% (для сравнения в Великобритании он равняется 25%). Этот показатель впечатляющий процент успеха, однако, больше имеет отношение к сомнительной практике отчетности милиции, чем к ее методам организации и деятельности.

Централизованно согласованные цели по нормам раскрытия преступлений и связанные с невыполнением этих показателей санкции действуют как мощный стимул для милиции, чтобы не регистрировать трудно раскрываемые преступления, такие как угон автомобилей и квартирные кражи. Многие западные исследователи склоняются к мысли о том, что процентное отображение уровня раскрытия преступлений и уровня преступности является плохим показателем качества работы полиции, дающим неполную картину ситуации (Stawford, 1998; Griffiths, 1999). Скептицизм и цинизм относительно достоверности милицейской криминальной статистики сейчас настолько распространен в Украине, что многие прокуроры выступают за передачу контроля над регистрацией данных о преступлениях гражданским администрациям (Zelenetskiy, cited in Foglesong and Solomon, 2001: 73).

Эта мифология успеха создает три ключевые проблемы в процессе реформирования. Во-первых, она способствует сохранению существующей практики (если это работает, не исправляйте это). Во-вторых, это подрывает общественное доверие, в то, что деятельность милиции стала подотчетной и прозрачной (подход, ориентированный на службу обществу подчинен организационным приоритетам). В-третьих, это может сделать тщетными попытки убедить украинских политиков и даже зарубежных партнеров в том, что для реформирования милиции необходимо дополнительное финансирование (существующий уровень финансирования уже показывает выдающиеся результаты).

Милиция — связи с общественностью

Еще одним важным препятствием на пути реформирования можно назвать безразличие общественности и всеобщая враждебность по отношению к милиции. Недавнее исследование показывает, что большинство респондентов рассматривают милицию как неэффективную и не готовую помочь обычным гражданам организацию (Beck and Chistyakova, 2002). Недавно один исследователь обрисовал мрачную картину, когда большинство украинцев боятся милиции и сотрудников правоохранительных органов больше, чем преступников (Byrne, 2000). Опросы общественного мнения регулярно указывают на проблемы, связанные с коррупцией, грубостью и низким уровнем профессионализма в милиции (Beck and Chistyakova, 2002; Zvekic, 1998). Что является позитивным моментом, так это то, что исследования показывают, что и милиция, и общественность осознают важность улучшения взаимоотношений между ними, и что две трети опрошенных граждан хотели бы установить более тесные контакты с милицией, при условии хорошей организации совместной работы и правильном восприятии этого (Beck and Chistyakova, 2002). Недавно в рамках проведенного проекта в городе Харькове, профинансированного правительством Великобритании, удалось добиться заметных успехов в попытке закрыть эту брешь и разработать альтернативные пути организации милиции на местном уровне (см. Beck and Chistyakova, 2001, 2002, 2003). Однако, все еще остается не ясным, как результаты данного эксперимента будут внедрены в текущий процесс реформирования и распространены на территории всей Украины.

Подготовка и отбор

Когда в 1991г. была провозглашена независимость, Украина не имела четкой структуры научной и учебной работы в правоохранительных органах. Большинство высококлассных исследовательских и учебных центров были расположены в городах Российской Федерации, таких как Москва, Ленинград и Омск, оставляя, таким образом, вакуум, который требовал заполнения. Существовала только одна высшая школа милиции в Киеве и милицейские училища в нескольких регионах, которые осуществляли базовую подготовку рядовых милиционеров, а также готовили специалистов по борьбе с экономической преступностью (например, в Харькове).

С тех пор ситуация значительно изменилась, и теперь существует сеть учебных и исследовательских заведений, самыми крупными из которых на сегодняшний день являются Национальная академия внутренних дел, расположенная в Киеве и Национальный университет внутренних дел в Харькове. Эти два центра ежегодно готовят офицеров больше, чем все другие заведения МВД Украины вместе взятые. В них сейчас работает большое количество специалистов, которые проводят широкий спектр исследовательских и учебных программ.

Тем не менее, система подготовки офицеров милиции сталкивается с большим количеством проблем, которые требуют своего разрешения: слишком велика разница между теорией преподносимой в университетах и практикой в реальных подразделениях; не достаточно развита система профессиональной подготовки; отработка коммуникативных навыков и методов работы с общественностью стоит на низком уровне. Как отмечает один украинский ученый:

совершенствование образовательной системы на сегодняшний день сфокусировано на переходе от информативного типа образования к такому, который позволил бы курсантам улучшать и развивать познавательные и творческие склонности, а также повышать свои профессиональные навыки. Чтобы обеспечить эффективность их подготовки...необходимо, чтобы это стало основными составляющими образования будущих милиционеров (Venediktov, 2002: 245).

Основной акцент ставиться на том, что в учебных заведениях МВД приоритет отдается преподаванию права, а не практическому обучению, в ходе которого можно подготовить специалиста, соответствующего требованиям, предъявляемым к работнику милиции. Выпускники этих заведений получают диплом юриста, и многие принимают решение использовать полученные знания в частном секторе, где оплата и условия труда намного выше тех, которые предлагаются в милиции.

Относительно низкий уровень оплаты труда и значительное снижение социального статуса работника милиции, также оказывают негативное влияние на количество и качество кандидатов, собирающихся пополнить ряды правоохранительных органов. В данный момент украинская милиция испытывает неукомплектованность личного состава в размере 12%. Бытует мнение о том, что сегодняшние методы отбора кандидатов не достаточно эффективны, в результате чего не пригодные к службе лица становятся работниками милиции, порой даже не имея начального образования.

Проблема коррупции

Проблема коррупции — актуальна не только для правоохранительных органов, а носит гораздо более глобальный характер для всей Украины (UFE Foundation, 1997; Ledeneva, 1998; Rose-Ackerman, 1999). Эта проблема стала заразной, просачивающейся во все сферы украинского общества, жестоко подрывающей перспективы развития демократического сообщества (Miller *et al.*, 2001). Западные предприниматели подчеркивают, что коррупция является одной из основных причин, по которой они не желают вкладывать инвестиции в Украину. Среди 102 испытываемых стран Украина занимает 85-е место по уровню коррумпированности и выделяется как одна из самых коррумпированных стран в мире. (Internet Center for Corruption Research, 2003). В то время как продолжаются дискуссии о возможных причинах коррупции в постсоветских странах становиться вполне очевидно, что милиция постоянно фигурирует, как один из наиболее коррумпированных государственных институтов (некоторые отмечают, что Украина никогда и не руководствовалась законными принципами, ассоциирующимися с бюрократией Вебера, и многое из того, что обычно называют коррупцией, отражает всего лишь традиционные отношения обмена; см. Foglesong and Solomon, 2001).

Сегодня не существует точных сведений о масштабах данной проблемы. По общим подсчетам, лишь 2 — 5% случаев взяточничества доходят до судебного разбирательства (Shalgunova, 2001). В 2000 г. около 15000 гражданских служащих были осуждены за взяточничество (что составляет 5% от общего числа) (Foglesong and Solomon, 2001). Различные исследования свидетельствуют о том, что 60 % доходов должностных лиц поступают от взяток (Shelley, quoted in Foglesong and Solomon, 2001). Процент милиции в общей массе коррумпированных чиновников достигает 26% (Visotskiy, 2001), а взяточничество составляет 13,6% среди общего количества преступлений совершаемых сотрудниками милиции (Shalgunova, 2001). При этом большинство правонарушений в этой сфере может рассматриваться как относительно малозначительные (к ним относятся, например, взятки сотрудникам Государственной автоинспекции), а другая часть — это более серьезные преступления, связанные с предоставлением определенного рода «услуг» богатым индивидуумам, криминальным группам и бизнесменам. Такие правонарушения могут принимать форму продажи разного рода информации, предоставление услуг охраны или проведение переговоров с инспекторами пожарных, налоговых служб и служб здравоохранения (Kravchenko, cited Foglesong and Solomon, 2001).

Актуальность проблемы коррупции нельзя недооценивать. Это камень преткновения на пути создания демократической милиции в Украине. Влияние общественного мнения на работу правоохранительных органов не стоит отбрасывать, ведь оно свою очередь, без

сомнения, сказывается на масштабах латентной преступности и присутствующем на сегодняшний день скептическом отношении граждан по поводу целесообразности существования института милиции как такового.

Наблюдение и контроль

В основном та структура надзора и контроля над правоохранительными органами, которая существовала до обретения Украиной независимости, коренным образом не изменилась, хотя все-таки некоторые позитивные сдвиги имели место. По-прежнему приходят сообщения о случаях злоупотребления властью, коррупции и истязаниях в милиции (см. European Roma Rights Center, 1997; Liga Online, 2001a, 2001b; Ukrainian Truth, 2001; US State Department, 2001), а также требования об установлении большей контроля над ней. По истечении срока действия «Переходных положений» Конституции Украины 1996 года, только судам было предоставлено право выдавать ордера на арест, хотя вопрос об участии правоохранительных органов в этом деле все ещё остается открытым. Создание института омбудсмена, ужесточение контроля за Министерством внутренних дел со стороны Верховной Рады Украины (Парламентом), создание местными властями специальных комитетов для надзора за работой милиции, а также немаловажное возрастание роли прокуратуры, которая стала высшим наблюдательным органом, ответственным за соблюдением законов всеми субъектами (Закон «О прокуратуре», 1991г., который включает Статью 5, «обеспечивающую наблюдение за соблюдением законности органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие»), все это способствовало повышению степени контроля над работой правоохранительных органов. Ежегодно прокуратура выявляет около 15000 преступлений, «скрытых» милицией, и начинает уголовные расследования по ещё такому же количеству дел, которые милиция необоснованно решает не трогать (Foglesong and Solomon, 2001). Однако существует мнение о том, что прокуратура недостаточно независима в своих действиях, а также не ясен вопрос о её будущей роли в этом процессе (Foglesong and Solomon, 2001).

В июне 2003 г. был принят новый Закон «О демократическом гражданском контроле над военными и правоохранительными органами государства». В соответствии со статьей 6 данного Закона, система контроля будет состоять из парламента, президента, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, судебных органов, прокуратуры, а также представителей общественности. Этот Закон возлагает основную ответственность за контроль над соблюдением законности на органы прокуратуры. В то же время статьи 19 и 20 дают общественности и средствам массовой информации (теоретически) больший доступ к информации о деятельности милиции: «средства массовой информации имеют право требовать и бесплатно получать от ... правоохранительных органов открытую информацию, документы и материалы в пределах своей компетенции...» (Статья 20). Кроме того, благодаря ежегодной публикации регулярных отчетов, общественность получила больше информации о деятельности МВД, а также сотрудникам МВД был представлен новый этический кодекс. Ещё рано говорить, как эти нововведения будут работать на практике, но существует надежда на то, что эти изменения повысят уровень ответственности контроля над милицией.

Будущие приоритеты

В одном из последних документов Украины частично дается характеристика сложившегося положения. В нем говорится о том, что Министерство с помощью Национального университета внутренних дел начало работу над проектом программы реформирования. Участники данного проекта утверждают, что «реформированная» милиция будет соответ-

воват не только украинскому законодательству, но также нормам международного гуманитарного права, стандартам демократической полицейской деятельности и будет служить интересам украинских граждан, общества и государства в целом» (*National University of Internal Affairs, 2003*). Напрашивается простой логический вывод о том, что украинская милиция на сегодня не соответствует этим нормам, стандартам и требованиям.

Влияние советского режима до сих пор продолжает сказываться на деятельности милиции в Украине, в том числе и на попытках её реформирования. В Украине осознают необходимость изменений, но не достаёт политической воли в разработке и реализации программы, требующей радикального подхода к созданию новой структуры и корпоративного духа. Идея демократической полицейской деятельности в том смысле, как её понимают многие западные ученые (см. Brodeur, 1998; Das, 2000; Kratsoski and Cebulak, 2000; Marenin, 2000), по большей части отсутствует в Украине. Без сомнения, за последние десять лет в законодательном процессе прослеживаются некоторые тенденции на пути к построению демократической модели, но, к сожалению, практического подтверждения они пока не нашли. Как утверждает Маренин (2000: 313), «вызов демократической полицейской работе... заключается в том, как превратить принципы в правила работы, как им можно обучить, как их реализовать, и как вознаградить исполнителя за правильное исполнение или наказать — за неправильное». Сегодня полицейская культура в Украине такова, что имплементация законодательной риторики, соблюдение законов и внедрение принципов демократической полицейской деятельности (таких, как подотчетность, прозрачность и т.д.) кажется нереальным, поскольку советские традиции все еще направлены на защиту элиты и сохранения статус-кво.

Более конкретно, упор должен быть сделан на развитии функции милицейского обслуживания общества, при этом, не следует ограничиваться исключительно установлением партнерских отношений между милицией и населением, и развитием уважительного и внимательного отношения ко всем гражданам со стороны милиции. Необходимо также чтобы во главу угла деятельности милиции было поставлено соблюдение личных прав и интересов граждан. Это, в свою очередь, в определенной степени поможет преодолеть враждебность обычных граждан по отношению к милиции и частично решить проблему контроля над её деятельностью.

В свою очередь, функции МВД подлежат пересмотру и усовершенствованию. Этот процесс уже начался с выведения из-под юрисдикции Министерства органов исполнения наказаний. Кроме того, следует пересмотреть такие функции милиции как, например: регистрацию транспортных средств и прием водительских экзаменов; защиту воздуха и водных объектов от загрязнения транспортными средствами и сельскохозяйственной техникой; паспортный и иммиграционный контроль; проведение карантинных мероприятий в период обострения эпидемической обстановки; принудительное доставка инфицированных и больных в медицинские учреждения для прохождения принудительного обследования и лечения (Kravchenko, 1998). Это будет способствовать тому, что милиция сможет наконец сконцентрироваться на выполнении своих основных задач по обеспечению общественного порядка, борьбе и профилактике преступности.

МВД хронически страдает от недостатка финансирования. По имеющимся данным, Министерство получает только около одной трети необходимого финансирования (Ministry of Interior, 2003). Между 1997 и 2000г.г. задержки заработной платы работников милиции были обычным делом. Средний оклад работника милиции на сегодня составляет приблизительно 100 долларов США в месяц. Кроме того, потеря работниками милиции ряда социальных льгот, таких как бесплатный проезд в общественном транспорте и скидки при оплате коммунальных услуг, еще сильнее усугубила их материальное положение. Недостаток финансирования не позволяет решить кадровую проблему (за последние три месяца

ца 2002 г. из МВД уволилось 5537 сотрудников); привлекать высококвалифицированных специалистов по подготовке персонала; приобретать необходимую технику, ремонтировать служебные помещения и даже обеспечивать горюче-смазочными материалами служебные автомобили (в МВД утверждают, что в 2003 г. они получили только 9% необходимого финансирования для расходов, не связанных с выплатой зарплаты).

Без сомнения, реформаторов в Украине ждут значительные трудности, и, возможно, должно сменится целое поколение, пока появятся реальные изменения (Roberg, 1994; Shelley, 1999). Есть много способных и преданных людей, работающих в МВД, которые стремятся сделать украинскую милицию, соответствующей демократическим принципам. Успех реформ в конечном итоге будет зависеть от изменения образа мышления руководящей элиты, которая до настоящего времени в значительной степени отсутствует в Украине.

Литература

- Бандурка А. *Основы управления в ОВД*. — Харьков, 1996.
- Бандурка А., Безсмертный А., Зуй В. *Административная деятельность*. — Харьков, 2000.
- Бандурка А., Древаль Ю. *Парламентаризм в Украине*. — Харьков, 1999.
- Фролов М. *Подразделения органов внутренних дел в условиях реформирования права*. — Харьков, 2000.
- Кравченко Ю. *Проблемы реформирования органов внутренних дел (организационно-правовые вопросы)*. Дисс. ... канд. юрид. наук. — Харьков, 1998.
- Ляшенко Н. *Карьерный рост в органах внутренних дел*. Вестник Национального университета внутренних дел. — Харьков, 2002.
- Министерство внутренних дел. *Концепция развития системы Министерства внутренних дел Украины*. — К., 1996.
- Национальный университет внутренних дел. *Предложения Национального университета внутренних дел по вопросу реформирования системы Министерства внутренних дел Украины*. — Харьков, 2002.
- Полохало В. *Неототалитарная трансформация пост коммунистической власти в Украине // Полит. думка*. — № 3. — 1994.
- Рущенко И., Соболев В. *Результаты социологического исследования, проведенного в рамках британско-украинского проекта*. — Харьков, 2000.
- Шалгунова С. *Пути усовершенствования деятельности территориальных подразделений органов внутренних дел. Защита прав, свобод и правовых интересов граждан Украины в процессе применения права*. — Донецк, 2001.
- Ликвидировано наметово местечко // Украинская правда* — 2001.
- Венедиктов В. *Проблема высшего образования при подготовке персонала органов внутренних дел Украины*. Вестник Национального университета внутренних дел. — Харьков, 2002.
- Верховная Рада Украины. *Конституция Украины*. — К., 1996.
- Высоцкий Д. *Ликвидация коррупции как условие внедрения прав и свобод человека. Защита прав, свобод и правовых интересов граждан Украины в процессе применения права*. — Донецк, 2001.

ПРОЦЕСС И ПРОГРЕСС В РЕФОРМИРОВАНИИ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИСТЕМ

Марина Капарини и Отвин Маренин

Фундаментальная и непрерывная реформа полицейской системы оказалась одной из самых трудных задач, с которой столкнулись демократические режимы Центральной и Восточной Европы. Описание и анализ полицейских реформ в странах этого региона ставит на повестку дня вопрос, достигли ли реформы, т.е. изменения в сфере идеологии, организационной структуры, правовой базы, функциональных аспектов деятельности полиции, того уровня, который позволяет утверждать о необратимости демократических преобразований. Ответы, содержащиеся в различных главах книги, дают основания предположить, что этого еще не произошло. В целом, многие административные реформы уже воплощены в жизнь, но успехи в имплементации демократического контроля и подотчетности полиции являются сравнительно скромными. Много еще предстоит сделать, и то, что остается — будет наиболее трудным аспектом реформы. Более простые изменения уже завершены, а теперь на очереди — тяжелая работа по изменению ценностей, привычек и практики деятельности полиции на всех уровнях.

В целом, процессы реформирования полицейских систем Центральной и Восточной Европы происходят очень медленно. Им недостает целостности, систематичности и плановости, которые могли бы, в свою очередь, отразиться на эффективности реформ полиции, а так же систем судопроизводства и криминальной юстиции. Хотя идея демократической правоохранительной деятельности и начала сказываться на некоторых формальных структурах, а упоминания о ней появились в заявлениях различных политических и полицейских деятелей, эта идея все еще не вызвала фундаментального изменения менталитета работников полиции, не способствовала осознанию необходимости внедрения принципов общественной подотчетности и внешнего контроля. Многие полицейские организации по всему региону все еще сильно подвержены влиянию модели советской полицейской системы и остаются более централизованными и милитаризованными, чем аналогичные институты западных государств. Эти полицейские структуры все еще склонны демонстрировать определенные авторитарные тенденции и испытывать недостаток общественного доверия, т.е. феномены, которые усугубляются хроническим недофинансированием и недостаточной эффективностью в борьбе с преступностью. Продолжают также иметь место недостатки в сфере подотчетности полиции и неэффективности или отсутствия механизмов внешнего гражданского контроля.

Один из участников пражского семинара Милан Пагон предложил такую иллюстративную аналогию. Наблюдение за ходом реформ в полиции Центральной и Восточной Европы напоминает демонстрацию мод. Модели выходят, идут по подиуму, возвращаются в раздевалку и снова фланируют по сцене, но уже в других нарядах. Полицейские реформы, по его мнению, напоминают это шоу. Модели одевают различные одежды (полиция использует другую риторику, их облик также изменился), но структура, а часто и модели сами, практика и традиции шоу, в большинстве своем, остаются теми же. На поверхности реформы имеют место (не обращая внимания на риторику и декларативные намерения), но они — только начало прогресса. Только изменения в структуре, которые определяют характер и деятельность полиции, а также изменения в методах взаимодействия полиции с общественностью определяют прогресс в направлении демократизации.

Аналогия не одинаково верна для всех государств без исключения. В некоторых странах изменилась не только одежда, но и сами модели, да и подиум уже не тот, как, впрочем, и аудитория. Вопрос заключается в том, чем обусловлена разница в результатах, к которым пришли эти страны? Какие условия благоприятствовали реформам? Как свидетельствует содержание глав книги, многое зависит от контекста и особенностей страны.

В главах этой книги сделан срез реформирования полицейских структур в Центральной и Восточной Европе. Страны, рассмотренные в книге, сильно отличаются друг от друга по размерам своей территории, населения, природе преобразования авторитарного режима в демократический, а также скорости трансформации их политических и экономических систем. Вместе с тем, все они вышли из государств социалистического режима, правовые системы которых складывались десятилетиями, в которых полиция использовалась, прежде всего, для поддержки правящей партийной элиты и подавления оппозиции, и только в меньшей степени — для обеспечения общественной безопасности. Все рассматриваемые страны начали трансформацию с органов полиции (часто называемых милицией), которые часто отличались высокой степенью централизации и милитаризации, с тесными связями с органами государственной безопасности, которые использовались для деятельности авторитарного характера. Все посткоммунистические государства в период, последовавший за изменениями режима и либерализацией различных аспектов функционирования правительств и сообществ, столкнулись с ростом преступности, как обычной, так и организованной, так же как и с коррупцией.

На ряд анализируемых стран, в первую очередь, возникших на месте бывшей Югославии, легло дополнительное бремя отсроченных трансформационных процессов, вызванных вовлеченностью полиции в недавние межэтнические столкновения и вооруженные конфликты. Полиция часто была напрямую задействована в этих конфликтах, а иногда, это касается, в первую очередь, подразделений специального назначения, была замешана и в военных преступлениях. Задача трансформации для таких государств еще более трудная, так как полиция должна возвращаться к обычным гражданским и правоохранительным функциям после пребывания под управлением военного командования, подчинения воинской дисциплине и участия в боевых действиях.

Ниже мы кратко сравним опыт государств, разделенных на четыре региональные группы, с точки зрения ряда ключевых параметров. Затем мы рассмотрим некоторые из уроков, которые можно извлечь из этого анализа, в свете помощи, оказанной Востоку Западом. После этого мы проанализируем реформу полиции в широком контексте реформы сектора безопасности (РСБ) и выясним, что этот сравнительный анализ может нам дать о содержании РСБ. Наконец, мы выясним, что еще необходимо сделать, а также определим направления будущих научных исследований.

Субрегиональные тенденции

В группу стран Центральной Европы входят Венгрия, бывшая ГДР, Польша, Чехия и Словения. Эта группа стран вообще признана в литературе по вопросам демократизации как наиболее продвинутой с точки зрения укрепления демократии и создания рыночной экономики. В области реформы полиции они так же выделяются как наиболее продвинутые среди тех, которые движутся по направлению к эффективной и демократической системе полиции. Вместе с тем, между ними существуют и ряд определенных различий. Бывшая ГДР предстает как наиболее продвинутой страной в этой группе за счет значительных людских и материальных ресурсов, инвестированных Западной Германией в процессе реформы. Во всех этих странах реформа законодательства продвинулась далеко вперед, и имеется определенный прогресс в сфере деполитизации и демилитаризации. Однако процесс децент-

рализации полиции протекает гораздо медленнее, особенно в Венгрии и Польше. Прогресс в области защиты прав человека неоднозначен, особенно в Чехии и Венгрии по отношению к цыганам и другим этническим меньшинствам. В то время как общественность в этих странах выказывает определенное удовлетворению деятельностью полиции, остается открытым вопрос рассмотрения жалоб граждан на незаконные действия полиции. Существует сильная вероятность того, что реформы в полиции будут продолжаться в контексте продолжающегося процесса подготовки к вступлению в Европейский союз и международных (западных) требований об усилении борьбы с транснациональной преступностью.

Румыния и Болгария, ввиду интенсивных процессов интеграции в евроатлантические структуры, хотя и отставая от группы стран Центральной Европы, все же близки к опыту своих соседей. Глава, посвященная Румынии, описывает изолированность полиции эры Чаушеску от остального общества, которая в сочетании с преднамеренной политикой засекречивания данных о преступности, а также тесных связей полиции с румынской коммунистической партией, привела к зарождению мифологизации полиции и распространению страха общества перед нею. После 50 лет тоталитарных репрессий это, в конечном счете, ударило бумерангом по самому режиму в декабре 1989 г., когда полиция стала громоотводом для накопившегося общественного страха и гнева. Однако реформа полиции была отсрочена на несколько лет после свержения режима Чаушеску. Более того, румынская полиция всячески ее сопротивлялась. Это продолжалось вплоть до 1996 г., когда появилась политическая воля к проведению реформированию полиции, пиком которого явились законодательные изменения 2002 г. С учетом скорого вступления в ЕС Румыния быстро продвинулась в сфере формальной демилитаризации своей полиции, одной из первой в этом регионе.

В Болгарии фундаментальные реформы в полиции также не проводились до 1997 г., когда был достигнут консенсус по вопросу интеграции Болгарии в евроатлантические структуры, а именно, в Европейский союз и НАТО. Как и в Румынии, в Болгарии эти цели выступали как основные стимулы институциональной реформы. Тем не менее, автор главы о Болгарии предупреждает, что неспособность государства побороть страх общества перед лицом преступности, коррупции и личной незащищенности, может подрвать веру в новую демократию. Реформа полиции в странах западно-балканской группы должна преодолеть не только наследие десятилетий социалистического правления в этих странах, но и наследие недавнего авторитарного правления и вовлеченности в вооруженные конфликты, связанные с распадом бывшей Югославии. Наследие государства Тито, во многом, напоминает наследие и других постсоциалистических государств Центральной и Восточной Европы в том смысле, что полиция функционировала там как главный инструмент государственной безопасности и государственного контроля над населением. Это обуславливало ее превращение в централизованную и милитаризованную структуру, которая через тесные связи с силами госбезопасности напрямую служила интересам правящего режима и охраняла его. С началом югославских войн с начала до середины 1990-х гг., полиция во всем регионе была непосредственно вовлечена в вооруженный конфликт. В некоторых странах (Сербия) она также стала сильно политизированной. Межэтнические конфликты оказали влияние на национальный состав полиции во всем регионе, которая трансформировалась из многонациональной в мононациональную структуру во всех республиках и анклавах. Полиция была вовлечена в конфликт через попытки значительного увеличения ее численности, оснащения тяжелым оружием и техникой и использования в боевых действиях. Попытки увеличения численности полиции привели к снижению уровня профессионализма, так как продолжительность первоначальной и профессиональной подготовки была сокращена, а требования в этой области — снижены.

В Хорватии вовлеченность полиции в войну за независимость обеспечила ей высокий уровень общественного уважения и размежевание между легитимными местными поли-

цейскими силами и репрессивной югославской милицией. Вовлеченность полиции в конфликт, однако, также послужило усилению традиционного кодекса молчания и укреплению корпоративных связей среди работников полиции. Следствием этого явились проблемы, связанные с выкорчевыванием коррупции из полиции и обеспечением внутреннего контроля над неправомерными действиями ее работников.

Как результат своего недавнего участия в конфликте, большинство стран Западных Балкан являются объектом помощи и давления со стороны таких международных и региональных организаций, как ООН, ЕС, ОБСЕ и Пакт о стабильности. Западно-балканские страны стали центром усилий на базе многосторонних и двусторонних соглашений, направленных на трансформацию полиции в децентрализованные, профессиональные и демократические структуры. Эта политика реализовывалась через мониторинг силами ООН по поддержанию мира (Миссия ООН в Боснии и Герцеговине, которую в январе 2003 г. сменила Полицейская миссия ЕС), международные усилия по подготовке полиции, легализацию отдельных моноэтнических полицейских формирований и государственных структур на государственном и даже кантональном уровнях в соответствии с Дейтонскими мирными соглашениями по Боснии и Герцеговине, а также усилия ОБСЕ по продвижению и координации реформы полиции в Сербии и Черногории. Однако результаты международной помощи оказались разными. В БиГ считается, что Дейтонские соглашения заморозили этнически разделенное государство, что нашло свое отражение в создании этнически однородных полицейских формирований в государственных образованиях. Требования по вопросу реформирования полиции в БиГ исходят только от внешних сил. На фоне сокращения международной помощи региону встает вопрос о сохранении результатов уже проведенных реформ. На другие страны также осуществляется международное давление с целью профессионализации и модернизации полиции. Присутствие и внимание международных сил означает, что проведение реформирования полиции отражает тенденцию к переосмыслению государствами-донорами того, что же представляет из себя демократическая правоохранительная деятельность. Следует отметить, что государства региона ощущают на себе снижения уровня донорской помощи, что ставит вопрос о том, смогут ли эти страны самостоятельно сохранить текущие темпы реформирования в условиях сворачивания, как непосредственного иностранного присутствия, так и их помощи.

Более того, страны западно-балканской группы имеют общую проблему в форме преступных организаций, возникших в ходе войн, и которые используют теперь эти страны как транзитные коридоры для торговли людьми и провоза наркотиков, оружия и другой контрабанды. Частые скандалы свидетельствуют о наличии тесных связей между государственными и полицейскими органами, а также организованными преступными группировками.

Обе описанные в книге бывшие республики Советского Союза являются «трудными» случаями. Они являют собой примеры наследия централизованной, милитаризованной и авторитарной сути полиции советского периода, сохранения позиций бывшей правящей элиты во властных структурах и систематического сопротивления коренным преобразованиям в милиции (полиции). Как Россия, так и Украина испытывают серьезные трудности, обусловленные коррупцией и проблемами с реализацией принципа верховенства права.

Позитивные изменения в развитии включают в себя начало постепенной рационализации функций полиции, что выражается в передаче полицией другим ведомствам обязанностей, не относящихся непосредственно к борьбе с преступностью и обеспечению законности и правопорядка. В Украине это хорошо прослеживается в освобождении милиции от задач управления тюрьмами. Однако украинская милиция сохраняет за собой ответственность за многие другие административные функции, такие как регистрация автомобильного транспорта, наблюдение за загрязнением окружающей среды транспортными средствами, осуществление паспортного и иммиграционного контроля. Российское федеральное МВД

также больше не отвечает за систему противопожарной безопасности или за систему исправительных учреждений, но милиция сохраняет за собой выполнение многих других административных функций, как и в Украине.

Россия так же испытывает угрозы своей безопасности, которые по масштабам и природе отличаются от тех, с которыми сталкиваются большинство из рассматриваемых в этой книге стран. Угроза терроризма и подрывной деятельности в Чечне, например, привела к развертыванию подразделений милиции в этом регионе. Это еще один фактор, который способствует сохранению военизированного характера Российской милиции.

Пример России свидетельствует, что еще с советских времен сохранилась практика, на первый взгляд, напоминающая принципы демократической правоохранительной деятельности, которые внедряются и сегодня. Эта практика включает в себя широкое вовлечение общественности в деятельность по профилактике и борьбе с преступностью на местном уровне посредством создания уличных комитетов, молодежных групп и уличных патрулей. Однако политизированная природа этих инициатив в области привлечения общественности противоречит практике обращения за помощью к гражданам на Западе, например, программе профилактики правонарушений с помощью соседей. Эта программа рассматривается как продукт гражданского общества и социального капитала в странах западной демократии. Напротив, сегодня в России и других странах существуют подозрения, что возвращение к практике добровольного участия общественности в мероприятиях по обеспечению правопорядка ознаменует возврат к государственному надзору и сбору информации о гражданах. Пример России также подтверждает то, что имплементация реформы правовой базы деятельности полиции является необходимым, но недостаточным условием перехода к более демократично подотчетной и эффективной работе полицейских структур. Реструктуризация полиции без изменения ее профессиональной и организационной культуры не приведет к ее фундаментальной трансформации. Полиция существует как часть системы, и чтобы добиться коренных преобразований, необходимо уделять внимание всем основным компонентам системы. Процесс реформирования требует изменения всех основных аспектов полицейской деятельности. Более того, имплементация прочной правовой базы полицейской деятельности в условиях отсутствия правового государства и надежных механизмов привлечения к ответственности работников полиции и граждан, нарушающих закон, не может рассматриваться как индикатор реформы.

Аналогично, концентрация образования работников полиции на правовых дисциплинах и игнорирование аспектов, связанных с приобретением необходимых практических знаний и навыков полицейской работы не приведет к эффективной или демократической форме работы полиции. Более того, как отмечено в случае с Украиной, такие хорошо подготовленные в правовых вопросах работники милиции, скорее всего, будут искать более хорошо оплачиваемую работу гражданских юристов в частном секторе.

Эффективность работы полиции является главным компонентом доверия к полиции. Полицейская организация, которая в обществе воспринимается как неэффективная, пассивная или коррумпированная, как, например, российская или украинская, будет испытывать недостаток общественного доверия. Более того, развитие служебной этики является необходимым условием укрепления убеждения граждан в том, что милиция заботится, прежде всего, о безопасности простых людей.

Анализ опыта России и Украины также подчеркивает необходимость существования механизмов внешнего гражданского контроля с учетом вклада, который они могли бы сделать в искоренение коррупции в милиции и укрепление общественного доверия к этому институту и его работникам. Украинская милиция отражает состояние общественных институтов, в целом, с момента обретения независимости с точки зрения сопротивления структурным реформам со стороны бывшей правящей элиты советского периода, сохранившей власть и

дону. Милиция остается чрезвычайно милитаризованной, иерархичной и централизованной структурой. Она продолжает демонстрировать характерную для советской эпохи практику авторитарного управления, избыточной централизации и чрезмерной секретности. Как в России, так и в Украине, власти используют показатель раскрываемости преступлений как индикатор работы милиции по расследованию и предупреждению преступности. Работа милиции оценивается в соответствии с показателем раскрываемости (процент раскрытых дел). В реальности, показатель раскрываемости не отражает достоверно ни эффективности работы полиции, ни действительного уровня преступности. Выступая в качестве основного показателя оценки деятельности милиции, уровень раскрываемости стал предметом манипуляций, и этот показатель часто вырастает до невероятных размеров. В советский период процент раскрываемости был чрезвычайно высоким, часто превышая 90%. Нереалистические цифры раскрываемости ведут к тому, что милиция в обеих странах не регистрирует многие преступления, особенно те, которые трудно раскрыть. В результате те преступления, которые обычно затрагивают интересы широких масс населения, например, квартирные кражи или угоны автомобилей, часто не регистрируются и не отражаются в официальной статистике. Акцент на процентах раскрываемости также означает, что полиция намеренно не регистрирует те преступления, которые, скорее всего, не будут раскрыты. Реформы, проводимые российскими властями, предусматривают регистрацию всех преступлений, о которых заявляют граждане. Оценка деятельности милиции, основывающаяся на большем количестве параметров, чем процент раскрываемости, стала одной из попыток борьбы с намеренным нежеланием регистрировать преступления и фальсификацией показателей раскрываемости.

Уроки, извлеченные из опыта реформирования

Риторика и действия

Среди авторов существует мнение, что полицейские реформаторы в странах Центральной и Восточной Европы научились разговаривать на правильном демократическом языке, но они еще не способны перевести знания целей, ценностей, хорошей практики и соответствующих моделей в действия по реформированию полиции. Вполне очевидно, что руководители полиции и реформаторы хорошо знают, что такое международные стандарты и права человека; что демократическая правоохранительная деятельность направлена на службу обществу; как привлекать общественность к охране правопорядка; а также важность привлечения институтов гражданского общества к контролю над полицией. Никто, даже в условиях ухудшения состояния безопасности, что имеет место во всех странах, не использует дискредитированную риторику бывших социалистических полицейских систем. Кроме того, создается впечатление, что руководители полиции вполне серьезны, когда они используют новый язык и заявляют о готовности к внедрению его в практику. Имеются инструментальные и философские причины использования нового языка. С инструментальной точки зрения, новый язык используется во всех странах Центральной и Восточной Европы (с возможным исключением для Словении¹) ввиду давления, оказывае-

¹ Представляется правильным утверждение, что реформы в Словении являются результатом внутренних процессов, а не внешнего давления. Но что касается содержания реформы, будь то понятие демократической правоохранительной деятельности или такая специфическая практика, как организация муниципальной полиции — все это отражает знакомство инициаторов реформ с новыми технологиями полицейской работы на Западе и опытом реформирования в других государствах Центральной и Восточной Европы. Механизмы и инициаторы реформ могут быть различными, но их цели и содержание аналогичны опыту других стран региона.

мого региональным и международным сообществом на политическое и полицейское руководство этих государств. Во всех главах книги отмечается важность факта членства в большом региональном европейском сообществе, в основном, по причинам экономического характера, хотя нельзя сбрасывать со счетов и психологические аспекты. Но для того, чтобы добиться вступления (в ЕС или НАТО), страны должны соответствовать пороговым требованиям относительно демократического развития общества, включая систему безопасности. Требования к кандидатам к вступлению предусматривали проведение определенных реформ в структурах полиции Центральной и Восточной Европы. И только в случае удовлетворения этих требований, процесс вступления инициировался. В некоторых случаях, таких, как Сербия (и Косово), а также Босния и Герцеговина, международные советники эффективно контролируют процесс реформирования полицейской системы прошлого. Суммируя, можно сказать, что международные требования и контроль, а также желание стать членом европейского сообщества определили центрально- и восточно-европейские страны в региональный учебный класс, в котором их деятельность оценивается действующими членами сообщества в соответствии со стандартами, отражающими западные демократические концепции и ценности.

С философской точки зрения реформаторы знают, что старые системы необходимо заменить и реформировать. Выбора, действительно, не существует с учетом движения к демократическим и рыночным реформам в регионе. Профессионализм, идея служения обществу, нормы кодекса чести, создание правовой базы функционирования системы безопасности — все это безоговорочно принимается реформаторами, даже если и могут быть некоторые оговорки в отношении специфических аспектов демократических реформ, таких как внешний контроль и подотчетность². В конечном счете, реформаторы надеются, что реформы сделают полицию более эффективной, что приведет к большему принятию полицией общественной ответственностью, и сделают работу полиции легче — что позитивно скажется и на общей ситуации.

Международный прессинг, сам по себе, отражает меняющиеся концепции организации работы полиции, которая приняла четкую форму в западных демократиях в последней четверти века. Работа с опорой на общественность, например, является нововведением повсюду. Неудивительно, что эта концепция нашла свое отражение в международных моделях и программах помощи, а также требованиях к реформированию. Также неудивительно, что реформаторы полиции в центрально- и восточноевропейских странах хотят, чтобы их ассоциировали с последними достижениями полицейских технологий. Международные модели и примеры могут быть навязаны или востребованы, но они являются и объектами имитации и признанными стандартами, по которым определяется уровень современности и профессионализма полиции.

Международные требования стали оскорблением чувств национального суверенитета и его особенностей, но, что более важно, обеспечили внутренних реформаторов весомым аргументом и инструментом для реформы. Стало невозможным говорить о работе полиции в каких-то других терминах, кроме тех характеристик, которые присущи западным демократиям. Даже снова возникшая ностальгия по старым добрым временам, когда существовали не только репрессии, но также и чувство большей личной защищенности от обыч-

² Сопrotивление полиции внешнему контролю — встречается в полиции часто, даже там, где полиция отвечает требованиям общества и придерживается в своей деятельности демократических принципов. Внешний контроль входит в противоречие с профессиональными ценностями — опытом, знанием особенностей работы с населением, требованиями к автономии, правом на самодисциплину. Все это будет сопротивляться на практике, а не словах, как это бывает с другими профессиональными группами, например, юристами или врачами.

ных преступлений, которое возникает постоянно, когда происходит рост преступности, и организованная преступность захватывает большую часть экономической жизни, не может скрыть того факта, что взгляды на работу полиции изменились. Люди хотят большей безопасности, но не в обмен на репрессивные государственные учреждения, в качестве одного из которых ранее выступала полиция.

Можно задать прагматический вопрос, как долго можно использовать новую риторику, если она не будет сопровождаться эффективными реформами, прежде чем новые концепции работы полиции потеряют свой блеск, и до того, как гражданское общество и государство потеряют веру в цели и политику реформирования. В какой-то момент, реформы должны стать видимыми в жизни обыкновенных людей (особенно маргинальных групп) и в том, как с ними обращается полиция. Если полиция не изменилась, или если не видно изменений в ее рутинной работе, тогда все другие законные, организационные и риторические реформы будут мало что значить. Место для реформ полиции находится на улице. И это требует особой полицейской культуры.

Поиск ответа на вопрос, имеет ли место зарождение новой полицейской культуры, не является легким исследовательским проектом. Также не понятно, какая кадровая политика (набор, образование, подготовка, дисциплина и поощрения), управленческие стратегии, организационные структуры, тактика взаимодействия (с гражданским обществом и другими государственными учреждениями) приведут к образованию необходимых норм и отношений. Одним из действительных пробелов в этих главах (с небольшими исключениями) является отсутствие голоса рядовых полицейских. Что они думают о сути реформ, потому что именно они должны имплементировать реформы, переводить риторику в практику.

Необходимо проведение дополнительных исследований не только ради любопытства или чтобы занять исследователей, но и для разработки эффективной политики. Если ответ на демократизацию работы полиции находится на улицах (краткий термин для всех контактов полиции с гражданским обществом), тогда понимание того, как создать полицейскую культуру (а не позволить ей развиваться спонтанно и в интересах полиции), которая определит ее необходимое поведение, является актуальной проблемой.

Направления реформы

Второй вывод, вытекающий из анализа, представленного в книге, заключается в том, что реформирование полиции целиком зависит от политической жизни страны. Полицейская деятельность — это власть. Контроль над деятельностью полиции делает могущественным. Потеря контроля — беспомощным. Предложенные реформы полицейской деятельности всегда будут оцениваться всеми внутренними силами (гражданскими группами, политическими лидерами, политическими менеджерами, внутренними и международными реформаторами) по тому, как реформы перераспределяют контроль и власть, а также по критерию справедливости и эффективности. Не существует нейтрального, аполитичного способа говорить о полиции, оценить ее роль и работу. Конечно, язык справедливости и эффективности будет говорить, как за, так и против реформ.

Книга насыщена примерами политики в отношении полиции. Полиция всюду является частью политики. Тем не менее, в государствах Центральной и Восточной Европы, которые находятся в процессе перехода к новым формам политической деятельности, экономической организации и отношений государство-общество, политические роли полиции и влияние реформирования полиции на вероятные результаты процесса перехода являются более очевидными и понятными для всех. Каждая глава детально описывает динамику защиты и противодействия, поиска управления процессами реформирования.

Политика полицейской деятельности может быть прослежена на разнообразных примерах. Попытки напрямую манипулировать полицией и созданием особых полицейских подраз-

делений для достижения политических и личных целей могут быть обнаружены в этих странах. Изменения в политических судьбах и составах правительства будут связаны с переменами в личном составе и приоритетах полиции. Другим примером является «непрерывное обновление» закона о полиции. Новые политические лидеры стараются «исправить» то, что они считают неприемлемым, нацеленным на ложные ценности, и неэффективным в прошлых реформах полиции. Результатом является организационная нестабильность и неэффективность деятельности полиции, так как полиция пытается определить, что относится к их работе и приоритетам, и как адаптироваться и приспособиться к внешним требованиям. Погоня за ресурсами, которые, почти по определению, скудны в переходных сообществах, ограничивает способность полиции набирать на службу новых работников и оснащать полицию необходимым снаряжением. Частым явлением во всех центрально- и восточно — европейских странах является утечка офицеров полиции в частные, а иногда и криминальные структуры, которые лучше платят. Полиция становится тренировочной и испытательной площадкой, оплачиваемой налогоплательщиками, для частных охранных агентств. Этнический, классовый и гендерный состав полиции является политическим вопросом, также как и стремление реформаторов нанять лучших кандидатов, независимо от их прошлого, или желание политических деятелей и общественных групп напичкать полицию «своими» людьми. Качество будет конфликтовать с политической преданностью и групповой лояльностью.

Решающая роль политики осознается международными реформаторами, но в абстрактном и, большей частью, отрицательном виде. Кроме того, имеется подозрение, что международные реформаторы принижают роль политики в своих обоснованиях необходимости реформ. Донорская конкуренция и недостаток сотрудничества — хорошо известные факты, также как и защита национальных стилей и «моделей» работы полиции.

Реформаторы знают, что работа полиции является субъектом политики, но считают, что политическое влияние должно быть минимизировано в практике полиции. Но политика является необходимой для легитимизации новых систем полицейской деятельности. Суммируя, можно сказать, что реформа полиции — это политический процесс, а не просто переход или создание технических, управленческих или оценочных навыков.

Конституционные и законодательные реформы необходимы, но недостаточны для трансформирования полиции

Соблюдение основных прав человека и создание механизмов контроля, а также правовой базы деятельности полиции являются необходимыми условиями демократического контроля и подотчетности. Более того, имеются важные нормативные акты, которые необходимо имплементировать обществу, находящемуся на переходной стадии, с тем, чтобы справиться с растущей преступностью, особенно организованной. Одним из примеров этому является положение, обеспечивающее иммунитет свидетелей, ранее входивших в состав преступной группы и дающих показания против нее (см. главу, посвященную Польше). Таким образом, пока есть необходимость в законодательной реформе, недостаточно просто обеспечить демократическую и эффективную работу полиции. Организационная культура должна пройти трансформацию, а работники полиции должны прочувствовать свою ответственность за нелегитимное поведение и нарушение прав человека. Как отмечает Пагон в своей статье, постоянные проблемы, такие как традиционная полицейская субкультура, менталитет «мы-они», полицейская жестокость

не могут быть разрешены принятием новых законов и правил. Они должны быть преодолены работой с людьми на повседневной основе, изменяя их отношение и восприятие, управлением их деятельностью и ответственностью за послед-

ствия своего поведения, демонстрацией примера, созданием надлежащего морального климата, управлением социальными отношениями и т.д.

Более того, правовая реформа может служить как бы «умением показать товар лицом» в случае отсутствия фундаментальной реформы, как это наблюдалось в России, в связи с продолжающейся политизацией милиции.

Содержание реформ: три маленькие «д» и одна большая «Д»

Лишь одна концептуальная схема в отношении целей реформ является общей для большинства глав книги, а именно: три маленькие «д», т.е. децентрализация, демилитаризация и деполитизация, составляют одну большую «Д», т.е. демократизацию. Эти три маленькие «д» являются, в основном, реакцией на полицейские системы, присущие социалистическим, государственным и контролируемым партией, репрессивным и политизированным системам советского периода. Эти три маленькие «д» способствуют избавлению полицейских систем от тех характеристик, которые сделали их инструментами государства и власти элиты, не реагирующими на запросы гражданского общества. Демократическую полицейскую деятельность часто трактуют как деятельность на благо гражданского общества или народа, а не партии или государства. Достижение этих трех маленьких «д» означает подготовку почвы для реализации демократической практики. И наоборот, если это не будет достигнуто, то реформы полиции не смогут достичь демократических стандартов.

Эти три маленькие «д», в основном, воспринимаются как реакция на прошлое, но также и как неотъемлемый компонент демократической формы полицейской деятельности. Опасность состоит в том, что при таком реагировании на прошлое, часто не зная причин злоупотреблений, демократические ценности и практики могут быть обманчивыми.

Децентрализация

Централизацию/децентрализацию можно соотнести с организационной структурой полиции. Все полномочия принятия решений остаются в руках верхушки командной иерархии, которая, в свою очередь, в политических системах государственного социализма контролируются параллельными партийными органами. В централизованных системах любая полицейская структура (обычная или милицейская, государственной безопасности, пограничная стража) контролируется на высоком политическом уровне. Централизация/децентрализация может относиться, как это и происходит в муниципальной полицейской системе, к распределению или перемещению полномочий и права на принятие решений на низшие уровни организации. В децентрализованной системе, даже если структура может быть формально централизованной, работники полиции имеют делегированное им право принимать решения и реализовывать их в жизнь (в пределах широких легальных и организованных рамок), которые отражают местные условия и их профессиональное мнение.

В государственных социалистических системах полиция была слишком централизована с точки зрения контроля и управления, даже если организационное устройство характеризовалось распределением полномочий и контролем со стороны местных властей. Контроль всегда был централизованным, и ничего нельзя было сделать вопреки директивам и указаниям, спущенным из центра и утвержденным партией. В основном, это касалось внутренней культуры и управленческой практики. Работники полиции делали только то, что им приказывали, не проявляя никакой инициативы, и, конечно же, не делали ничего такого, что могло бы пойти вразрез с указаниями из центра, без санкции руководства. Один из наиболее широко описываемых аспектов действий полиции в государствах западной демократии — способность офицера полиции использовать личную свободу на принятие решения в своей работе — что очень редко наблюдалось в социалистических полицейских структурах.

Общая проблема в большинстве проанализированных случаев — продолжающаяся *de facto* централизация полицейских организаций, несмотря на то, что муниципальная полицейская структура медленно, но верно завоевывает популярность, по крайней мере, на декларативном уровне. В некоторых государствах были сделаны первые попытки децентрализовать полицию, но они не были доведены до конца, а в некоторых случаях наблюдался и обратный процесс (Венгрия, Македония). В других государствах децентрализация проводилась слишком медленно, чтобы стать необратимым явлением. Джобард утверждает, что, опираясь на опыт бывшей ГДР, децентрализация полиции была *sine qua non*³ ее демократизации. Однако децентрализация процесса принятия решений, которая является основополагающим характеристикой муниципальной полиции, не будет реализована путем изменения организационных схем. Она требует изменения подходов полиции к своему праву на свободу принятия решений. Без свободы принятия решений практически невозможно создать муниципальную полицию. К тому же, большей частью процессы децентрализации, имевшие место в центрально- и восточно — европейских государствах, были проведены на уровне организационной структуры. Реформы явились больше реакцией на централизованную природу социалистических систем, чем потребностью в реализации свободы принятия решений. Существовало мнение, что свобода принятия решений не является целью реформ. Термин «свобода принятия решений» звучит слишком необычно, он подразумевает произвольность и отсутствие систематичности, побуждает к коррупции и злоупотреблениям властью, а также осложняет внешний контроль и подотчетность. К тому же, ее трудно представить в виде политики или практики, а, следовательно, трудно и спланировать, этому тяжело научить, и почти невозможно оценить. Последнее, что мы хотим сказать в защиту реформ это то, что полиции следует иметь право на принятие своих собственных решений.

Некоторые авторы отмечают, что на микроуровне следует поощрять попытки отдельных граждан принимать участие в правоохранительной деятельности и сотрудничать с полицией. Однако в большинстве этих стран уже существовал коммунистический опыт привлечения граждан к деятельности полиции, который основывался на идеологических и материальных стимулах. Более в полицейских организациях коммунистического периода имели место интенсивные попытки создания «муниципальной полиции», которые выражались в том, что работники полиции патрулировали улицы района, в котором они сами жили. Близость к гражданам и интерес к их частной жизни со стороны работников полиции облегчал, однако, деятельность по осуществлению наблюдения за ними, а информация, которую они собирали, могла передаваться в политическую полицию. Более того, модель «муниципальной полиции», которая практиковалась в коммунистических государствах, например, ГДР, превосходила аналогичную практику в любой другой стране западной системы. Складывается также впечатление, что хотя в начале процесса трансформации и был принят ряд нормативных актов, обеспечивающих защиту заключенных и обвиненных в совершении преступлений, защите прав жертв преступлений не придавалось должного внимания. Это приводило к негодованию, беспомощности и нежеланию оказать помощь полиции со стороны свидетелей преступлений. Эти неудачные попытки наладить сотрудничество с населением обуславливали рост недовольства правоохранительными органами и системами криминальной юстиции, что могло привести к попыткам отдельных граждан взять правосудие в свои руки.

Демилитаризация

Также как и децентрализация, демилитаризация может относиться к различным аспектам полицейской деятельности. Обычно считается, что полиция, будучи службой сервиса,

³ обязательным условием

которая рассматривает гражданское общество (особенно жертв) как клиентов и акционеров, должна организационно отличаться от военных структур. Опасность милитаризованной полицейской деятельности является, в основном, вопросом духа и культуры организации, а не вопросом институционального характера. Конечно, будучи частью военной структуры, полиция заражается военными ценностями, отношениями и поведением, которые не подходят для гражданской службы. Военные сражаются и стремятся уничтожить врага любыми средствами; полиция защищает общество, жертв и обвиняемых законным образом, а затем передает дело другим организациям. Опасность заключается в том, что милитаризованная полиция начнет обращаться со своими клиентами как с врагами, которые должны быть уничтожены или обезврежены любыми средствами.

Демилитаризация духа и культуры достаточно важна, и это может быть достигнуто довольно просто, если устранить институциональный союз с военными структурами. Милитаризация многих полицейских организаций по всему региону объясняет то, почему полицейское руководство продолжает оставаться авторитарным по природе, а полицейская деятельность — часто репрессивной по характеру. Полицейские организации, структурированные в чрезвычайно централизованную, военного типа организационную иерархию и систему управления, не способствуют появлению у работников полиции чувства индивидуальной ответственности за защиту прав граждан, также, как и не способствуют развитию профессиональных навыков самостоятельного принятия решений, характерных для западной полиции.

Деполитизация

Полиция в социалистических системах была инструментом государства и партийного руководства. Она исполняла все то, что ей приказывали политические руководители, не обращая внимания на конституционные права, легитимные запреты или местные условия (если это не было одобрено высшими инстанциями). Выведение полиции из политического процесса является главной целью реформ. Деполитизация влечет за собой изменение функциональных обязанностей полиции: вместо защиты политического режима и правительства она обеспечивает общественную безопасность с помощью полицейских полномочий и обязанностей, определенных законом. Демократическая полиция — это подчинение букве закона, а не политическим требованиям.

Деполитизация и политический нейтралитет полиции — это всеобщая проблема, которая стоит перед полицейскими организациями по всему региону. С учетом недавней истории, когда коммунистические партии осуществляли контроль над полицией, а полиция использовалась для защиты бывшего политического режима, не удивительно, что деполитизация была одной из самых первых реформ, предпринятых молодыми демократиями. Продолжающаяся политизация высших уровней гражданской службы, однако, является тенденцией, которая обычно характеризует переходные государства. Это также отражается и на сфере полицейской деятельности.

Тем не менее, существует и опасность перегибов, которая выражается в поголовном лишении политических прав работников полиции. Полицию в большинстве государств лишили даже самых элементарных политических прав, которыми обладает любой гражданин. Но как было доказано на опыте западных демократий, если не будут относиться с уважением к демократическим правам самой полиции, то и она, в свою очередь, не будет обращаться с гражданами с таким же уважением. Демократия подразумевает определенный уровень доверия. Это относится и к полиции.

Достижения и неудачи

Выгоды от проведения реформ довольно-таки ясны. Вначале появится вероятность того, что полиция завоеует большее признание народа, а в конечном итоге — и большее доверие.

Менее ясно, что же будет потеряно. Один общий феномен характерен для стран, описанных в книге — всплеск преступности. Реформы предполагают определенную степень организационного беспорядка, сокращение персонала по различным причинам (чистки, переход на работу в частный сектор, увольнения в связи с достижением предельного возраста, недостаточный образовательный уровень), рост требований со стороны общественности об ужесточении полицейской деятельности и упрощении процессуальных процедур в полиции. Вначале полиции и политическим лидерам будет трудно сопротивляться таким требованиям, а правозащитные структуры (в основном международные и местные неправительственные организации) будут подвергаться осуждению (например, ICHRP, 2003). Другие последствия реформ, которые отмечены в некоторых главах — это несоответствие между неформальными и формальными аспектами деятельности полицейских систем периода государственного социализма. В некоторых странах, таких как Словения и бывшая ГДР, социалистическая полиция поддерживала тесные контакты с местной общественностью (или местными руководителями). Новые системы, в своих попытках контролировать политическое влияние, разъединили полицию с общественностью, даже несмотря на то, что была провозглашена идеология муниципальной полиции. Короче говоря, не все полицейские системы социализма были похожи друг на друга, не все были одинаково централизованы и оторваны от существующих условий.

Подотчетность и доверие

В то время как некоторый прогресс отмечается в развитии структур полицейской подотчетности, они, зачастую, являются внутренними делами полиции или министерства внутренних дел. Чаще всего, имеют место расследования жалоб в отношении действий работников полиции, которые влекут незначительные дисциплинарные действия и санкции. Единственным исключением является Босния и Герцеговина, где деятельность полиции находилась под контролем ООН, а теперь — полицейской миссии ЕС. Некоторые страны внедрили внешние гражданские органы контроля над деятельностью полиции. Венгерские парламентские омбудсмены по правам человека, защите прав меньшинств, а также защите информации являют собой наглядный пример. О системе парламентского контроля в большинстве глав книги упоминается вскользь, что создает впечатление, что этот вид контроля является относительно слабым механизмом в отношении полиции. Прокуратура традиционно играет важную роль в этих государствах, проводя расследования по правонарушениям, совершаемым работниками полиции. Роль судов, как механизма контроля, обычно оказывается неадекватной, и в этих странах, в отличие от западных государств, не принято обращаться за помощью к суду.

Уровень доверия народа к полиции все еще очень низкий. Граждане центрально- и восточно-европейских стран продолжают неохотно сообщать в полицию обо всех преступлениях, часто не веря в то, что полиция станет регистрировать эти преступления или будет активно работать над раскрытием. Примеры России и Украины, в частности, свидетельствуют об этом нежелании обращаться в полицию и отсутствии к ней доверия.

В случаях с некоторыми из государств, ранее входивших в состав Югославии, та активная роль, которую сыграла регулярная полиция в войнах за независимость (Словения, Хорватия), значительно содействовала повышению уровня общественного доверия и, следовательно, востребованности полиции. Однако обеспечить подотчетность, по-видимому, было невозможно ввиду влияния чувства фронтового братства на повышение уровня взаимной лояльности среди работников полиции и усиления кодекса молчания, как об этом говорилось в главе, посвященной Хорватии.

С явлением низкого уровня общественного доверия к полиции тесно связана средне- и широкомасштабная коррупция, затрагивающая полицию и другие государственные структуры. Во всех государствах, рассмотренных в книге, наблюдался рост преступности, вклю-

чая и организованную преступность. Рост уровня преступности во всем регионе выдвинул на первый план необходимость повышения эффективности деятельности полиции по предупреждению и раскрытию преступлений. Возникновение организованной преступности и чиновничьей коррупции еще более подчеркнуло неудовлетворительное состояние существующих полицейских организаций. Во всем регионе признано, что необходимо более тесное международное сотрудничество для борьбы с транснациональной преступностью, как, например, контрабанда. Констатируется улучшение двухсторонних и многосторонних контактов, в частности, с Евросоюзом. Однако вопрос, сопровождаются ли требования к углублению международного полицейского сотрудничества требованиями повышения уровня демократической подотчетности — все еще остается открытым.

Одним из объяснений вяло текущих, а иногда и поверхностных, реформ полицейской деятельности в регионе является то, что правительства неохотно шли на радикальные реформы, когда социальные, экономические и культурные изменения оказывали дополнительное давление на систему криминальной юстиции, т.е. когда наблюдался рост преступности. В посткоммунистических странах отмечается значительный рост преступности, почти до уровня западных государств. Страх перед преступностью преобладает в этих обществах, и рост преступности часто приводит к требованиям общественности вернуться к репрессивным подходам в борьбе с преступностью, а также социальному контролю. Социально-политический контекст во многих посткоммунистических обществах таков, что рост преступности и страх перед ней приводит к тому, что приоритет отдается деятельности по поддержанию порядка и борьбе с преступностью, в то время как вопросам защиты прав человека и гражданских свобод, а также прав обвиняемых и заключенных уделяется гораздо меньше внимания.

Рост преступности также способствовал ослаблению попыток внедрения механизмов контроля. Вместо этого в ряде стран приоритет отдавался попыткам сделать полицию более эффективной. В некоторых государствах, например, Венгрии, многие рассматривают полицию как организацию, которая успешно использовала тревогу общественности в связи с ростом преступности для того, чтобы попытаться взять в свои руки контроль за ходом реформы. Другими словами, основную тревогу общественности в обстановке, характеризующейся высоким уровнем преступности и наличием у граждан чувства незащищенности, по-видимому, вызывает состояние общественной безопасности, а не демократическая правоохранительная деятельность. Политическая нестабильность или рост преступности могут быть и были использованы для того, чтобы оправдать содержание сильной полиции. Кроме этого, полицию в этих странах обвиняли в использовании роста преступности и страха граждан перед ней для укрепления своих профессиональных интересов и сопротивления призывам к большей прозрачности и подотчетности.

Роль полиции в реформе сектора безопасности

В переходных обществах полицейские реформы являются частью большого процесса трансформации, как общественных условий в целом, так и «сектора безопасности», в частности. Понятие «реформа сектора безопасности» (РСБ) появилось совсем недавно для обозначения изменений с целью создания более эффективной, легитимной, подотчетной и устойчивой системы безопасности и чувства защищенности у граждан.

Эта книга внесла свой вклад в появление литературы о реформе сектора безопасности путем анализа проблем в сфере реформирования полицейских систем ряда государств, которые в течение последних 15 лет активно работали над трансформированием всей архитектуры структуры безопасности и ее институтов. Хотя полицейская реформа является только частью реформы всего сектора безопасности, этот аспект является основным. Его значение не всегда осознают те, кто акцентирует свое внимание на других аспектах

обеспечения безопасности, связанных, например, с вооруженными силами и разведывательными органами. Опыт реформирования систем общественной безопасности и полиции, описанный выше, может быть показательным для специалистов и других сфер безопасности. Эта книга также предлагает некоторые новые направления исследований в сфере реформирования сектора безопасности.

Перспектива реформы сектора безопасности обуславливает наш интерес к взаимодействию различных правоохранительных агентств, а также к их программам реформирования. В частности, в настоящем исследовании отмечалось, что реформирование полиции в переходных обществах требует проведения параллельно реформы систем судостроительства и криминальной юстиции. Как и реформирование полиции, реформы органов суда и криминальной юстиции требуют больше, чем просто организационных изменений: их также можно рассматривать как политические явления, которые предполагают изменение образа мышления, отношений и ожиданий как в самих системах судостроительства и криминальной юстиции, так и среди политиков и общественности.

Другой вид взаимосвязи, между реформами полиции, которые, с одной стороны, повышают уровень общественной безопасности, а с другой — содействуют стабильному экономическому развитию, является стержнем реформы сектора безопасности. Об этой связи упоминалось вскользь, она еще не была глубоко изучена. Возможно, что попытки ее изучения могут быть даже преждевременными до тех пор, пока мы не изучим параметры каждого из компонентов сектора безопасности. Необходимо проведение дополнительных исследований для того, чтобы, например, исследовать концептуальные связи между отдельными компонентами сектора безопасности и оценить их эмпирическим путем с целью разработки более эффективной политики и программ помощи. Несмотря на это, уже сейчас просматриваются интересные направления исследований, такие, например, как изучение взаимосвязи между уровнем обеспечения общественной безопасности, а также доверия к правоохранительным структурам, с одной стороны, и прямыми инвестициями, с другой. Иностранцы инвесторы обычно избегают стран с высоким уровнем коррупции и организованной преступности. Это относится даже и к представителям диаспоры, которые могут переправлять деньги на родину и тратить их при посещении родных мест, но отказываются вкладывать туда свои капиталы. Обеспечение стабильной безопасности, включая утверждение принципов верховенства закона, помогает зарождению делового доверия и, в конце концов, содействует экономическому развитию.

В переходных обществах, которые рассматриваются в этой книге, также наблюдалось быстрое развитие частных полицейских и охранных фирм, что, в свою очередь, отражало неудовлетворительное состояние общественной безопасности и резкий рост преступности, а также возникновение организованной преступности и массовой коррупции. Перспектива реформирования сектора безопасности выявила бы влияние роста частного сектора охранного бизнеса на представления общественности об уровнях своей безопасности и доверия к государственным правоохранительным органам. Представляет интерес и проблема перехода кадров из полиции в частные охранные фирмы, и как это явление влияет на практическую деятельность полиции и общее состояние охраны общественного порядка. Также остается неисследованным вопрос, повлиял ли на результаты работы полиции приход в ее ряды демобилизованных солдат, особенно в постконфликтный период, бывших работников государственной безопасности и разведки. Пока идет дискуссия об отборе кадров в полицию, остается неисследованным вопрос о влиянии горизонтальных перемещений кадров между отдельными компонентами сектора безопасности на уровень профессионализма и результаты практической деятельности.

Материалы данной книги ясно указывают на то, что международное сообщество может играть важную роль в проведении реформ в полиции и во всем секторе безопасности.

Международное внимание и поддержка оказывались полезными в передаче знаний и опыта реформируемым полицейским организациям тогда, когда эта помощь была систематической и целенаправленной. Она, в частности, помогла наращиванию потенциала полиции всего региона в деле борьбы с организованной преступностью. Страны Центральной и Восточной Европы находятся в зоне особого внимания правительств западных государств и их полицейских ведомств с целью укрепления возможностей местных правоохранительных органов для ведения более эффективной борьбы с организованной и транснациональной преступностью. Тем не менее, существует вероятность того, что помощь Запада, которая сейчас сконцентрирована на борьбе с организованной преступностью и нелегальной миграцией, негативно влияет на выработку приоритетов полицейской деятельности в государствах региона и создает привилегированные службы в полиции, такие, как, например, пограничная полиция, которые получают львиную долю международной помощи, ресурсов, а также внимания, в отличие от других, менее престижных, подразделений. Обзор реформы сектора безопасности напоминает нам о том, что реформа полицейской работы, как и любой другой сферы публичной деятельности, является не только техническим, но и политическим делом, как с точки зрения внутренней политики, так и международной. Помощь, рычаги, санкции и условия — все это средства, которые используются международным сообществом в деле защиты и реализации своих интересов. В это же время не следует преувеличивать влияние международного сообщества на процессы реформирования полиции. Хотя именно благодаря международной помощи и ее давлению в значительной мере и были инициированы и реализованы некоторые реформы полиции в международном протекторате Боснии и Герцеговины, перспектива дальнейшего продолжения этих реформ не ясна в свете постепенного вывода международных сил. В других условиях, как, например, в Словении, международное влияние на реформу полиции, как это было показано в книге, ограничивалось оперативно-техническими вопросами, поскольку полиция не испытывала доверия к иностранным идеям и подходам. Таким образом, хотя международная помощь и может влиять на состояние и темпы реформирования сектора безопасности, она не может заменить консенсуса или политической воли на местах для того, чтобы поддерживать и имплементировать дух реформирования.

Уроки, установки на будущее

Возможно, самый важный урок, который мы можем извлечь из всего этого исследования, таков: коренных преобразований в полиции нельзя достичь без глубокого и детального понимания совокупности условий и контекстов, влияющих на идеологию и работу полиции. Частичные реформы, связанные либо с организационными нововведениями, либо с новыми формами взаимодействия с обществом, либо со структурами и процессами подотчетности, либо с особыми формами борьбы с преступностью, не принесут желаемых результатов, если они не будут увязаны с другими факторами, влияющими на деятельность полиции.

Например, механизмы подотчетности, важность которых трудно переоценить, будут всего лишь словами и структурами, если их не увязать с общими полицейскими идеологией, управленческими технологиями и привлечением общественности. Можно сделать осторожный вывод, что в любом обществе никакие внутренние и внешние механизмы подотчетности не будут эффективно работать только благодаря усилиям лиц, обслуживающих эти механизмы. Они могут упорно трудиться, но эффективность их усилий будет равна нулю. Их усилия никак не скажутся на результативности механизма подотчетности.

Будущее исследование могло бы быть сконцентрировано на вопросе, как эти государства пытаются построить полицейскую культуру, в которой уважение к справедливости, правам человека и его достоинству являются главной характеристикой всей полицейской деятель-

ности. Какие же механизмы смогут обеспечить восприятие полиции не как силового инструмента правящего режима, а структуры, обслуживающей общество и отстаивающей права человека? Какова роль полицейского руководства переходных государств в деле трансформирования правоохранительной практики? Возможны ли дебаты или даже дискуссии по вопросам полицейской этики в этих обществах? Также может быть исследована проблема влияния международного полицейского сотрудничества и укрепления контактов с полицией других государств по вопросам внутренней полицейской культуры.

В то время как государственные границы уже не служат препятствием для распространения преступности, а также ее предупреждения и борьбы с ней, полицейские структуры, системы криминальной юстиции, подотчетности и контроля все ещё базируются на национальной основе. Еще одним перспективным направлением будущих исследований может послужить проблема несоответствия расширяющегося международного сотрудничества между структурами полиции и государственной безопасности статичным механизмам и процедурам подотчетности на национальном уровне. В частности, значительное влияние на эволюцию полицейского законодательства и практики во всем центрально- и восточноевропейском регионе оказывают многосторонние международно-правовые соглашения, такие как Европейская конвенция по правам человека, Шенгенские соглашения и чрезвычайно строгий порядок вступления в ЕС. Сфера правосудия и внутренних дел стала наиболее динамично развивающейся областью деятельности Европейского Союза в последние годы. Хотя изменения в этой области коренным образом влияют на отношения между государством и его гражданами посредством таких видов деятельности, как, например, работа полиции, все же отмечается не так много достижений в демократизации этой области. Статьи, включенные в настоящий сборник, свидетельствуют об имеющихся недостатках в работе механизмов гражданского контроля и подотчетности полиции на национальном уровне во всем постсоциалистическом пространстве. Поскольку эти страны вовлечены в процесс европейской интеграции и работают над созданием более эффективных средств борьбы с международной преступностью, необходимо позаботиться о том, чтобы эти недостатки не усугублялись.

Трансформация полиции в любом обществе никогда не будет завершена к удовлетворению всех заинтересованных групп, будь то правительственные учреждения, международные спонсоры, представители гражданского общества, политические лидеры или сами полицейские. Трансформация — это бесконечный процесс, который можно обсуждать с точки зрения конечных целей, интересов полиции, а также механизмов реализации. В демократических государствах, а также странах, ищущих по пути демократизации, эта пластичность организационных структур, законодательства и политики может рассматриваться и как недостаток (в борьбе с преступностью и деле обеспечения правопорядка), и как преимущество, поскольку это свидетельствует о способности и желании заинтересованных лиц вступить в дискуссию относительно одного из фундаментальных компонентов демократического общества — системы полиции, которая должна быть одновременно и эффективной, и справедливой. С этой точки зрения, тот факт, что страны, описанные в настоящей книге, находятся только на пути к данной цели, не является поводом для разочарования. Что гораздо более важно, так это то, что процесс трансформации продолжается, и то, что он соответствует тем стандартам, которые могут привести к торжеству демократических принципов в деятельности полиции.

Литература

- ICHRP (International Council on Human Rights Policy) 2003. *Crime, Public Order and Human Rights. Draft Report for Consultation Mar. 2003*, Geneva: ICHRP.
- Kadar, Andras, ed. 2001. *Police in Transition*. Budapest: Central European University Press.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблицы составлены Майклом Джакса-Чамик

Таблица А.1 Сводная таблица: Западные Балканы

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Численность полиции	20000	20000	Около 5000	Данные засекречены. По предварительным подсчетам — 4750 чел. регулярной полиции и 10000 чел. специальной полиции	6882 полицейских, 716 детективов	Всего: 26000 (включая уголовный розыск, научно-педагогический и вспомогательный состав)
Соотношение: полиция/100000 населения	500/10000	428/10000	250/10000	Данных нет	274 (+36 детективов)/100000 (официальные данные — 241)	280/100
Реформа правовой базы полиции	Многое уже сделано, но в основном под давлением ООН	Чрезвычайно развитая	Достаточная	Недостаточная	Достаточная	Недостаточная, Конституция отсутствует
Деполитизация	Частичная	Частичная	Частичная	Низкая, полиция чрезвычайно политизированная	Достаточная по законодательству; частичная на практике	Слабая
Демилитаризация	Частичная, возрастает	*	Частичная, возрастает	Частичная, низкая	Частичная, остаточная по ментальности и организационной структуре	Частичная, низкая

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Децентрализация	Высокая, но нельзя рассматривать как достоинство: отражает регионализм	Частичная, высокая степень в оперативных вопросах, централизованное командование	Возрастает, очень высокая — с 2001 г.	Низкая	Частичная, преобладают конфликты	Ограниченная
Права человека / омбудсмен	Институт омбудсмана существуют; практика неоднозначная	Уровень защиты удовлетворительный на законодательном и практическом уровнях	Разработана правовая база, введены и должности, но на практике часто возникают проблемы	Неудовлетворительно, отсутствует институт омбудсмана	Механизмы защиты существуют, но имеются факты нарушений	Положение неудовлетворительное, отсутствует институт омбудсмана
Гражданский контроль	Положение неудовлетворительное, контроль осуществляется в основном под давлением ООН, носит нерегулярный и ограниченный по возможности характер	Контроль существует, осуществляется через ежегодные доклады в парламентах и независимые СМИ	Система детально разработана, имеет многоуровневый характер, с участием государственных и негосударственных структур; часто засекречена	Осуществляется через ежегодные доклады парламенту; участие общественности законодательством не предусмотрено, однако имеется механизм предоставления консультационных услуг; развитый внутренний контроль	Ограниченный объем компетенции	Имеет непрямой, односторонний и ограниченный характер; представленные доклады два раза в год; проведение пресс-конференций, веб-сайт и др.
Внутренний полицейский контроль	Ограниченный характер; международные организации составляют досье и рассматривают проблемы	Внутренние расследования инициируются всегда, но, практически, никогда не доводятся до конца	Внутренние расследования инициируются всегда, но, практически, никогда не доводятся до конца	Очень эффективный: учитывается при реализации кадровой политики (данные носят закрытый характер)	Контроль существует, в расследованиях в качестве наблюдателей участвуют представители общественности	Соответствующие механизмы внедрены совсем недавно: эффективность их трудно оценить, но почти наверняка сталкиваются с трудностями

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Судебный контроль	Недостаточный	Достаточный	Недостаточный	Недостаточный	Недостаточный	Слабый
Представительство женщин	Недостаточно данных	Высокий уровень (20%)	Недостаточный, имеет тенденцию к росту	Близкий к нулю	Недостаточный	Несмотря на значительное улучшение в последние годы, все еще недостаточный локализован (750 чел.)
Представительство меньшинств	Незначительное; имели место попытки улучшить ситуацию, со смешанными результатами; особенно незначительное представительство в высших эшелонах	Адекватно отображает этнический состав государства	В настоящее время момент неадекватное, имеет тенденцию к росту	Достоверных сведений нет, но, вероятно, неадекватное	Неадекватное	В целом, неадекватное, но в ряде мест положение хорошее (южная Сербия)
Доверие населения	Зависит от региона: доверие к «своей» полиции и недоверие — к «чужой»	Средний уровень, понижается	Средний уровень, возрастает с имплементацией политики муниципальной полиции	Низкий уровень ввиду повышенной политической полиции, которая остается изолированной от общества	Уровень меняется	Низкий
Уровень эффективности рассмотрения жалоб, признанных обоснованными	Механизм довольно эффективен, осуществляется полностью представленными представителями ООН	Разработан эффективный механизм, который на практике часто не используется	Эффективность на практике очень низкая, ограниченный диапазон санкций	Эффективность — низкая, полиция находится под защитой государства	Жалобы рассматриваются. Но меры в отношении виновных не принимаются	Официальные данные расходятся с данными неправительственных организаций. Наверняка, эффективность низкая

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Процедура обжалования действия полиции	Реализуется исключительно уполномоченными представителями ООН	Внедрена персональная ответственность офицеров за совершение проступков	Имеется большое количество процедур и институтов, как государственных, так и общественных	Разработана внутренняя система рассмотрения жалоб	Рассматриваются жалобы, представленные только в письменном виде	Одел генерального инспектора начал функционировать в этом году
Наличие кодекса чести	Имеется	Имеется	Имеется	Имеется, принят недавно	Имеется	Отсутствует, курсы по профессиональной этике проводятся ОБСЕ
Уровень текучести кадров	Средний	Высокий, недавно стал снижаться	Данных нет	Данных нет	Данных нет	Данных нет, вероятно, высокий, особенно на уровнях среднего и старшего командного состава
Уровень профессионализма	Возрастает, особенно на уровне старшего командного состава	Возрастает, внимание сконцентрировано на специализированной, а не общей подготовке	Возрастает; более высокий, чем в других странах региона	Низкий	Высокий	Низкий
Приоритетность борьбы с организованной преступностью	Важная проблема, имеются трудности, связанные с децентрализацией и коррупцией	В настоящее время борьба неэффективна ввиду коррумпированности высшего руководства полиции и правительства	Высокая, несмотря на недостаточный опыт	Низкая	Очень низкая	Очень высокая
Уровень коррупции	Высокий	Высокий	Высокий	Высокий	Средний	Очень высокий

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Уровень международного содействия	Помощь жизненно необходима (ООН инициирует и проводит большую часть реформ)	Довольно низкий, отмечены разрозненные инициативы ЕС	Высокий и интенсивный; значительная помощь со стороны ЕС, США, ОБСЕ	Ограниченный, но играет важную роль в осуществлении реформ (ЕС, ОБСЕ)	Ограниченный	Высокий; ОБСЕ, Совет Европы, Датский центр по правам человека
Уровень международного влияния на реформы	Высокий	Ограниченный, главным образом, ЕС	Средний	Существенный, с учетом политизации внутреннего сектора	Ограниченный	Средний; ограниченный

Таблица А.2 Сводная таблица: Центральная и Юго-Восточная Европа

	Болгария	Республика Чехия	ГДР	Венгрия	Польша	Румыния
Численный состав (по состоянию на 2003 г.)	Данные отсутствуют	41000 (и 10000 гражданских лиц)	Данные отсутствуют	Приблизительно 38000	103000	Приблизительно 52000 и 18000 жандармов, а также 20000 общественных гвардейцев
Соотношение: полиция/100000 населения	Данные отсутствуют	410/100000	Данные отсутствуют	380/100000	375/100000	400/100000 (включая жандармов и общественных гвардейцев)
Реформа правовой базы полиции	Основные реформы в процессе реализации	Многое сделано, но еще больше — в процессе реализации	Успешная, законодательство пересмотрено целиком	Достаточная	Достаточная	Достаточная, после основной реформы 2002 г.
Деполитизация	Частичная, довольно высокий уровень в вопросах отбора и подготовки кадров	Повышенный уровень	Высокий уровень	Повышенный уровень	Довольно высокий уровень	Частичная
Демилитаризация	Частичная	Частичная	Высокая	Повышенный уровень, низкая — в некоторых организационных аспектах	Повышенный уровень	Довольно высокий уровень, возрастает
Децентрализация	Частичная	Частичная	Очень высокий уровень	Низкая, в последнее время вновь отмечены некоторые тенденции	Низкая, но возрастает	Частичная, в некоторых вопросах — высокая

	Болгария	Республика Чехия	ГДР	Венгрия	Польша	Румыния
Представительство женщин	Положение улучшилось, но все же недостаточное	Недостаточное	В зависимости от региона	15,1%	Недостаточное (10%)	В настоящее время недостаточное, но положение улучшается
Представительство меньшинств	Недостаточное, но на местах проявляется инициатива	Недостаточное, в некоторых случаях имеют место проявления предрассудков, в частности, в отношении цыган	В зависимости от региона	Недостаточное, но официальные данные не могут предоставить в соответствии с действующим законодательством	Проблема не актуальна	В настоящее время недостаточное, но положение улучшается
Доверие населения	Неоднозначное. Высокая степень в отношении руководства полиции и МВД. В отношении остальных уровней — достаточно низкая.	Средняя, возрастает	Средняя, ниже, чем в Западной Германии	Неоднозначное, довольно низкая	Средняя, возрастает	Средняя, но довольно высокая относительно других институтов (5-ое место)
Уровень эффективности рассмотрения жалоб, признанных обоснованными	Несмотря на то, что и политики, и общественность выражают удовлетворение сложившейся ситуацией, эффективность оставляет желать лучшего	Не все жалобы регистрируются, половина жалоб вообще не рассматривается, лишь 10% доводятся до конца	Статистика отсутствует	Очень низкий, 80% исследований неэффективны	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют

	Болгария	Республика Чехия	ГДР	Венгрия	Польша	Румыния
Процедура обжалования действий полиции	Жалобы регистрируются и рассматриваются внутренней инспекцией, имеется механизм внешнего контроля	Имеется механизм только внутреннего контроля	В зависимости от региона	Жалобы регистрируются соответствующими начальниками полиции, но расследование проводится только внутренними структурами, решение может приниматься военным судом, судами гражданского контроля, но они редко используются	Регистрируются на местах, также могут быть направлены в гражданские суды	Данные отсутствуют
Наличие кодекса чести	Имеется	Содержится в Законе о полиции	Имеется	Данные отсутствуют	Имеется	Имеется
Уровень текучести кадров	Довольно высокий	Довольно высокий, но не вызывает тревоги	В зависимости от региона	Высокий	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют
Уровень профессионализма	Средний/ возрастает	Средний/ возрастает	Средний/ возрастает, работают программы повышения квалификации	Низкий/средний, возрастает, особенно с международной помощью	Средний/ возрастает	Средний/ возрастает
Приоритетность борьбы с организованной преступностью	Средняя/ высокая	Не очень высокая	Не очень высокая	Средняя / высокая	Высокая	Высокая
Уровень коррупции	Средний	Средний	Довольно низкий	Высокий	Высокий	Довольно высокий

	Болгария	Республика Чехия	ГДР	Венгрия	Польша	Румыния
Уровень международного содействия	Довольно высокий	Ограниченный	Низкий	Довольно высокий	Средний, более распространено сотрудничество на базе двух или многосторонних соглашений	Довольно высокий
Уровень международного влияния на реформы	Высокий, особенно в рамках процесса вступления в ЕС	Ограниченный	Низкий (уже является членом ЕС)	Значительный, особенно в рамках процесса вступления в ЕС	Средний, с учетом требований как к кандидату в члены ЕС	Высокий

Таблица А.3 Сводная таблица: Восточная Европа

	Россия	Украина
Численность полиции	Около 1,1 миллиона (всех работников МВД)	Около 350000 (всех работников МВД)
Соотношение: полиция / 100000 населения	Около 750 работников МВД на 100000	Около 750 работников МВД на 100000
Реформа правовой базы полиции	Широкое расхождение между теорией и практикой	Сильная риторика, слабая практика
Деполитизация	Низкая	Низкая
Демилитаризация	Низкая	Низкая
Децентрализация	Низкая, реформа проводится (2005 г.)	Низкая, предпринимались попытки, но неудачно
Права человека/ омбудсмен	Очень низкий уровень	Институт омбудсмена существует, но эффективность очень низкая
Гражданский контроль	Институты отсутствуют, внешний контроль осуществляется президентом	Контроль осуществляется парламентом, местными органами власти, прокуратурой, СМИ; эффективность — спорная
Внутренний полицейский контроль	Служба собственной безопасности, министр внутренних дел	Жесткий иерархический контроль, часто неформальными способами
Судебный контроль	Недостаточный	Недостаточный
Представительство женщин	Недостаточное	Недостаточное
Представительство меньшинств	Недостаточное	Недостаточное
Доверие населения	Очень низкое	Чрезвычайно низкое
Уровень эффективности жалоб, признанных обоснованными	Многие виновные увольняются, хотя и после внутреннего разбирательства, 10 % дел направляется в суд	Ситуация неясная с учетом недостаточной регистрации и широко распространенной практики укрывательства
Процедура обжалования действий полиции	Ситуация неясная, недостаточная	Ситуация неясная, недостаточная
Наличие кодекса чести	Отсутствует	Недавно введен
Уровень текучести кадров	Высокий	Высокий
Уровень профессионализма	Низкий	Низкий
Приоритетность борьбы с организованной преступностью	Высокий, но недостаточно эффективный	Ситуация неясная

Уровень коррупции	Очень высокий	Очень высокий
Уровень международного содействия	Низкий	Ограниченный
Уровень международного влияние на реформы	Низкий	Ограниченный

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблицы составлены Майклом Джакса-Чамик

Таблица А.1 Сводная таблица: Западные Балканы

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Численность полиции	20000	20000	Около 5000	Данные засекречены. По предварительным подсчетам — 4750 чел. регулярной полиции и 10000 чел. специальной полиции	6882 полицейских, 716 детективов	Всего: 26000 (включая уголовный розыск, научно-педагогический и вспомогательный состав)
Соотношение: полиция/100000 населения	500/10000	428/10000	250/10000	Данных нет	274 (+36 детективов)/100000 (официальные данные — 241)	280/100
Реформа правовой базы полиции	Многое уже сделано, но в основном под давлением ООН	Чрезвычайно развитая	Достаточная	Недостаточная	Достаточная	Недостаточная, Конституция отсутствует
Деполитизация	Частичная	Частичная	Частичная	Низкая, полиция чрезвычайно политизированная	Достаточная по законодательству; частичная на практике	Слабая
Демилитаризация	Частичная, возрастает	*	Частичная, возрастает	Частичная, низкая	Частичная, остаточная по ментальности и организационной структуре	Частичная, низкая

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Децентрализация	Высокая, но нельзя рассматривать как достоинство: отражает регионализм	Частичная, высокая степень в оперативных вопросах, централизованное командование	Возрастает, очень высокая — с 2001 г.	Низкая	Частичная, преобладают конфликты	Ограниченная
Права человека / омбудсмен	Институт омбудсмана существуют; практика неоднозначная	Уровень защиты удовлетворительный на законодательном и практическом уровнях	Разработана правовая база, введены и должности, но на практике часто возникают проблемы	Неудовлетворительно, отсутствует институт омбудсмана	Механизмы защиты существуют, но имеются факты нарушений	Положение неудовлетворительное, отсутствует институт омбудсмана
Гражданский контроль	Положение неудовлетворительное, контроль осуществляется в основном под давлением ООН, носит нерегулярный и ограниченный по возможности характер	Контроль существует, осуществляется через ежегодные доклады в парламентах и независимые СМИ	Система детально разработана, имеет многоуровневый характер, с участием государственных и негосударственных структур; часто засекречена	Осуществляется через ежегодные доклады парламенту; участие общественности законодательством не предусмотрено, однако имеется механизм предоставления консультационных услуг; развитый внутренний контроль	Ограниченный объем компетенции	Имеет непрямой, односторонний и ограниченный характер; представленные доклады два раза в год; проведение пресс-конференций, веб-сайт и др.
Внутренний полицейский контроль	Ограниченный характер; международные организации составляют досье и рассматривают проблемы	Внутренние расследования инициируются всегда, но, практически, никогда не доводятся до конца	Внутренние расследования инициируются всегда, но, практически, никогда не доводятся до конца	Очень эффективный: учитывается при реализации кадровой политики (данные носят закрытый характер)	Контроль существует, в расследованиях в качестве наблюдателей участвуют представители общественности	Соответствующие механизмы внедрены совсем недавно: эффективность их трудно оценить, но почти наверняка сталкиваются с трудностями

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Судебный контроль	Недостаточный	Достаточный	Недостаточный	Недостаточный	Недостаточный	Слабый
Представительство женщин	Недостаточно данных	Высокий уровень (20%)	Недостаточный, имеет тенденцию к росту	Близкий к нулю	Недостаточный	Несмотря на значительное улучшение в последние годы, все еще недостаточный локализован (750 чел.)
Представительство меньшинств	Незначительное; имели место попытки улучшить ситуацию, со смешанными результатами; особенно незначительное представительство в высших эшелонах	Адекватно отображает этнический состав государства	В настоящее время момент неадекватное, имеет тенденцию к росту	Достоверных сведений нет, но, вероятно, неадекватное	Неадекватное	В целом, неадекватное, но в ряде мест положение хорошее (южная Сербия)
Доверие населения	Зависит от региона: доверие к «своей» полиции и недоверие — к «чужой»	Средний уровень, понижается	Средний уровень, возрастает с имплементацией политики муниципальной полиции	Низкий уровень ввиду повышенной политической полиции, которая остается изолированной от общества	Уровень меняется	Низкий
Уровень эффективности рассмотрения жалоб, признанных обоснованными	Механизм довольно эффективен, осуществляется полностью представленными представителями ООН	Разработан эффективный механизм, который на практике часто не используется	Эффективность на практике очень низкая, ограниченный диапазон санкций	Эффективность — низкая, полиция находится под защитой государства	Жалобы рассматриваются. Но меры в отношении виновных не принимаются	Официальные данные расходятся с данными неправительственных организаций. Наверняка, эффективность низкая

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Процедура обжалования действия полиции	Реализуется исключительно уполномоченными представителями ООН	Внедрена персональная ответственность офицеров за совершение проступков	Имеется большое количество процедур и институтов, как государственных, так и общественных	Разработана внутренняя система рассмотрения жалоб	Рассматриваются жалобы, представленные только в письменном виде	Одел генерального инспектора начал функционировать в этом году
Наличие кодекса чести	Имеется	Имеется	Имеется	Имеется, принят недавно	Имеется	Отсутствует, курсы по профессиональной этике проводятся ОБСЕ
Уровень текучести кадров	Средний	Высокий, недавно стал снижаться	Данных нет	Данных нет	Данных нет	Данных нет, вероятно, высокий, особенно на уровнях среднего и старшего командного состава
Уровень профессионализма	Возрастает, особенно на уровне старшего командного состава	Возрастает, внимание сконцентрировано на специализированной, а не общей подготовке	Возрастает; более высокий, чем в других странах региона	Низкий	Высокий	Низкий
Приоритетность борьбы с организованной преступностью	Важная проблема, имеются трудности, связанные с децентрализацией и коррупцией	В настоящее время борьба неэффективна ввиду коррумпированности высшего руководства полиции и правительства	Высокая, несмотря на недостаточный опыт	Низкая	Очень низкая	Очень высокая
Уровень коррупции	Высокий	Высокий	Высокий	Высокий	Средний	Очень высокий

	Босния и Герцеговина	Хорватия	Македония	Черногория	Словения	Сербия
Уровень международного содействия	Помощь жизненно необходима (ООН инициирует и проводит большую часть реформ)	Довольно низкий, отмечены разрозненные инициативы ЕС	Высокий и интенсивный; значительная помощь со стороны ЕС, США, ОБСЕ	Ограниченный, но играет важную роль в осуществлении реформ (ЕС, ОБСЕ)	Ограниченный	Высокий; ОБСЕ, Совет Европы, Датский центр по правам человека
Уровень международного влияния на реформы	Высокий	Ограниченный, главным образом, ЕС	Средний	Существенный, с учетом политической ситуации во внутреннем секторе	Ограниченный	Средний; ограниченный

Таблица А.2 Сводная таблица: Центральная и Юго-Восточная Европа

	Болгария	Республика Чехия	ГДР	Венгрия	Польша	Румыния
Численный состав (по состоянию на 2003 г.)	Данные отсутствуют	41000 (и 10000 гражданских лиц)	Данные отсутствуют	Приблизительно 38000	103000	Приблизительно 52000 и 18000 жандармов, а также 20000 общественных гвардейцев
Соотношение: полиция/100000 населения	Данные отсутствуют	410/100000	Данные отсутствуют	380/100000	375/100000	400/100000 (включая жандармов и общественных гвардейцев)
Реформа правовой базы полиции	Основные реформы в процессе реализации	Многое сделано, но еще больше — в процессе реализации	Успешная, законодательство пересмотрено целиком	Достаточная	Достаточная	Достаточная, после основной реформы 2002 г.
Деполитизация	Частичная, довольно высокий уровень в вопросах отбора и подготовки кадров	Повышенный уровень	Высокий уровень	Повышенный уровень	Довольно высокий уровень	Частичная
Демилитаризация	Частичная	Частичная	Высокая	Повышенный уровень, низкая — в некоторых организационных аспектах	Повышенный уровень	Довольно высокий уровень, возрастает
Децентрализация	Частичная	Частичная	Очень высокий уровень	Низкая, в последнее время вновь отмечены некоторые тенденции	Низкая, но возрастает	Частичная, в некоторых вопросах — высокая

	Болгария	Республика Чехия	ГДР	Венгрия	Польша	Румыния
Права человека/ омбудсмен	Неоднозначная ситуация, закон об омбудсмене находится на рассмотрении	Неудовлетворительное положение, не решена проблема правовой предвзятости, не ведутся учеты нарушений, отсутствует внешний контроль	Положение хорошее	Положение довольно плохое, отмечены случаи нарушений, особенно в отношении меньшинств, полномочия омбудсмена ограничены	Институт омбудсмена существует, разработан механизм защиты прав	Положение удовлетворительное, институт омбудсмена существует, защита прав человека в центре внимания
Гражданский контроль	Имеется эффективный механизм контроля в отношении основных вопросов, в отношении второстепенных — контроль недостаточный	Недостаточный, в основном, не прямой, через СМИ	В зависимости от региона	Посредством парламентских комитетов, институт омбудсмена	Достаточный, осуществляется через механизмы контроля парламента и местных органов власти	Достаточный, реализуется посредством парламента, СМИ, гражданские организации, проектов «открытых дверей»
Внутренний полицейский контроль	Осуществляется через два подразделения внутренних расследований	Исключительный, механизм внешнего контроля отсутствует	В зависимости от региона	Имеется, инспекция внутренних расследований, контроль обеспечивается также старшими начальниками	Осуществляется, посредством Бюро внутренних дел	Осуществляется Отделом главного инспектора и другими специализированными органами под наблюдением общественных организаций
Судебный контроль	На практике довольно слабый	Недостаточный	Достаточный	В настоящее время недостаточный	В целом, достаточный, но следует отметить наличие проблем в Польше с судопроизводством вообще	В целом, достаточный

	Болгария	Республика Чехия	ГДР	Венгрия	Польша	Румыния
Представительство женщин	Положение улучшилось, но все же недостаточное	Недостаточное	В зависимости от региона	15,1%	Недостаточное (10%)	В настоящее время недостаточное, но положение улучшается
Представительство меньшинств	Недостаточное, но на местах проявляется инициатива	Недостаточное, в некоторых случаях имеют место проявления предрассудков, в частности, в отношении цыган	В зависимости от региона	Недостаточное, но официальные данные не могут предоставить в соответствии с действующим законодательством	Проблема не актуальна	В настоящее время недостаточное, но положение улучшается
Доверие населения	Неоднозначное. Высокая степень в отношении руководства полиции и МВД. В отношении остальных уровней — достаточно низкая.	Средняя, возрастает	Средняя, ниже, чем в Западной Германии	Неоднозначное, довольно низкая	Средняя, возрастает	Средняя, но довольно высокая относительно других институтов (5-ое место)
Уровень эффективности рассмотрения жалоб, признанных обоснованными	Несмотря на то, что и политики, и общественность выражают удовлетворение сложившейся ситуацией, эффективность оставляет желать лучшего	Не все жалобы регистрируются, половина жалоб вообще не рассматривается, лишь 10% доводятся до конца	Статистика отсутствует	Очень низкий, 80% исследований неэффективны	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют

	Болгария	Республика Чехия	ГДР	Венгрия	Польша	Румыния
Процедура обжалования действий полиции	Жалобы регистрируются и рассматриваются внутренней инспекцией, имеется механизм внешнего контроля	Имеется механизм только внутреннего контроля	В зависимости от региона	Жалобы регистрируются соответствующими начальниками полиции, но расследование проводится только внутренними структурами, решение может приниматься военным судом, суды гражданские и механизмы гражданского контроля, но они редко используются	Регистрируются на местах, также могут быть направлены в гражданские суды	Данные отсутствуют
Наличие кодекса чести	Имеется	Содержится в Законе о полиции	Имеется	Данные отсутствуют	Имеется	Имеется
Уровень текучести кадров	Довольно высокий	Довольно высокий, но не вызывает тревоги	В зависимости от региона	Высокий	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют
Уровень профессионализма	Средний/ возрастает	Средний/ возрастает	Средний/ возрастает, работают программы повышения квалификации	Низкий/средний, возрастает, особенно с международной помощью	Средний/ возрастает	Средний/ возрастает
Приоритетность борьбы с организованной преступностью	Средняя/ высокая	Не очень высокая	Не очень высокая	Средняя / высокая	Высокая	Высокая
Уровень коррупции	Средний	Средний	Довольно низкий	Высокий	Высокий	Довольно высокий

	Болгария	Республика Чехия	ГДР	Венгрия	Польша	Румыния
Уровень международного содействия	Довольно высокий	Ограниченный	Низкий	Довольно высокий	Средний, более распространено сотрудничество на базе двух или многосторонних соглашений	Довольно высокий
Уровень международного влияния на реформы	Высокий, особенно в рамках процесса вступления в ЕС	Ограниченный	Низкий (уже является членом ЕС)	Значительный, особенно в рамках процесса вступления в ЕС	Средний, с учетом требований как к кандидату в члены ЕС	Высокий

Таблица А.3 Сводная таблица: Восточная Европа

	Россия	Украина
Численность полиции	Около 1,1 миллиона (всех работников МВД)	Около 350000 (всех работников МВД)
Соотношение: полиция / 100000 населения	Около 750 работников МВД на 100000	Около 750 работников МВД на 100000
Реформа правовой базы полиции	Широкое расхождение между теорией и практикой	Сильная риторика, слабая практика
Деполитизация	Низкая	Низкая
Демилитаризация	Низкая	Низкая
Децентрализация	Низкая, реформа проводится (2005 г.)	Низкая, предпринимались попытки, но неудачно
Права человека/ омбудсмен	Очень низкий уровень	Институт омбудсмена существует, но эффективность очень низкая
Гражданский контроль	Институты отсутствуют, внешний контроль осуществ- ляется президентом	Контроль осуществляется пар- ламентом, местными органами власти, прокуратурой, СМИ; эффективность — спорная
Внутренний полицейский контроль	Служба собственной безопасности, министр внутренних дел	Жесткий иерархический контроль, часто неформаль- ными способами
Судебный контроль	Недостаточный	Недостаточный
Представительство женщин	Недостаточное	Недостаточное
Представительство меньшинств	Недостаточное	Недостаточное
Доверие населения	Очень низкое	Чрезвычайно низкое
Уровень эффективности жалоб, признанных обоснованными	Многие виновные увольняются, хотя и после внутреннего разбирательства, 10 % дел направляется в суд	Ситуация неясная с учетом недостаточной регистрации и широко распространенной практики укрывательства
Процедура обжалования действий полиции	Ситуация неясная, недостаточная	Ситуация неясная, недостаточная
Наличие кодекса чести	Отсутствует	Недавно введен
Уровень текучести кадров	Высокий	Высокий
Уровень профессионализма	Низкий	Низкий
Приоритетность борьбы с организованной преступностью	Высокий, но недостаточно эффективный	Ситуация неясная

Уровень коррупции	Очень высокий	Очень высокий
Уровень международного содействия	Низкий	Ограниченный
Уровень международного влияние на реформы	Низкий	Ограниченный

АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

- Breko (арбитраж) 168-171
Bundesgrenzschutz (BGD) 45-7
Bundeskriminalamt (BKA) 46, 56
Evrojust 161
Staatssicherheit 46-48, 53, 59
 Адаптация 10-11, 60-1
 Бархатная революция 27-8
 Болгария 131-145, 323, 324
 законность 141
 коррупция 138, 140
 надзор и контроль 138-40
 подготовка 133, 136-8, 140-1
 подотчетность 133, 138-40
 права человека 140
 преступность 135, 137-8, 140-2, 144
 Бонн-Петербургское соглашение 172, 176
 Босния и Герцоговина 169-93, 324, 328
 демилитаризация 171
 децентрализация 171
 законодательная работа 174
 коррупция 177, 186, 190
 надзор и контроль 183
 подготовка 179, 182, 186, 188-9
 подотчетность 172, 181
 права человека 183-7
 преступность 171, 173-5, 181-2, 189
 Бэйли Дэвид 4, 12, 16, 34-5, 38, 56, 59, 297, 299, 301
 Венгрия 65-91, 323, 332, 334-5
 демилитаризация 75-6
 деполитизация 69, 72-3, 85
 децентрализация 69, 71, 74-5, 85
 кадровый менеджмент 77
 коррупция 83-4
 образование и подготовка 69, 78-9, 84, 85
 общественный надзор 81-2
 подотчетность 70, 80
 права человека 69-70, 77, 82-4
 престиж полиции 69, 85
 преступность 66-70, 76, 77, 84
 профессионализм 66, 69, 84
 цыгане 76, 81-3, 86
 Воеводства 97
 Военные преступления 265-7, 272-3
 Гавел Вацлав 42
 Гармонизация 132
 Гельмут Коль 48, 51
 Грызлов Борис 289-90
 Дело Ребока (Словения) 122
 Демократизация 3, 4, 7, 10, 16, 17, 23, 289, 323, 331, 339
 ДЕМОС (Словения) 115
 Деполитизация 10, 16, 096, 199, 290, 323, 324, 328, 339
 Децентрализация 10, 55-6, 295, 323, 324, 331, 333
 Джиндже Зоран 269-70
 Джуканович Мило 243, 250
 Длительное профессиональное развитие (Черногория) 259, 261
 Договор унификации (Германия) 45
 Дружины 301
 Дума (Россия) 299
 Дэйтонское Соглашение 170-1, 324-5
 Душан Михайлов 273
 Европейская конвенция по предотвращению пыток, нечеловеческого и жестокого обращения с людьми 154, 174-5, 338
 Европейский кодекс этики полицейского 156
 Европейский Союз 31, 105, 106, 324, 335, 339
 Европейский суд по правам человека 72-3
 Женевская конвенция 175
 Законность 3-6, 8, 12-14, 57, 68, 101, 292-3, 300, 303, 323-4, 326, 334, 336-7
 ИНТЕРПОЛ 106, 171
 Коммунизм 10, 70, 111, 289
 Охрана порядка силами общественности 10, 14, 47, 56, 59, 61, 75, 122, 124, 326-8, 327, 331-2, 334
 Корпус национальной гвардии (Хорватия) 196, 198
 Костюника Вожеслав
 Крайс 289
 Крегар Йосип 214
 Легитимизация 6, 7, 9, 16, 330, 334
 Македония 221-38, 332
 демилитаризация 221-24
 деполитизация 223-5, 230-31
 децентрализация 222, 224-5
 коррупция 226, 229
 надзор/контроль 225-6, 228, 230
 подготовка 223-4
 подотчетность 223, 227-9
 Международная амнистия 39, 41, 58, 83, 122, 293, 300
 Международная прозрачность 214
 Международный монетарный фонд 35
 Миграция 107, 337
 Милитаризация 10, 69, 65, 289, 294, 295, 300, 321-2, 324-6, 333 (261, 290)
 Милиция 289-301, 304, 322, 324-7, 331
 Министерство внутренних дел (Россия) 290, 291, 292, 294, 295, 298-9, 301, 325
 Миранда Аризона 29
 Миссия Объединенных Наций в Боснии и Герцеговине 172-90
 НАТО 131-3, 324, 328
 Национальная служба борьбы с организованной преступностью (Болгария) 134, 143-4
 Немецкая демократическая республика 45-64, 323, 332, 334
 Volkspolizei 46-7, 49-52
 абсорбция полиции 46-47, 49, 51
 административная взаимопомощь 46
 законность 57
 квалификационный процесс 51, 54

- охрана порядка силами общественности 47, 56, 59, 61
 подготовка 47, 49, 52, 54-5, 58-9, 61
 полиции 50, 60
 преступность 47, 48, 49, 51, 56, 57
 призыв 47, 50, 54
 ранняя отставка полицейских 52, 54, 57
 уверенность в полиции 49, 58
 унификация 45-8, 58
 федерализм 47, 57, 60, 61
 Общественный надзор, контроль 7-8, 82, 299, 322, 326, 334, 339
 Объединенная Россия 297
 Омбудсмен 9, 56, 82-3, 334
 Организация безопасности и сотрудничества в Европе 7, 224, 229, 324
 Освободительная армия Косово 266
 Офис высшего представителя Боснии и Герцеговины 168, 179
 Парламентский контроль/надзор 9, 72, 80, 82, 99, 334
 Подотчетность (общее) 5-9, 14-16, 70, 80, 100, 123, 321, 322, 327-8, 330, 332, 334-6, 338-8
 Подразделение внутренней безопасности 183-4
 Польша 93-113, 323
 децентрализация 97, 98
 коррупция 94
 образование и подготовка 106-9, 112
 подотчетность 100
 права человека 98
 Пражская весна 24, 26
 Преступность (общее) 7, 11, 14, 18, 321-4, 327-9, 335-6
 Прозрачность 6-8, 14, 35, 40-1, 43, 263, 274, 336
 Расширение Европейского Союза 16, 31, 129-30, 323, 324, 328, 339
 Россия 289-304, 325-7, 331, 335
 деполитизация 290
 коррупция 299
 милитаризация 289, 294, 295, 300
 образование и подготовка 291, 300
 подотчетность 289, 299, 300-1
 профессионализм 290, 300
 реформирование сектора безопасности 323, 336-8
 Румыния 147-164, 323-4
 демилитаризация 153, 056
 децентрализация 153-4, 160
 коррупция 155, 157-8
 надзор/контроль 148, 150, 153-4
 образование и подготовка 157-8
 подотчетность 153
 преступность 148-50, 152-3, 157-8
 профессионализм 157
 Сербия 265-85, 324-5, 328
 деполитизация 271,
 децентрализация 270
 надзор/контроль 267-8, 270
 подготовка 268, 276-8
 подотчетность 269-70, 276-7,
 преступность 269-70, 272, 279, 282
 профессионализм 277
 Система проведения 6-7, 70, 80, 169, 173, 328
 Слободан Милошевич 261-4
 Словения 115-127, 327, 334-5, 338
 деполитизация 117, 123
 децентрализация 122
 коррупция 124-5
 надзор/контроль 118, 122
 подготовка 119-120, 1222-24
 подотчетность 121,
 преступность 118-19, 124,
 профессионализация 116-17, 123
 Специальный уполномоченный Объединенных Наций по вопросам беженцев 183
 Стабилизирующие силы Боснии и Герцеговины 177-8, 182-3
 Туджман Франьо 214
 уголовно-процессуальный кодекс (Хорватия) 209, 212
 Украина 305-17, 325-6,
 коррупция 307, 310, 312
 подготовка 311
 подотчетность 305, 307, 312-13
 преступность 305-13
 профессионализм 307, 310
 Хельсинкский комитет 273-5
 Хорватия 195-219, 324, 335
 демилитаризация 200, 204
 демистификация 200
 деполитизация 200, 204
 коррупция 213-17
 подготовка 202, 204
 подотчетность 197-8, 200, 203, 207, 210
 преступность 197, 201-02, 205, 208-09, 212-13, 215
 профессионализация 200
 сокращение 210
 Черногория
 демилитаризация 259
 коррупция 255, 261
 подготовка 242, 249, 259
 подотчетность 251, 253
 права человека 242
 преступность 242, 244-6, 252, 257-8
 профессионализм 242, 255-6
 Чечня 294
 Чешская Республика 23-44, 323
 бархатная революция 27, 28
 государственная безопасность 24-5, 29
 деполитизация 28
 люстрация 25-6
 отношения цыганского национального меньшинства с полицией 32, 33, 37, 40
 недовольство полицией 32, 35-8
 подотчетность 43
 призыв в армию 26, 28, 32, 37, 40,
 принятие полиции общественностью 25, 27, 28-30, 36

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Павел Абрахам — президент румынского Агентства по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, а также государственный секретарь Министерства внутренних дел Румынии. Он защитил диссертации по праву и криминологии в Бухарестском университете. Занимал ряд должностей в полиции и ведомствах по борьбе с коррупцией. Профессор права в Бухарестском и ассистент профессора уголовного права в Европейском университетах. Член Международной ассоциации политических наук и Международного общества криминологов. Независимый эксперт по вопросам реформы законодательства и судебной системы Фонда Сороса. Участник программы НАТО по исследованию вопросов отношений между полицией и обществом в переходный период. Автор и соавтор 42 академических публикаций.

Душко Бакрач — бакалавр права (Университет Черногории), специальный советник министра внутренних дел Республики Черногория. Кадровый полицейский, работал в управлениях государственной и общественной безопасности. Занимал ряд руководящих должностей, в том числе должность начальника полиции г. Будва, начальник центра общественной безопасности г. Герцег Нови, в состав которого входят пограничная и морская стража на границе Черногории с Хорватией, а также Боснией и Герцеговиной. Обладает опытом борьбы с организованной преступностью. Г-н Бакрач — выпускник Международной школы менеджмента Европейского центра мира и развития Университета мира, основанного ООН.

Адриан Бек — старший преподаватель по вопросам преступности и работы полиции в Центре Скармана Лестерского университета, Великобритания. Бек работает в Центре Скармана с момента его основания в 1989 г. Его научные интересы охватывают сферу преступности и деятельности полиции в Восточной Европе, а также преступления против организаций. Недавно получил ряд грантов Департамента международного развития Великобритании с целью исследования широкого круга проблем России и Украины, включая вопросы борьбы с коррупцией в полиции и квартирными кражами, деятельности муниципальной полиции, подготовки руководящих кадров и др. в переходный период.

Девид А. Дженкс — доктор философии, ассистент профессора в Школе здоровья и гуманитарных услуг Калифорнийского университета, Лос-Анджелес. Он координирует и консультирует ряд программ по вопросам правоохранительной деятельности, молодежи и преступности, конфликтологии и др. Обладатель ученых степеней с Акронского университета, университета Северной Каролины, а также Флоридского государственного университета. Сфера научных интересов охватывает международные системы криминальной юстиции, сравнительное правоведение, полицейская деятельность и насилие в отношении полиции, теорию социального изучения и вопросы образования в сфере криминальной юстиции.

Фабиен Джобард — работник Центра социологических исследований права Министерства юстиции Франции. Работал один год в Институте гуманитарного развития имени Макса Планка в Берлине. Сфера его исследований включает: деятельность полиции и права человека, полиция и изменения режима, полицейское насилие во Франции. Недавно опубликовал свою докторскую диссертацию.

Ева Керештес Димовне — работает над докторской диссертацией по юридическим наукам в Центрально-европейском университете в Будапеште. В 2001 г. получила степень магистра в области сравнительного конституционного права со специализацией по вопросам прав человека в Центрально-европейском университете. Выпускница юридического факультета университета ELTE в г. Будапеште.

Саня Кушняк Ивкович — бакалавр права университета г. Загреб, Хорватия; доктор криминологии Делаварского университета; доктор юридических наук Гарвардской юридической школы. Член Хорватской гильдии адвокатов. Исследует проблемы криминологии, уголовной юстиции и социологии права. Особая сфера интересов — деятельность полиции, а также судебные системы и законотворчество. Она исследует роль вспомогательных субъектов уголовного процесса в принятии решений по уголовным и гражданским делам, как в США так и за границей. Изучала виктимологические проблемы деятельности Уголовного трибунала по бывшей Югославии. Имеет ряд публикаций по вопросам деятельности полиции, сравнительной криминологии/криминальной юстиции.

Марина Капарини — старший сотрудник Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами. Отвечает за исследования и координацию деятельности рабочих групп по вопросам внутренней безопасности и гражданского общества. Работает над докторской диссертацией в Королевском колледже в Лондоне. Опубликовала ряд статей по вопросу гражданско-военных отношений, включая «Реформа сектора безопасности и расширение НАТО и ЕС», опубликованную в ежегоднике SIPRI за 2003 г. Соредатор книги «Реформа сектора безопасности и демократия в переходных обществах» (2002 г.).

Отвин Маренин — профессор политических наук и криминальной юстиции Вашингтонского университета. Исследует проблемы сравнительного полициеведения, реформирования полиции и демократизации. Автор ряда публикаций в этих областях.

Милан Пагон — декан и профессор администрации и менеджмента полиции на факультете криминальной юстиции Мариборского университета, профессор организационного поведения факультета организационных наук Мариборского университета, Словения. Доктор наук Мариборского университета Арканзасского университета, г. Файетвиль, США. Исследует проблемы стресса в полиции, коррупцию и девиантное поведение, а также сравнительные аспекты деятельности полиции.

Кен Пальмер — работает над диссертацией доктора наук в университете штата Северная Каролина по вопросам реформирования полицейского образования в Боснии и Герцеговине и Северной Ирландии.

Эмиль В. Пливошевский — доктор наук, заведующий кафедрой криминологии и вопросов организованной преступности в Юридической школе в г. Белосток, Польша, а также профессор права в Белостокском университете.

Алексей Поволоцкий — работает в Национальном университете внутренних дел в г. Харькове, Украина. Координатор британско-украинского проекта по вопросам внедрения концепции муниципальной полиции в Украине.

Аннет Робертсон — исследователь центра Скармана Лестерского университета. Координатор трехлетнего проекта, финансируемого Департаментом международного развития британского правительства по вопросам снижения уровня преступности среди лиц, принадлежащим к группам риска. Сфера научных интересов охватывает деятельность полиции, профилактику преступности, преступность и виктимизация в России и постсоветских государствах.

Марианна Тривунович — независимый консультант Института конституционной и правовой политики/ Института открытого общества в Будапеште, Венгрия, в котором она работала в качестве менеджера антикоррупционной программы в странах Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии и Монголии. Принимала участие в ряде международных проектов по вопросам борьбы с коррупцией. Обладатель ряда научных степеней университета Вирджинии и Центрально-европейского университета в Будапеште.

Владислав Шапов — советник по вопросам интеграции в ЕС Министра внутренних дел Болгарии с октября 1997 г. до февраля 1999 г., советник болгарской миссии при ЕС в Брюсселе, по вопросам юстиции и внутренних дел, правам человека и меньшинств (февраль 1999 г. — июль 2001 г.). Работает над докторской диссертацией по вопросам современной идеологии в университете Софии. Обладатель научных степеней Софийского университета и Лондонской школы экономики и политических наук.

Д-р Желько Шевич — обладатель ряда научных степеней, преподаватель бухгалтерского дела и финансов, директор бухгалтерской и финансовой группы университета Гринвичская школа бизнеса, где он ведет широкий круг предметов, специализируясь на финансовом и банковском менеджменте. Автор более 50 публикаций, включая двух учебников для аспирантов на сербохорватском языке. Преподает в Белграде и Данди, а также в Японии, Германии, Украине и России. Консультант ряда фирм в странах Центральной и Восточной Европы по вопросам реструктуризации и приватизации. Член редакционной коллегии журнала «Экономист», первый вице-президент Балканского центра общественной политики и др.

Майкл Джакса Чамик — бакалавр общественных и политических наук в Даунинг колледже Кембриджского университета. Специализируется в социальной психологии, социологии преступлений, девиантности и социологии средств массовой информации и культуры. В настоящее время учится в Институте международных исследований в Женеве. Его исследование направлено на изучение альтернативной политики городской культуры молодежи в современных городах мира.

Ислам Юсуфи — работник Центра изучения политики в Будапеште, Венгрия; помощник по вопросам национальной безопасности, советник президента Республики Македония. Работал в Международном центре имени Вудро Вильсона в Вашингтоне, США, а также исследовательских структурах НАТО. Обладает научными степенями университетов Билкента и Амстердама.

Александр Ярмыш — ректор Национального университета внутренних дел Министерства внутренних дел Украины. Доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Академии правовых наук Украины, советник комитета Верховной Рады Украины (парламента), заслуженный юрист Украины. Сфера научных исследований охватывает историю государства и права, историю полиции Украины и постсоветских государств, а также реформирование полиции в Украине.