

**РЕФОРМУВАННЯ  
ПОЛІЦІЇ В КРАЇНАХ  
ЦЕНТРАЛЬНОЇ  
ТА СХІДНОЇ  
ЄВРОПИ**

ПРОЦЕС  
І ПРОГРЕС

М. Капаріні, О. Маренін та ін.

Київ  
2005

**Автори:**

П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек, М. Джакса-Чамік, Д. А. Дженкс, Ф. Джобард, Є. К. Дімовне,  
С. К. Івкович, М. Капаріні, О. Маренін, М. Пагон, Л. К. Палмер, Е. В. Плювашевський,  
О. Поволоцький, А. Робертсон, М. Тривунович, Ж. Шевич, В. Шопов, І. Юсуфі,  
О. Ярмиш

**Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи. Процес і прогрес** / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек та ін.; Під ред. М. Капаріні, О. Мареніна; Передмова О. Ярмиша. — К., 2005. — 296 с.

Реформування поліцейських систем у постсоціалістичних країнах, розширення процесу їх інтеграції у світову спільноту передбачають активний пошук і впровадження нових підходів у сфері управління органами внутрішніх справ, створення їх якісно нової моделі згідно зі стандартами, принципами і нормами, що ґрунтуються на інтернаціональному досвіді. Глобалізація міжнародних відносин і розвиток інтеграційних процесів у взаємодії між державами у сфері охорони й захисту основних прав і свобод людини й громадянина сприяли появі міжнародної співпраці в боротьбі зі злочинністю. Важливе теоретичне й практичне значення на цьому шляху має досвід правоохоронних органів інших країн, знання тих явищ, тенденцій і закономірностей, що визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами.

Цю книгу присвячено розгляду вищезгаданих питань, і вона буде корисною для всіх працівників правоохоронних органів, державних і політичних діячів.

Відповідальний за випуск О. Михалочко

ISBN

© Колектив авторів, 2005  
© Спеціальний факультет НУВС,  
переклад, 2005

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА ДО УКРАЇНСЬКОГО ВИДАННЯ</b> .....	5
<b>ВСТУП</b>	
Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи: необхідність змін .....	8
<b>Частина I. ЦЕНТРАЛЬНА ЄВРОПА</b>	
Розділ 1. Чеська поліція: прийняття принципів демократії .....	24
Розділ 2. «Леді йде»: тихе зникнення поліції НДР після 1989 р. ....	43
Розділ 3. Реформа поліції в Угорщині .....	59
Розділ 4. Реформування поліцейської системи Польщі .....	81
Розділ 5. Сутність поліцейської реформи в Словенії .....	97
<b>Частина II. ПІВДЕННО-СХІДНА ЄВРОПА</b>	
Розділ 1. Демократичне правління й адміністративна реформа: трансформація поліції в Болгарії .....	108
Розділ 2. Реформування поліції в Румунії .....	121
<b>Частина III. ЗАХІДНІ БАЛКАНИ</b>	
Розділ 1. Поліцейські реформи в Боснії й Герцеговині: зовнішній тиск і внутрішній опір. ....	138
Розділ 2. «Особлива та інша»: трансформація хорватської поліції. ....	159
Розділ 3. Реформа поліції в Македонії .....	181
Розділ 4. Поліцейська реформа в республіці Чорногорія .....	197
Розділ 5. Поліцейська реформа в Сербії .....	219
<b>Частина IV. ВОСТОЧНА ЄВРОПА</b>	
Розділ 1. Міліцейська реформа в Росії .....	238
Розділ 2. Реформа міліції в Україні .....	251
<b>ВИСНОВКИ</b>	
Процес і прогрес в реформуванні поліцейських систем .....	262
<b>ДОДАТКИ</b> .....	279
<b>АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК</b> .....	291
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	293

## Список таблиць і схем

Таблиця I.3.1. Зареєстровані злочини відповідно до розділів Кримінального кодексу (1991–2001 рр.) . . . . .	60
Схема I.4.1. Організаційна структура поліції Польщі . . . . .	86
Таблиця I.4.1. Динаміка злочинності в 1998-2002 рр. . . . .	88
Таблиця I.5.1. Скарги громадян на дії поліції в Словенії (1997–2000 рр.) . . . . .	101
Схема III.1.1. Основні види порушень прав людини за даними МООНБГ . . . . .	152
Таблиця III.2.1. Дисциплінарні розслідування, порушені стосовно офіцерів поліції . . . . .	174
Таблиця III.2.2. Результати дисциплінарних розслідувань і кримінальних справ, порушених стосовно офіцерів поліції (1992–1999 рр.) . . . . .	174
Таблиця III.5.1. Національний склад населення й поліції південної Сербії . . . . .	227
Таблиця III.5.2. Національний склад населення й поліції Санджака . . . . .	227
Таблиця A.1. Зведена таблиця: Західні Балкани. . . . .	279
Таблиця A.2. Зведена таблиця: Центральна й Південно-Східна Європа . . . . .	284
Таблиця A.3. Зведена таблиця: Східна Європа. . . . .	289

## ПЕРЕДМОВА ДО УКРАЇНСЬКОГО ВИДАННЯ

Ця книга побачила світ тому, що реформування поліцейських систем у постсоціалістичних країнах, розширення процесу їх інтеграції у світову спільноту передбачають активний пошук і впровадження нових підходів у сфері управління органами внутрішніх справ, створення їх якісно нової моделі згідно зі стандартами, принципами й нормами, що ґрунтуються на інтернаціональному досвіді. Глобалізація міжнародних відносин і розвиток інтеграційних процесів у взаємодії між державами у сфері охорони й захисту основних прав і свобод людини й громадянина сприяли появі міжнародної співпраці в боротьбі зі злочинністю. Важливе теоретичне й практичне значення на цьому шляху має досвід правоохоронних органів інших країн, знання тих явищ, тенденцій і закономірностей, що визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами.

Об'єктивно зростає вплив міжнародних стандартів і норм, що регулюють управління поліційними системами; реформаторських процесів, що відбуваються у даній сфері. У цих умовах впровадження в практику управління поліцейськими системами, що реформуються, сучасних підходів і моделей управління з урахуванням найкращого світового досвіду та існуючих стандартів на цьому терені стає не тільки об'єктивно обумовленою необхідністю, але й важливим фактором розвитку органів внутрішніх справ як професійної, стабільної й авторитетної складової частини державної влади.

При цьому головна увага концентрується на проблемах управління поліцією (міліцією) — у першу чергу, на управлінні персоналом поліцейських підрозділів, змін, що відбуваються в системі поліцейських органів у результаті орієнтації правоохоронної діяльності на забезпечення якості та суспільної користі своєї роботи. Прагнення до ефективності та якості послуг, що надаються населенню, поліпшення їх організації та розповсюдження в сучасних умовах визнається стратегічним напрямком розвитку поліції в багатьох країнах світу. Визначаючи головні підходи до створення нової моделі діяльності поліції, на конгресі в Мюнстері (1998) підкреслювалося, що поліція повинна розглядатися як сервісна служба, що надає послуги громадянам на окремій території, що поліція повинна існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг.

Немає необхідності говорити про те, що наша країна, як і інші країни Центральної та Східної Європи, увійшла в активний період суспільних і політичних перетворень. Події, що відбулися впродовж останнього року, не залишають сумнівів у тому, що система внутрішніх органів України вимагає радикальних змін. Проте ми як держава не встигаємо законодавчо прогнозувати й впливати на соціально-економічні процеси. До цього часу відсутня загальна концептуальна ідея реформування органів внутрішніх справ. Перетворення, що відбуваються, не завжди послідовні та не є першочерговими.

У книзі, яку Ви, шановний читачу, тримаєте в руках, викладено певні пропозиції, погляди на процеси реформування поліцейських систем країн Центральної та Східної Європи — НДР, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії, Болгарії, країн Балканського півострова, Росії. Зрозуміло, що вивчення зарубіжного досвіду не означає необхідність його прямого перенесення в практичну діяльність національних органів правопорядку. Однак аналіз цієї діяльності та використання окремих підходів або елементів, безумовно, є дуже корисним. Відомо, що вивчення досягнень інших завжди збагачує власну діяльність, дає можливість внести в неї необхідні корективи, розкриває ще не використані можливості.

**А. ЯРМИШ,**

*доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Академії правових наук України,  
ректор Національного університету внутрішніх справ (Україна, м. Харків)*

# ВСТУП

# РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ: НЕОБХІДНІСТЬ ЗМІН

*Марина Капаріні, Отвін Маренін*

## Вступ

Усвідомлення того, що діяльність поліції має величезне значення й для демократичних країн, і країн, які знаходяться в процесі демократизації, упевнено оволодіває свідомістю усіх — від політиків, учених, державних діячів і до самих поліцейських. Забезпечення особистої безпеки й відчуття, що життя й порядок захищені діями державних органів управління — одна з основних вимог, що суспільство висуває до держави.

Поліція відіграє вирішальну роль у будь-якому суспільстві — за ефективністю результатів її роботи, структурним становищем у вертикалі держави, за тим, що і як вона робить, за впливом на політичні й соціальні ідеї (Manning, 1997). Поліція є частиною системи державного управління (Shearing, 1996). Вона відіграє важливу роль у процесі формування держави, встановленні належних соціальних відносин, розв'язанні конфліктів мирним шляхом, створенні тих соціальних особливостей і зв'язків, що підтримують політичне життя (Loader and Walker, 2001)<sup>1</sup>. Неefективний, спірний або репресивний соціальний контроль підриває законність існуючих відносин між державою й суспільством, ускладнює процеси, що сприяють розвитку, і різко обмежує перебудову демократичних форм управління й порядку. Загалом, значення поліції виходить за межі її функціональних обов'язків. Суспільство покладає на державну владу проведення змін, а дії поліції будуть як відображати, так і впливати на них.

У державах, що переживають період перетворень (країни, що розвиваються; країни, що переходять на демократичний шлях розвитку; країни, у яких економіка знаходиться в стані занепаду), необхідність у створенні ефективних і законних систем безпеки очевидна. Немає впевненості в тому, що люди та їх майно в безпеці, якщо їх оточує безлад, насильство, етнічна й релігійна ненависть або корумповані державні інститути (Caparini, 2002; Dufield, 2001; Hendickson and Karoszka, 2002; Neild, 2001; Winkler, 2002; WOLA, 1999–2000). Як зауважує Вінклер (Winkler, 2002), без безпеки не може бути ні безперервного розвитку, ні процесу демократії, ні стабільності й миру! Мінімальний соціальний порядок, політична стабільність, економічний добробут і почуття людської гідності — важливі передумови для суспільного й індивідуального виживання й прогресу. Поліція є одним з органів, що можуть допомогти пережити труднощі перехідного періоду. Як стверджує Бейлі (Bailey, 2001), безпека важлива для розвитку демократії, а поліція визначає характер цієї безпеки.

---

<sup>1</sup> Лоадер і Волкер (Loader and Walker, 2001: 20) вважають, що «поліція завдяки своєму існуванню і функціонуванню здатна впливати на основні культурні характеристики цієї політичної спільноти, виступаючи, таким чином, як певний інтелектуальний інструмент». Ця складна функція лягає на поліцію додатковим тягарем.



Демократія, характер якої визначається кількома символічними принципами соціального життя, політичної діяльності й загальних цінностей, стала метою, до якої прагнуть держави, що переживають період перетворень. Міжнародне співтовариство підтримує реформи тільки в тому випадку, якщо їхньою кінцевою метою є реалізація демократичних принципів розвитку держави. Прогрес вимірюється встановленням інститутів і процесів, котрі визначають демократичну форму правління (McLaughlin, 1992).

Демократична поліція й демократичне суспільство існують у єдності. Демократична поліція не може бути створена, якщо не будуть забезпечені умови для існування демократичного суспільства, що передбачає наявність культури терпимості й довіри, дієвого законодавства й ефективно функціонуючих інститутів кримінального правосуддя. Водночас, якщо поліція буде поводитися недемократично, то теза про те, що держава й суспільство є демократичними чи рухаються до демократії, буде звучати непереконливо (Hills, 2000, Tanner, 2000).

У наступних розділах будуть: а) описані позитивні приклади поліцейської діяльності як результати процесів перетворення, міждержавних контактів і надання міжнародної допомоги; б) проаналізовано досвід, набутий у ході реформування поліції; в) описані цілі цього проекту й книги, яка повинна проаналізувати те, що зроблено й що повинно бути зроблено в ході реформування системи поліції держав, які знаходяться на перехідному етапі розвитку, з погляду загальноприйнятих принципів і практики демократичної політики.

## **Діяльність демократичної поліції**

Поліції надана значна влада, широкі повноваження й свободи. Поліція покликана захищати громадян. Але вона має право й на застосування сили, включаючи ту, котра здатна спричинити смерть, іноді не будучи за це покараною. Поліція може служити інтересам якихось кланів, а може й підтримувати такий порядок, котрий дозволить усім членам суспільства жити в безпеці. Через те, що поліція має владу й силу, їй необхідно контролювати. Поліція зобов'язана нести відповідальність за свої дії. Вона не повинна сама визначати умови своєї роботи, але їй необхідно надати досить влади й незалежності для самостійної реалізації своїх повноважень з метою підтримки справедливості, безпеки й стабільного громадського порядку.

У демократичних державах встановлення рівноваги між автономією (або довірою до поліції, що лежить в основі автономії) і контролем (або хоча б незначною недовірою до тих, хто має широкі повноваження) є найбільш складним завданням у реформі поліції. Поліції треба надати досить влади й повноважень для виконання роботи. Але обсяг цих повноважень не повинен ставити під загрозу добробут суспільства й людей. При вирішенні цього завдання теорія й практика спирається на три поняття: законність, професіоналізм і підконтрольність. Цілі демократичної реформи поліції (або створення системи демократичної поліцейської діяльності) підтримуються законністю, професіоналізмом працівників поліції й ефективною системою підконтрольності. Наявність цих трьох умов обов'язкова для визнання демократичного характеру поліцейської організації, при цьому всі ці три поняття мають бути гармонізовані. Професійна поведінка й відповідальність підтримують законність; відповідальність допомагає зробити поліцію професійною, законність обумовлює наявність у поліції широких професійних повноважень.

Законність є основним принципом діяльності будь-якої державної організації, включаючи поліцію, що прагне діяти ефективно. Законність дозволяє урядам вирішувати важкі завдання, не витрачаючи часу й зусиль на переконання або примус груп громадян чи окремих осіб погодитися із заходами, що не служать їх інтересам. Легітимні поліцейські утворення користуються довірою громадськості й держави. Громадськість оцінює роботу поліції, виходячи з досвіду взаємодії з нею, а також визначення її професійної культури поведіння сторонніми спостерігачами (наприклад, ученими, політиками й журналістами). Якщо робота виконана правильно, відповідно до очікувань і норм громади, поліція зберігає довіру суспільства. Легітимні рішення врівноважують мораль і стандарти суспільної поведінки з ефективністю й безпекою. Легітимні поліцейські утворення не просто захищають суспільство, а роблять це справедливо (Reiner, 1996).

Утвердження законності — це не неупереджений процес. Це глибоко політичне за своєю суттю явище, оскільки різні групи громадян, наділяючи поліцію повноваженнями або, навпаки, відбираючи їх, будуть установлювати різні пріоритети та баланс між безпекою й справедливістю винятково з урахуванням своїх інтересів. Утвердження законності — це тривалий процес, і рівень законності, віднайдений (досягнутий) поліцією й державою, буде відбивати політичну динаміку країни, що змінюється.

Професіоналізм у його широкому значенні передбачає, що поліція згодна з необхідністю досягнення балансу між ефективністю й правосуддям; що в неї є необхідні навички для того, щоб вирішити це завдання у своїй діяльності; а також те, що вона послідовно застосовує ці навички. На практиці підтримка балансу між справедливістю й ефективністю вимагає здатності приймати зважені рішення. Професійний поліцейський не повинен бути замішаний у дискримінаційних, корупційних або таких, що перевищують повноваження, діяннях. Автономія (хоча й обмежена), надана поліції, заснована на довірі з боку суспільства, а також на тому, що вона засвоїла ряд цінностей, у тому числі у сфері професійної етики, що обумовлюють досягнення демократичного балансу. Поліції, що здійснює самоконтроль, можна довіряти.

Але справи можуть бути й не настільки добрі. Деякі поліцейські можуть бути корумповані, зловживати владою, порушувати вимоги професійного кодексу поведінки й законодавства й бути втягнутими в кримінал. Одним словом, можуть бути порушення належної поведінки, що відбувається, коли в діяльність втягнуто значну кількість людей. Поліції можна довіряти, але не безмежно. Велике значення має підзвітність перед сторонніми особами. У демократичному суспільстві поліція повинна пояснювати й собі, й іншим членам суспільства свою поведінку. Поліція повинна усвідомлювати, що люди будуть давати їй характеристику, і вони мають на це право. Контроль є важливою функцією, а його механізм може набувати різних форм (Stone and Ward, 2000). Ефективність поліції обумовлена соціальними умовами, у яких вона функціонує, а також історією взаємодії поліції й суспільства (Goldsmith and Lewis, 2000). Перевага віддається складному внутрішньому й зовнішньому контролю й механізмам підзвітності.

Підзвітність і спостереження з боку громадян повинні функціонувати так, щоб дисциплінувати поліцію, застерігати її від неякісного виконання своїх обов'язків: вони служать позитивними функціями запобігання незначним порушенням і корупції, що закріплюється в думках і звичках поліцейських як нормальний аспект їхньої роботи. У процесі контролю руйнується порочне коло корупції й насильства (Mendes, 1999). Він не тільки стримує поліцію, але й поліпшує її методи роботи.

Слід указати на ефективність як важливий критерій демократичних методів роботи поліції, хоча цей термін стосується не специфічної характеристики поліції, а впливу її роботи на благополуччя суспільства. Демократичні поліцейські сили повинні доводити свою необхідність суспільству. У країнах з перехідною економікою злочинність, включаючи організовану транснаціональну злочинність, буде істотно зростати й створювати загрозу безпеці й спокоєві громадян, стабільності економічних і політичних інститутів. Навіть професійні поліцейські сили не зможуть користуватися довірою суспільства, якщо вони не стануть виконувати своїх основних функцій щодо підтримки порядку й не будуть нейтрально стежити за дотриманням законів і забезпеченням безпеки й захисту громадян, а також їх власності без дискримінації й упередження.

Ці три мети відображають досягнутий загальний консенсус з питань основних принципів демократичної поліцейської діяльності. Як відзначив Бейлі (Baylay, 2001: 76), елементи демократичної реформи поліцейської діяльності більше не є проблематичними. Деякі положення про те, якою повинна бути діяльність демократичної поліції, можна знайти в затверджених кодексах поведінки для офіцерів поліції (Рада Європи: Кодекс етики поліцейського; ООН — Кодекс поведінки працівників правоохоронних органів, Основні принципи застосування сили й вогнепальної зброї працівниками правоохоронних органів; Цивільна поліція — принципи і провідні вказівки; ОБСЄ — Кодекс поведінки з військово-політичних аспектів забезпечення безпеки). Деякі політичні документи розроблені національними урядами (наприклад, Будапештські рекомендації (Kadar, 2004)). Деякі з них формулюються в загальних дискусіях з питань демократії й демократизації.

Основні терміни й тези частково збігаються. Автори, кодекси, рекомендації відрізняються, головним чином, формулюваннями, пріоритетами тих чи інших якостей та принципів. До найбільш згадуваних принципів належать: безпартійність (політична нейтральність), справедлива репрезентативність основних прошарків населення; чесність; справедливість; підзвітність; прозорість; чуйність; високий рівень моралі; підконтрольність громадянському суспільству; орієнтованість на служіння суспільству; законслухняність; повага до прав людини; неупередженість; мінімальність використання сили; доступність; невоєнізований характер організації й культури (Amir 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).

Ці принципи зв'язані з трьома основними умовами, описаними вище, наприклад, безпартійність, високий рівень моралі, орієнтованість на служіння суспільству або репрезентативність є основними факторами забезпечення довіри громадськості. Небезстороння поліція, що служить певним соціальним і політичним групам, особливо нечисленним, або тільки державі, не буде користуватися великою довірою суспільства. Високий рівень моралі свідчить про те, що закони, дотримання яких забезпечує поліція, повинні перебувати в гармонії з домінуючими суспільними цінностями. Орієнтованість на служіння суспільству відображає вимога, що поліція повинна прислухатися до потреб громадян. Поліція, що не представляє всі прошарки суспільства, особливо розділеного, завжди буде перебувати під підозрою, якою б ефективною й професійною вона не була.

Професіоналізм належить до особливих цінностей здійснення поліцейської діяльності. Принципи справедливості, чесності, своєчасного реагування на звернення громадян, турботи про права людини, неупередженості, підпорядкування законів і мінімального

використання сили є основними елементами будь-якої концепції професійної й демократичної поліцейської діяльності.

Підзвітність включає поняття прозорості, демократичного й громадського контролю, відокремлення від військових (хоча це може бути спірним). Прозорість — це суттєва основа підзвітності. Якщо не можна сказати, чим займається поліція, то її не можна вважати підзвітною. Стає все складніше стримувати непрозорість, тому що розвиток і широке використання техніки ускладнює протидію поліції. Доступ до нових технологій, особливо до мережі Інтернет, розширюється. Аргументи про неможливість забезпечення вільного доступу до інформації спростовуються існуванням веб-сторінок, на яких розміщається широка інформація. Приховування інформації офіційними державними органами, у тому числі й з посиленням на їх секретний характер (використання грифа таємності варто строго обмежити), сприяє розповсюдженню чуток. Доти, поки прозорість не буде забезпечена, неофіційна інформація буде підривати й довіру до поліції, і громадську підтримку. В інтересах уряду й поліції запобігати чуткам, регулярно забезпечуючи громадськість надійною й точною інформацією.

Підзвітність означає, що уряди (та їх органи) будуть відкрито пояснювати, як вони використовують свої владні повноваження. Коли виникають проблеми і справи йдуть неналежно, підзвітність передбачає, що будуть започатковані коригувальні дії (Schacter, 2000). Демократичний контроль над поліцією означає, що поліція управляється за чітким внутрішнім ланцюжком, несе відповідальність перед цивільною владою й підпорядковується контролю з боку тих, хто перебуває за межами структури поліції.

Механізм підзвітності може набувати багатьох форм, що відрізняються за своєю ефективністю. Необхідно, щоб структури контролю існували всередині самої поліції. Структури, відповідальні за проведення розслідувань випадків зловживань з боку працівників поліції, існують у будь-якій поліцейській системі. Однак їх ефективність може стримуватися тим, що офіцери поліції судять рівних собі за становищем, і на них можуть впливати міркування помилкового почуття товариства.

Механізми зовнішнього контролю необхідні для того, щоб компенсувати ці недоліки, а також для того, щоб змусити громадськість повірити в те, що підзвітність поліції забезпечується надійно. Спостереження різними способами може допомогти визначити систематичні проблеми й можливі рішення, а також рекомендувати або вимагати змін у поліцейській практиці й процедурах.

Поліції слід бути підзвітні кожній з основних гілок влади. Виконавча влада здійснює прямий контроль центральних, обласних або місцевих рівнів уряду, визначаючи бюджет, основні принципи, пріоритети й правила діяльності поліції (хоча поліція зберігає певну незалежність своєї діяльності). Законодавча влада здійснює парламентський контроль над проходженням законів, що регулюють діяльність поліції та її повноваження. Інститут омбудсмена забезпечує проведення розслідувань за скаргами громадян. Правосуддя не тільки стежить за поліцією, але й при необхідності реалізує через неї громадянські й кримінальні процедури.

Іншими інститутами, що санкціоновані й підтримувані урядом, є комісії з розслідування, інститут омбудсмена, громадянські наглядові ради, установи аудиту (Chan, 1999; Johnson, 2003), а також дослідницькі бюро.

Демократичний контроль поліції може здійснюватися неофіційними механізмами, що діють знизу й підтримуються широкими масами на місцях. Такі механізми, що відбивають

місцеву специфіку, ґрунтуються на здатності й бажанні членів суспільства самостійно діяти, брати участь в управлінні, вимагати змін від уряду й інститутів уряду.

Ефективність механізмів підзвітності великою мірою залежить від ставлення політичних і номенклатурних лідерів до звітності: виконавець має дати згоду на впровадження самообмеження і підпорядкування інститутам, що наділені повноваженнями здійснювати контроль за їх діяльністю. Суспільство може відігравати вирішальну роль у чіткій вимозі прозорості й підзвітності уряду.

Таким чином, визначення, якою повинна бути демократична поліція з погляду професійної культури, ставлення до держави й суспільства, тепер не є проблематичним. Серед прогресивних офіцерів поліції, вчених і політиків існує єдність у визначеннях. Труднощі полягають у тому, як забезпечити демократичний характер діяльності поліції. Основна політична й практична проблеми полягають у тому, як створити і підтримувати організаційні структури управління, роботу особового складу, програми з навчання і освіти, оперативне спостереження, внутрішній контроль, механізми підзвітності й взаємодії з громадськістю, засобами масової інформації, викладачами, політичними органами, котрі втілюють демократичні методи роботи. Під час обговорення проблеми створення демократичної поліції на деякі питання слід звернути особливу увагу.

## Реформування

### *Принципи, а не моделі*

Не існує жодної практичної моделі роботи демократичної поліції, яку можна запозичити з книг. Немає жодного повного набору організаційних структур керування, оперативної роботи поліції, механізмів підзвітності й структурних зв'язків із суспільством і державою, що втілювали б демократичні норми й очікування. Є конкретні специфічні методи роботи й практичної діяльності, що відображають демократичні принципи і які можуть бути проаналізовані й адаптовані. Можна взяти якісь уроки й описати передовий досвід. Але чи можна застосувати його в умовах іншого суспільства — на це питання можуть відповісти тільки люди, які здійснюють реформування поліції. Карстедт (Karstedt, 2001—2002), інтерпретуючи Брейтветера і Драгоса (Braithwaite and Drahos, 2000), характеризує цей процес як «перехідну модель», пристосування досвіду й уроків одних країн до функціональних і символічних умов інших. Шість уроків демократизації описані у висновках про реформу в поліції (Див.: Grugel, 1999).

У демократичних державах і суспільствах методи роботи поліції постійно зазнають змін. З'являються нові ідеології (наприклад, технології поліцейської діяльності, засновані на підтримці громадськості або використанні фактора ризику). Розвиваються нові стратегії роботи поліції (наприклад, зв'язку з неофіційними структурами громадського контролю й інститутами громадянського суспільства). Механізми підзвітності відповідають змінам часу. Основні організаційні механізми (централізація, децентралізація, делегування повноважень) випробуються або поступово розвиваються. Якщо основні позитивні концепції демократичних методів роботи поліції постійно переосмислюються в демократичних державах, то зрозуміло, що єдиної специфічної моделі не може бути, але основні цінності, принципи й цілі демократичних методів роботи можуть бути показані на конкретних прикладах. Це, у свою чергу, може послужити поштовхом для нових ініціатив. Але це вже інше питання.

### ***Адаптація й необоротність***

Адаптація має негативний і позитивний боки. Основна ознака країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою — це існування поліції, котра має історію багато в чому не демократичну. Усі країни, що описані в цій книзі, були комуністичними за ідеологією, хоча з деякими відмінностями. І всі вони або входили до складу СРСР, або перебували під його впливом. До початку реформ має бути осмислено й узагальнено досвід роботи демократичної поліції, і вади, що перешкоджають реформі, мають бути усунені. Неможливо здійснити реформу в поліції з нуля.

У країнах з перехідною економікою, у тих, котрі в минулому перебували під патронатом СРСР, поліція служила потребам держави й правлячої еліти, вона була дуже політизована й мілітаризована у своїй орієнтації, структурі й оснащенні. Для того, щоб забезпечити легітимність і необоротність реформ, поліцію необхідно деполітизувати й децентралізувати. Для того, щоб забезпечити адаптацію демократичних принципів до місцевих умов, необхідно вирішити, що варто ліквідувати, а що, навпаки, впровадити у сферу роботи з персоналом, розробку правової бази чи організаційної структури.

Питання адаптації будуть віддані на відкуп тим, хто здійснює реформи, тобто людям, які будуть жити з новою поліцією. До них належать: політичне керівництво, громадянське суспільство, але також і сама поліція. Міжнародна підтримка може служити тільки джерелом, а не двигуном реформи. Необхідність адаптації, обмеження зарубіжної допомоги набагато важливіші для ідеологічного й стратегічного переосмислення, чим для впровадження технічних навичок у системи, що реформуються. Якщо адаптація не буде контролюватися місцевими зацікавленими структурами, то реформи не стануть необоротними.

### ***Зовнішні умови та засоби для досягнення цілей***

Адаптація вимагає точного врахування конкретних умов, у яких функціонують існуючі й попередні поліцейські системи. Реформи в поліції впливають на основні політичні й етичні цінності. Від цих реформ хтось виграє, а хтось — програє. Нова ефективна робота демократичної поліції перерозподілить повноваження, ресурси, права й привілеї. Захист стає вигідним для тих груп, які могли б бути подавлені. Поліція починає по справедливості служити більшості населення. Основний політичний контроль за поліцією, якого покладено на державу та її керівників, переходить до громадянського суспільства. Певний опір реформам у поліції буде виявлятися завжди.

Здійснення реформи не є самодостатнім процесом, хтось повинен це робити і робити наполегливо, постійно, з чітким усвідомленням суспільних і політичних наслідків реформи, що виходять за межі поліцейської діяльності. Розуміння того, звідки буде виходити опір, і запобігання проблемам, пов'язаними з можливим розчаруванням, є обов'язковими завданнями для реформаторів. Обеззброєння потенційних противників реформи, включаючи тих, хто служить у самій поліції, — є інше завдання, так само, як і акумуляція ресурсів, необхідних для забезпечення необоротності реформ.

### ***Пам'ятати про правосуддя***

Реформи часто необхідно захищати в обстановці, де переважають і зростають злочинність та страх. Ця тенденція почасти є основною причиною надання міжнародної допомоги для проведення реформ, що дозволять поліції більш ефективно боротися зі злочинністю, особливо організованою. У процесі підвищення ефективності діяльності

поліції існує небезпека, що проблема забезпечення правосуддя може бути витиснута на другий план, хоча б навіть і тимчасово. Звичайно, дехто буде говорити про важливість дотримання принципу правосуддя, але при цьому відзначатимуть, що дотримання цього принципу є другорядним порівняно з питаннями боротьби зі злочинністю.

Однак реформи породжують інерцію, стають частиною професійної, адміністративної роботи і культури поліції. Правосуддя, витиснуте на другий рівень, навіть тимчасово, залишиться ущемленим. Необхідний демократичний баланс буде порушено в бік ефективності. У короткостроковій перспективі ефективність може викликати в населення почуття довіри, у довгостроковій — ефективність сама по собі не зможе досить довго підживлювати довіру.

Теза про те, що ефективність і правосуддя блокують одне одного і що пріоритет одного означає втрату іншого, заперечується вченими, реформаторами й поліцією. Як відзначає Нейлд (Neild, 2001: 34), поважають ту роботу поліції, що є ефективною. Повага прав людини не підриває систему кримінального правосуддя. Вона має велике значення для громадського порядку і втілення закону в життя (Див.: Baylay, 2002). Практична діяльність поліції, якій не вистачає елемента правосуддя, буде ще більше віддаляти її від суспільства, змушуючи при виконанні своєї роботи покладатися на примус, залякування й страх. Громадськість не буде добровільно співробітничати зі структурою, яку вона боїться й не поважає. Поліція не може виконати свої функції в ізоляції або без підтримки з боку соціальних інститутів управління. Реформа повинна здійснюватися в межах усієї системи карного правосуддя, у якій поліція є тільки її частиною. Реформи законодавства, ефективна й чесна прокуратура, функціонуючі суди, різноманітні правоохоронні системи повинні підтримувати поліцію в її роботі. Поліція часто ставиться з осудом до роботи інших інститутів карного правосуддя, особливо судів, коли судді й прокурори наполягають на обмеженні повноважень поліції при провадженні розслідувань, допитів, затримань та застосуванні сили. Ці обмеження є необхідними для системи, що залишається вірою в законі й прагне підтримувати правосуддя й безпеку.

### **Не словом, а ділом**

Реформи повинні проявлятися на вулиці, у звичайній роботі поліції. Відносно легко розробити плани реформи, сформулювати нові завдання, цілі й цінності. Але набагато важче завдання — реалізовувати ці плани тривалий час. Оцінки реформи повинні йти перед риторикою, щоб стежити за тим, що дійсно змінилося в поведінці керівників поліції, керівників середнього рівня й патрульних поліцейських.

Слід зробити два висновки з цього спостереження. По-перше, реформа в поліції повинна ґрунтуватися на самій поліції, на розумінні її завдань і роботи. Питання, на яке слід відповісти, — чому особовий склад, що його держава найняла на роботу, має погоджуватися на реформування, по-новому розглядати свою практичну діяльність, вивчати й застосовувати нові навички взаємин з людьми, яким вони служать. Реформи тільки тоді втілюються в життя, коли вони стають життєво необхідними. Потрібно, щоб реформи й політика здійснення реформ були важливі для поліції. Поліція, що знає про роботу більше, ніж ті, хто цим не займається, повинна брати участь у плануванні й реалізації реформ.

Основною проміжною метою реформ є створення культури поліції, яка б містила демократичні цінності. Без цієї культури можуть бути розроблені прекрасні плани й концепції,

буде багато риторики, але мало справжньої роботи на вулиці. Створити культуру демократичної поліції — завдання важке, але важливе.

### **Зв'язок з «тіньовими структурами»**

Загальною характеристикою країн перехідного періоду є поява «тіньових структур», тобто неофіційних, недержавних напівлегітимних організацій. Якщо поліція неефективна або корумпована, або ж їй не довіряють, або вона служить лише інтересам еліти, то будуть створені неофіційні механізми підтримки порядку й безпеки, котрі зроблять те, чого не змогла зробити поліція — забезпечити мінімальний рівень порядку й почуття безпеки. «Тіньові структури» можуть набувати різних форм, але найчастіше вони мають форму технологій охорони правопорядку шляхом залучення громадськості або сусідів; або шляхом створення приватних охоронних підприємств, які більш високою, чим у поліції, заробітною платою відтягають на себе значні людські ресурси; чи за допомогою кримінальних груп, що нецивілізованими способами забезпечують певний порядок для захисту своїх інтересів і, тим не менш, знаходять деяку підтримку серед громадськості, для якої вони є єдиним, хоча й кримінальним джерелом стабільності. Поліція, від керівництва до рядового, повинна знати, як поводитися з «тіньовими структурами» для того, щоб підтримувати легітимні утворення й боротися з незаконними.

### **Довготривалий процес**

Реформи потребують часу й терпіння. По-перше, ніщо не буде працювати так, як планується й очікується. У процесі будуть зміни. По-друге, як відзначалося, буде опір, який треба перебороти таким чином, щоб заперечення суперників виглядали нерозумними й незаконними, що захищають свої власні інтереси, а не інтереси суспільства й держави. По-третє, навіть ті реформи, що були зустрінуті з ентузіазмом, згодом можуть не отримати активної підтримки. Рутинність реформ вимагає проведення час від часу агітаційних кампаній для підвищення ентузіазму. По-четверте, хід реформ має відповідати місцевим умовам так, щоб не «приголомшити» ні поліцію, ні громадськість (Gotlieb *et al.*, 1998: 84). По-п'яте, як переконливо довів Жао (Zhao, 1996) на прикладі організації охорони правопорядку в США з опорою на громадськість, поліція прагне надати реформам таку форму, щоб вони відповідали її інтересам; крім того, вона схильна до прийняття тих нововведень, що не вимагають змін існуючого внутрішнього розподілу влади й повноважень в організації. По-шосте, реформи повинні стати управлінською практикою, а стосовно керівних кадрів необхідно застосовувати практику ротатії. Слід розробити систему підготовки управлінського складу в міру просування останнього кар'єрними щаблями.

### **Реформа поліції в Центральній і Східній Європі**

Розпад СРСР, експансія Європи в політичний і економічний простір, що звільнився, внутрішні політичні події, що розчистили шлях структурним перетворенням влади, держави й громадянського суспільства, а також нові міжнародні й внутрішні загрози безпеці — усе це створює величезну потребу реформувати скомпрометовану систему безпеки, успадковану від старого порядку. Цій системі, включаючи й поліцію, не вистачало законності. Радянський Союз розпався остаточно й у короткий термін. Він не мав палких прихильників, крім привілейованої еліти та її прибічників. Влада держави та партії трималася на апатії й покірності суспільства, а також суворому й публічному покаранню інакомислячих. Хоча держава й спиралася на страх і політичний опортунізм, багато



людей відкидали такий стиль державного правління (шляхом підпільної економічної активності, неофіційного суспільного управління, злочинної діяльності й масових маніпуляцій правилами й законами, корупції, створення неформальних структур (Див.: Los, 1988; Shelley, 1984). Використання служб безпеки для боротьби з дисидентами й спостереження за громадянами значною мірою сприяло вихолощуванню законності. Реформування сектора безпеки й поліції, тобто тієї частини сектора, з якою найчастіше має справу громадськість, стало пріоритетом.

Значна частина статей з цієї книги була представлена на симпозіумі «Реформа поліції в Центральній і Східній Європі», організованому за сприяння Женевського центру демократичного контролю за збройними силами (ЦДКЗС) у Празі, столиці Чехії, 8–9 листопада 2002 р. На симпозіумі було проаналізовано хід реформ за останні 14 років з моменту падіння державних соціалістичних режимів у Центральній і Східній Європі й розпаду СРСР. Що справді змінилося в системі поліцейської діяльності? Основною метою цього дослідження було визначити, на якій стадії реформування ми перебуваємо. Що вже зроблено, а що ще треба зробити для того, щоб поліцейська система стала більш демократичною й ефективною? Концентрацію уваги на демократичній реформі відображає мандат ЦДКЗС, спрямований на проведення реформування й забезпечення демократичного контролю над сектором безпеки в країнах з перехідною економікою й у країнах, що розвиваються. ЦДКЗС сприяє обмінові інформацією про позитивні приклади, позитивний досвід, ефективною політикою у сфері здійснення демократичного контролю над силами безпеки, включаючи поліцію.

Підзвітність, а також забезпечення прозорості діяльності сил безпеки, розвиток у представників громадянського суспільства, засобів масової інформації й законодавчих органів необхідних навичок оцінки рівня безпеки й здійснення контролю над силовими структурами держави лежать в основі завдань ЦДКЗС і є наріжним каменем концепції демократичної реформи й ефективного управління. По мірі зміни системи поліцейської діяльності потребує змін і механізм спостереження, підзвітності та контролю, наприклад, упровадження технологій, пов'язаних з охороною правопорядку за допомогою громадськості в США й Великобританії, призвело до необхідності створення нових форм співробітництва й контролю між поліцією та суспільством, якому вона служить і яке захищає (Greene, 1993; Greene and Pelfrey, 1997). Існуючі методи зовнішнього контролю змінюються у своїх пріоритетах, доступності й наслідках, адже завдання поліцейських сил і їх основна стратегія змінюється від боротьби зі злочинністю до її запобігання, від автономного професійного контролю — до співробітництва тощо. Аналогічні зміни в системах підзвітності будуть відбуватися по мірі реформування самих держав.

Учасники були обрані видавцями на підставі знання системи діяльності поліції у своїх країнах. З деякими ми були знайомі особисто, когось знали за публікаціями, декого нам рекомендували нейтральні експерти. Коли вони погодилися написати й подати нам свої статті, ми попросили авторів ознайомити зі змістом рукописів всіх учасників симпозіуму ще до початку його роботи. Чотири автори не змогли бути присутніми через зайнятість.

Ми хотіли охопити якнайбільше колишніх соціалістичних держав, що сьогодні переживають перехідний період. Щодо деяких країн було доволі легко знайти кваліфікованого експерта, щодо інших — виникали труднощі. Включення Східної Німеччини (якої вже не існує) ґрунтувалося на двох важливих моментах. Ми розуміли, що Східна Німеччина й зміни в системі діяльності поліції в період приєднання до Західної Німеччини дозволили б

зробити конструктивний і повчальний аналіз, як змінюється система роботи поліції, якщо умови, у яких проходять перетворення, кардинально відрізняються від інших держав. По-друге, ми знаємо про шановного вченого, який хотів зробити внесок у тему, про яку англійською мовою було написано дуже мало.

Ми попросили дослідників зосередитися на звичайній, повсякденній роботі поліції, тобто на роботі, котра вимагає від поліцейських величезної енергії й часу в будь-якому суспільстві. Поліція виконує багато завдань, деякі з яких досить специфічні (збір оперативної інформації, робота спеціальних груп, що мають справу з громадськими безпорядками, виконання постанов адміністративних органів). Організація спеціальної роботи значно відрізняється від звичайної роботи поліції «на вулиці» за методами й мотивами взаємодії з громадськістю. Нас цікавили ті види поліцейської діяльності, з якими громадяни найчастіше зіштовхуються як потерпілі чи правопорушники, або коли їм потрібні якісь послуги, наприклад, інформація чи допомога.

Авторам було запропоновано відповісти на три основних питання. Перше полягало в описанні реформ і змін, що мали місце після 1989 р., за п'ятьма аспектами:

1. *Цілі.* Які були цілі реформ, визначені реформаторами? Які завдання поліції, політична риторика й ідеологія? Хто вимагав проведення реформ? Хто чинив їм опір?
2. *Законний статус і повноваження поліції.* У чому полягав мандат, роль і функції поліції? Як правовий захист поліції й громадськості відображається в законі?
3. *Організаційні структури й методи.* Які зміни відбулися в організаційній структурі? Як змінилися прийоми роботи? Що було зроблено з метою підвищення рівня репрезентативності поліції?
4. *Оперативна робота й методи поліції.* Чи були спрямовані ресурси поліції на втілення демократичних методів роботи? Якій ролі й функції поліція надає особливого значення? Які були докладені зусилля, щоб створити відповідну професійну культуру?
5. *Механізми спостереження й підзвітності.* Які зовнішні й внутрішні механізми підзвітності було прийнято й впроваджено? Яка процедура перевірок скарг стосовно поліції? Які дії поліції контролюються?

По-друге, авторів попросили оцінити виконання й успіх реформ:

1. *Демократизація.* У якій мірі реформи змінили систему роботи поліції на професійну, орієнтовану на служіння суспільству, відповідальну й ефективну? Які зусилля було зроблено, щоб деполітизувати й демілітаризувати поліцію? Чи проникло уявлення про службу суспільству в культуру й практику роботи поліції або спрямувало поліцію до цієї мети?
2. *Легітимація.* Чи є якісь рекомендації, як узаконити поліцейські структури і їхні дії, практику в очах громадськості? Які відносини між поліцією і громадянським суспільством? Які відносини з недержавними службами безпеки?
3. *Проблеми й труднощі.* Які перешкоди існують для подальшого руху реформ? Які проблеми все ще залишаються?
4. *Інтеграція реформ у відносинах між державою й суспільством.* Як поліція пристосовується до впроваджуваних серйозних політичних і соціальних змін? Чи є система охорони правопорядку перешкодою або ж підтримкою перетворенню суспільства?

По-третє, який внесок у теорію й практику можуть зробити описані реформи поліції?

Реформи, що розроблялися й утілювалися в життя в описуваних країнах, ґрунтувалися на використанні досвіду західних демократичних країн і міжнародних норм та стандартів у сфері демократичної й підзвітної роботи поліції.

Реформаторам в усіх країнах добре відомі очікування міжнародних і регіональних органів, іноземних держав, міжнародних і внутрішніх національних урядових організацій, окремих консультантів і вчених, представників міжнародної поліції. Країнам-кандидатам до вступу у Європейський Союз були показані шляхи модернізації своїх поліцейських структур відповідно до стандартів, що існують. Значну допомогу надали міжнародні консультанти й представники національних урядових організацій, а також національних поліцейських структур з питань визначення шляхів демократизації поліцейської діяльності й досягнення кінцевих результатів. Досвід західних демократій стосовно того, що робити і як робити (Baylay, 2001), передавався через численні різноманітні канали міжнародної допомоги. (Бейлі нарахував 87 пунктів у сфері отриманого досвіду й уроків.)

Чотирнадцятирічний досвід у цих країнах дає уявлення про важливість таких уроків. Чи спрацювали вони в цих країнах? Які спрацювали, а які ні? Чи треба модифікувати отриманий досвід, і, якщо так, то яким чином? Які висновки були зроблені з самого досвіду?

Дотепер потік інформації, поради, позитивні приклади, висновки й уроки йшли в основному в одному напрямку, із заходу на схід. Але в міру того, як реформуються й самі суспільства, і їхні структури безпеки, накопичується й відповідний позитивний досвід, що становить інтерес для політиків, поліцейських керівників, учених і аналітиків. Цей досвід, можливо, корисний і на Заході, дасть поштовх до зміни думок, що існують, щодо реформування поліції й перетвориться в джерело знань (Ragon, 1996) для всіх, хто вивчає й займається практичною діяльністю поліції.

Цей досвід може сприяти теоретичному осмисленню проблем зміни тих аспектів поліцейської ідеології, організації й практики, що можуть протидіяти проведенню реформ. Ми попросили авторів статей окреслити, які теоретичні висновки можуть бути зроблені з досвіду реформування описуваних країн.

Симпозіум мав велике значення. Кожен автор представив свою статтю. Двох учасників попросили прокоментувати їх. Після представлення і перших коментарів, що мали вигляд вільного, толерантного й часто досить жвавого обговорення, дискусії продовжувалися й під час неофіційних зустрічей. Усі 12 учасників, що були практиками або теоретиками, чи тими й іншими у сфері практичної роботи поліції, і склали групу досвідчених фахівців, яким було б важко знайти заміну. Подібність або відмінність досвіду їхніх країн, питання аналізу й інтерпретації, стандартів для оцінки змін і результатів (що справді було новим, а що не змінилося) були основними питаннями, на які необхідно було дати відповідь у кожному розділі. Це було приводом для суперечок і критики, тривалих дискусій щодо методики опису й аналізу, з питань вибору пріоритетів.

Редактори визначили основні напрямки доопрацювання авторами свого матеріалу за результатами обговорення під час симпозіуму. Деякі початкові рекомендації, запропоновані редакторами, було дещо змінено під час обговорення. Метою рекомендацій було визначити основу для проведення аналізу і, таким чином, полегшити читачам завдання співставлення процесів реформ. Автори внесли відповідні виправлення.

Сподіваємося, що цей проект допоможе виявити деякі проблеми й динаміку реформування поліції в колишніх комуністичних країнах, накреслити різні підходи й напрямки дій, ужитих у цих державах з тим, щоб сприяти проведенню демократичних реформ, оцінити труднощі, що виникають на шляху. Описи й оцінки, подані на цих сторінках, мають допомогти політикам, практикам, теоретикам і експертам краще зрозуміти вимоги й перешкоди на шляху демократизації інституту, котрий найбільше пов'язаний з реалізацією повноважень держави і впливає на благополуччя й безпеку окремих громадян. Ми дякуємо учасникам за надану допомогу на цьому шляху.

У наступних розділах буде представлено зріз процесу реформування поліції в країнах регіону станом на середину 2003 р. В останньому розділі зроблено загальні висновки й окреслено основні невіршені проблеми у сфері політики й наукових досліджень.

### Література

- 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. Marenin, 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, 2<sup>nd</sup> 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*. 2<sup>nd</sup> 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](http://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.

Частина I  
ЦЕНТРАЛЬНА ЄВРОПА

## Розділ 1

**ЧЕСЬКА ПОЛІЦІЯ:  
ПРИЙНЯТТЯ ПРИНЦИПІВ ДЕМОКРАТІЇ***Девід А. Дженкс***Вступ**

Завжди вважалося, що одним з основних методів забезпечення громадського порядку в демократичних країнах, які розвиваються, є вдосконалення системи кримінального права, що допомагає підтримувати порядок, не звертаючись до тоталітарної тактики, яка використовувалася при колишніх режимах. Реалізація цієї мети виявилася непростим завданням для чеської поліції після падіння комуністичного режиму в 1989 р. Протягом того вирішального року поліція залишилася одним з тих суспільних інститутів, що продовжували підтримувати комуністичну партію навіть тоді, коли інші відкинули її й виступили за проведення демократичних реформ. Хід подій прискорився в листопаді 1989 р., коли з'явилися чутки про грубе придушення поліцією повстання студентів, що призвело до ескалації конфлікту і, зрештою, сприяло поваленню діючого режиму.

Наскільки ж успішно чеська поліція як організація з давно сформованими авторитарними традиціями змогла адаптуватися до впроваджуваного демократичного стилю діяльності? Через складність опису проблеми демократизації поліції стаття розбита на три частини. Перша частина являє собою опис змін у діяльності поліції Чехії, починаючи з 1989 р. Друга — містить оцінку провідних фахівців у системі кримінального права Чехії проведених реформ; проблем, що потребують вирішення, і прогнози на майбутнє. Третя — визначає основні демократичні принципи, які застосовуються загалом до поліцейських організацій, та їх оцінку в контексті досвіду чеської поліції. Стаття містить також приклади-ілюстрації й основні підсумки. Вірогідно, що чітке розуміння прогресу в цій галузі матиме позитивний вплив на поліцейські дослідження; а також допоможе політичним діячам Чехії, які надзвичайно зацікавлені результатами своїх перетворень, спрямованих на реалізацію демократичних ідеалів. Таким чином, це дослідження буде сприяти вивченню проблеми реформування поліції в Чеській Республіці, що викликає підвищений інтерес у Центральній і Східній Європі, а також в інших країнах.

**«Метаморфози» поліції Чехії після 1989 р.**

Гавелка (Havelka, 1997) описав політичні, соціальні й економічні зміни в Чехословаччині за так званим «принципом відкритості» через відсутність керівних принципів для цих перетворень. Чеські лідери залишилися наодинці при розв'язанні питання, як рухатися до демократичного суспільства? Водночас перед чехами постали такі ж проблеми, що й перед їх посткомуністичними сусідами, котрі обрали шлях будівництва демократичних суспільств за західним зразком. Незважаючи на те, що всі ці перехідні держави, включаючи Чехословаччину, могли спостерігати за безліччю прикладів демократій, що існують, не було жодного прикладу того, як насправді реалізувати хоча б одну з них. Процес демократичного розвитку був невизначеним, усе могло робитися лише за їх власною ініціативою.



У той час, коли центральний уряд сам не знав, як же просуватися вперед, підпорядковані йому міністерства й відомства були дезорієнтовані ще більше. Висувалися вимоги почати реформування деяких державних структур, включаючи поліцію Чехії. Щоб полегшити еволюцію нового суспільного порядку, було визнано необхідним провести ряд змін. Знаючи про необхідність поліпшення своєї репутації, представники поліції розуміли, що вони не можуть дозволити собі чекати, поки уряд схвалить нові демократичні закони й положення. Саме в ці непевні часи й було зроблено перші кроки в реформуванні поліції.

Нові лідери Чехословаччини зіткнулися віч-на-віч з проблемою: як швидко реорганізувати міністерство внутрішніх справ. Це було непросте завдання, тому що жодна інша організація не залишалася настільки вірною комуністичному минулому, як поліція (Lundberg, 1993). Через три місяці після революції нове міністерство внутрішніх справ скасувало службу державної безпеки (таємну поліцію — *Statni Bezpecnost*). Колишніх офіцерів держбезпеки негайно відсторонили від обов'язків і змусили повернути все майно, включаючи табельну зброю, до міністерства. Було створено кілька комісій для сприяння контролеві й оцінці нової поліції. До складу цих наглядових органів увійшли представники громадськості й колишніх офіцерів поліції, яких змусили звільнитися з міністерства в 1968 р. за підтримку руху «Празька весна» (Lundberg, 1993).

Головною метою реформаторів було досягнення значного зменшення влади міністерства внутрішніх справ. Проведення деяких аспектів цієї реформи виявилось не дуже складною справою, наприклад, військову контррозвідку передали в підпорядкування міністерства оборони. Однак реформу ускладнював той факт, що раптом дві республіки (Чехія і Словаччина), які складали федерацію, почали вимагати незалежності. У відповідь лідери республіки вирішили створити регіональну й муніципальну поліцію, тобто підрозділи, що будуть більш гнучко, ніж національна поліція, реагувати на місцеві проблеми (Lundberg, 1993). Такі труднощі продовжили процес перерозподілу повноважень федерального міністерства.

Ці ранні спроби реформування відбувалися за екстремальних обставин, а саме: деморалізації особового складу й повної відсутності необхідної правової бази. Віра суспільства в поліцію була дуже низькою (Burianek, 1998), у той час як рівень злочинності зростає (Criminological Institute, 1996). Хоча ріст злочинності пояснювався, хоча б частково, штучно заниженою офіційною статистикою часів комунізму, він виступав вирішальним фактором усе зростаючого негативного сприйняття поліції громадськістю. Громадськість звикла пояснювати ріст злочинності неефективністю й некомпетентністю поліції, що ще більше підірвало віру громадян у цю організацію. Встановити, а потім підтримувати безпечне суспільство без громадської підтримки було надзвичайно важко.

Наприкінці 1990 р. Федеральні збори прийняли закон про надання Чеській і Словацькій республікам права створювати свої власні поліцейські сили (Lundberg, 1993). Додаткові акти, що регламентують діяльність поліції, були прийняті тільки в липні 1991 р. Ці нові закони залишили у віданні федерального міністерства внутрішніх справ тільки федеральні сили поліції, коло обов'язків яких було значно скорочене. У чому полягають відмінності між федеральними й республіканськими силами, залишалось нез'ясованим, і протягом кількох років ішли дебати з питань розмежування їх компетенції. Ці дебати припинилися тільки з розпадом Чехословаччини в 1993 р. і з розпуском федеральної поліції.

Поліцейську реформу в Чеській Республіці ускладнювало нестабільне політичне становище. Приміром, Томас Градилек (Tomas Hradilek) пішов у відставку на початку 1990 р., усього через два місяці після призначення на посаду міністра внутрішніх справ. Відставку

спрочинили чутки про його колишні зв'язки з комуністичною партією. Його замінив Томас Сокол (Tomas Sokol), 38-літній юрист і колишній правозахисник, який працював пражським муніципальним прокурором (Lundberg, 1993). Незважаючи на нестабільну політичну обстановку, міністерство втілило в життя кілька ключових організаційних змін. Одним з перших було відокремлення діяльності поліції від діяльності інших міністерств. З цією метою міністерство було розділено на п'ять незалежних підрозділів. Поліцейський підрозділ зберіг більшість своїх працівників, що склало майже половину всіх співробітників міністерства. Інші чотири підрозділи поділили практично в рівних частках усіх працівників, які залишилися. Ці підрозділи займалися справами міністерства, що не підпадали під юрисдикцію поліції, наприклад, виборами, політичними змінами й адміністративними питаннями.

Усередині міністерства й уряду в результаті процесу люстрації були звільнені особи, запідозрені в тісних контактах з минулим комуністичним режимом. Люстрація проводилася не тільки в уряді, але й серед громадськості Чехії (Rosenberg, 1995). Передбачалося, що люстрація повинна була проводитися з дотриманням процедурних запобіжних заходів, особливо при вивченні архівів держбезпеки, проведенні формальних слухань і даванні показань свідків. Незважаючи на прийняття федерального закону, що регламентує цю процедуру, чеська поліція не займалась навіть формальним розглядом справи, перш ніж звільнити співробітників-комуністів. У результаті з міністерства було звільнено багато співробітників, яким перед цим навіть не надали можливість захистити себе на обов'язковому за законом формальному слуханні справи.

Інші труднощі на шляху проведення поліцейської реформи були зв'язані з проблемами технічного переоснащення. До вересня 1991 р. федеральна поліція мала в розпорядженні тільки 22 автомобілі, обладнані радіостанціями, 3 радіотелефони, 22 бронезилети й жодного центрального комп'ютера: поліцейські дільниці обмінювалися написаними від руки рапортами (British Delegation, 1991). Невеликі поліцейські дільниці вводили почергові графіки використання автомобілів, коли транспортні засоби були доступні, і здійснювали піше патрулювання — коли тих не було (Sacher, 1991). Деякі з машин, що мала поліція, були настільки старими, що ніяк не могли зрівнятися з тими, які використовували кримінальні угруповання, що незадовго до цього перемістилися в Чехословаччину. Ян Козлік (Jan Kozlik), колишній начальник федеральної поліції Чехії, коментував це так: «Нам доводиться мати справу зі злочинцями, що краще організовані, ніж поліція» (Lundberg, 1993: 4). Інша перешкода виникла навесні 1991 р., багато поліцейських установ були змушені звільнити приміщення, відібрані в католицької церкви в період комуністичного режиму. Приміром, з поверненням поліцейської дільниці в районі Малоостранська (Malostranska) церкві святого Миколая Прага змушена була перемістити свою карну поліцію з монастиря, який вона займала з 50-х рр.

Іншим випробуванням для реформаторів був прийом на службу й утримання на службі компетентного персоналу. До 1989 р. у Чехословаччині нараховувалося 23000 кадрових офіцерів поліції (Criminological Institute, 1996). Після революції республіканським і місцевим силам поліції було дозволено збільшити цю цифру на 8000 офіцерів протягом двох років, з урахуванням вакансій, що з'явилися після люстрації, і нових обов'язків республіканських та місцевих сил поліції, переданих їм федеральною поліцією після 1991 р. Незважаючи на дозвіл приймати на службу нових офіцерів, новачків було знайти важко. У березні 1992 р. у республіканській поліції нараховувалося 3000 вакансій. Навіть сьогодні некомплект особового складу продовжує залишатися проблемою для поліції Чехії.

Закон про поліцію 1991 р. визначив роль і організаційну структуру поліції. Уперше більше ніж за сорок років федеральна й місцева поліція були визнані цивільними організаціями. Командна ієрархія передбачала посаду начальника поліції, який призначається парламентом, і шефа поліції, що підпорядковувався міністрові. Закон про поліцію містив також керівні вказівки щодо нових управлінь поліції. До складу кожного управління входили підрозділи кримінального розслідування, патрульно-постової служби, дорожньої поліції, захисту громадських діячів, по боротьбі з економічними злочинами й адміністрація.

Обов'язки поліції були чітко визначені з урахуванням її нової ролі в демократичній державі, що розвивається. Ці обов'язки включали захист особистості й власності, виявлення й розслідування злочинної діяльності, підтримка громадського порядку, управління дорожнім рухом, роботу з необхідною інформацією (Lundberg, 1993). Старшим офіцерам було заборонено членство в будь-яких політичних партіях (Rosenberg, 1995). Під час прийняття цих нових законів вони розглядалися як тимчасові, призначені для регулювання діяльності поліції до прийняття парламентом постійного законодавства. Однак нічого не змінилося до прийняття нової національної конституції, що спочатку повинна була бути прийнята в травні 1992 р., але не була прийнята до розпаду Чехословаччини в 1993 р. (як правило, іменованого «оксамитовим розлученням») на дві незалежних держави — Чеську Республіку й Словацьку Республіку. Особливу увагу в цих нових законах було приділено відносинам між поліцією й судовими органами. Іншим критичним моментом (що й не дивно, з огляду на історію поліції) стала розробка процедури щодо публічних мітингів і демонстрацій, наприклад, було визначено, що поліція має спочатку одержати дозвіл муніципальної ради, перш ніж починати які-небудь дії для розгону громадських зібрань. Ця умова обмежила владу поліцейських адміністраторів, що зменшило ймовірність поліцейської сваволі.

Можливо, і не дивно, що існувала певна опозиція деяким положенням Закону про поліцію, наприклад, викликало стурбованість те, що офіцери поліції залишилися в юрисдикції військових судів, оскільки це не відповідає положенню про поліцію як цивільний інститут. Деякі спостерігачі відзначили, що сприйняття поліції як карального урядового органу могло бути підкріплене цим положенням закону (Kolar, 2002).

Формально прийнятий у 1991 р. Закон про поліцію, що становив собою першу серйозну спробу реорганізувати поліцію в Чеській Республіці, фактично не розсилався по поліцейських дільницях по всій країні до 1993 р. (Lundberg, 1993). Раніше його поширення було залишено на розсуд командного складу поліції, представники якого часто не сприймали зміни в законодавстві в період з 1989 по 1993 рр. як щось постійне. Проблему загострила нестабільність правової бази. Нормативно-правові засади діяльності поліції стабілізувалися тільки після розпаду Чехословаччини й прийняття чеської конституції в 1993 р. (Burianek, 1998).

Ті, хто планував ці зміни, добре усвідомлювали, що, модифікуючи закон, не змінити поведінки поліції. Отже, була підтверджена необхідність підготовки, як для тих, хто служить, так і для новоприйнятих на службу офіцерів. До 1989 р. усі поліцейські навчальні заклади перебували за межами Чеської Республіки, з головною школою, що знаходилася на території нинішньої Словацької Республіки (частина підготовки проводилася в різних комуністичних країнах), і багато в чому містили в собі прийоми військової підготовки. Після «оксамитової революції» міністерство планувало відкрити чотири школи поліції — у Празі, Брно, Жихлаві й Пардубиці. Навчальна програма була складена й мала була

бути впроваджена в 1993 р. Але через зміни, пов'язані з розпадом Чехословаччини в тому ж році, усе довелося відкласти до середини 1994 р.

Нова стратегія підготовки поліції була складена так, що наголошувала на служінні поліції суспільству. Передбачаючи вивчення етики й основ спілкування, програма копіювала зразки підготовки, прийняті в країнах Заходу. Колишній заступник міністра внутрішніх справ повідомляв:

*«Після 1989 р. ми негайно призупинили весь навчальний процес. Ми знаємо, що все, що ми зараз почали — це довготривалий процес. Усе, що ми хочемо — це деполітизувати всю систему, звернути більше уваги на індивідуальні якості, приділити більше уваги етиці, етичним особливостям кожного індивідуума. Ми хочемо навчити їх не тільки тим речам, що стосуються поліції як такої, а деяким загальним питанням, для того, щоб вони довідалися більше про світ, щоб вони могли спілкуватися з іншими (Lundberg 1993: 2–3)».*

Нова структура підготовки передбачала три різні рівні освіти: основний, високий і найвищий (рівнозначний університетському). Після «оксамитового розлучення» університетська освіта стала надаватися всім новим офіцерам у новій поліцейській академії, розташованій у Празі. Хоча офіційні представники й усвідомлювали необхідність перепідготовки офіцерів, що вже проходять службу, ніяких планів для реалізації цього завдання так і не було розроблено.

Стиль поліцейської роботи Заходу знайшов своє відбиття в діяльності щодо добору кадрів на службу в поліції. До прийому на навчання за допомогою відповідних тестів визначався ступінь придатності кандидата для поліцейської роботи. У колишній системі все, що було необхідно, — це додаткова анкетна перевірка на лояльність комуністичній партії. Нова процедура вимагала, щоб кандидат пройшов чотири основних тести. Ці тести перевіряли фізичне здоров'я кандидата, його психічне здоров'я, наявність професійних навичок і рівень освіти. Вони також включають ретельну спеціальну перевірку, націлену на виявлення колишніх комуністичних колабораціоністів. Підвищена увага до службових потреб була характерна для всього процесу. Мінімальний вік для прийому на службу дорівнював 18 рокам.

## Суспільне сприйняття поліції

Рівень суспільного сприйняття поліції після «оксамитової революції» був надзвичайно низьким. Грунтуючись на тому, що поліція була авангардом каральних органів комуністичного уряду, таке ставлення було, мабуть, неминучим. Щоб змінити це негативне сприйняття, керівництво поліції для початку вдалося до косметичних змін: у спробі зробити нову поліцію візуально відмінною від старої змінили зовнішній вигляд стандартної форми. У Празі, приміром, офіцери поміняли свою стару форму тьмяно-маслинового з червоним кольору на нову, синю й сіру. Аналогічні зміни відбулися й зі службовими автомобілями. Старі, часто військового зразка моделі радянського виробництва були зняті зі служби. Замість них у західних сусідів були придбані красиві й більш привабливі машини, такі як «Рено» і «Мерседес». Знаки розрізнення на всьому обмундируванні були змінені з «громадської безпеки» на «поліцію», і хоча нові машини залишилися білого кольору, але сині й жовті смуги на них замінили зеленими.

Більшість із запропонованих змін не могли бути введені так швидко, як сподівалися керівники поліції, через дефіцит бюджетних коштів. Приміром, реалізація вимоги всім

офіцерам поліції носити особисті значки з ідентифікаційним номером коштувала б міністерству понад 500 мільйонів крон, або 17,6 мільйонів доларів США (Lundberg, 1993). Незважаючи на величезну вартість такого нововведення, особливо з огляду на перебудову всієї економіки, було прийняте рішення про необхідність його реалізації з метою відновлення доброї репутації поліції й повернення нею довіри суспільства. Чеська поліція реалізувала цей проект поступово: новим офіцерам ідентифікаційні знаки видавалися після закінчення навчання, а старим — упродовж певного терміну.

Інші зміни були започатковані й на адміністративному рівні. Закон про поліцію 1991 р. ув'язав просування по службі з виробленням нового психологічного менталітету поліції. Міністр Людвік (Ludvik) констатував: «Ми хотіли відновити тісні контакти кожного окремо взятого поліцейського з громадянами, встановити новий підхід, особистісний, більш людський» (Lundberg 1993: 10). Закон звертався до цієї проблеми безпосередньо, намагаючись повернути почуття особистої відповідальності, яке, як відчували керівники поліції, було втрачене в період комуністичного правління. Це також пророкувало повернення до громадського контролю над поліцією, зривання з неї завіси таємничості, якою вона була прикрита й під якою вона діяла при комуністичному режимі.

Завдання змінити погляди й стосунки офіцерів, а також тих людей у суспільстві, для яких вони служать, були грандіозними й вимагали конкретних дій, що визначали б належну поведінку поліції. Аналогічно закону Міранда в Сполучених Штатах Америки поліцію Чехії зобов'язали інформувати громадян при арешті про їхні права. Якщо офіцер поліції вступав у контакт з громадянином, він зобов'язаний був чітко відрекомендуватися і, якщо можливо, пред'явити ідентифікаційне підтвердження, зазвичай у формі знака чи ідентифікаційного посвідчення. Громадяни не можуть затримуватися поліцією більш ніж на 24 години, якщо тільки їм не висунуто обвинувачення у вчиненні злочину. Була введена стандартна процедура створення доказової бази, відповідно до якої в обов'язковому порядку складався опис усіх особистих предметів, що перебували у володінні затриманої особи. Затримані, які вчинили опір, могли бути взяті в наручники на період, що не перевищує двох годин. Затримані повинні були харчуватися кожні шість годин.

Були також забезпечені й інші індивідуальні свободи, такі як право на особисте життя. Поліція мала одержати ордер для того, щоб узяти громадянина під стеження. Заявка на одержання ордера повинна містити в собі точну адресу, терміни організації стеження, інформацію про результати попереднього спостереження за цією особою і, у разі потреби прослуховування телефонних розмов, номер, що підлягає прослуховуванню. Міністр внутрішніх справ з метою забезпечити повне розуміння командним складом цих нововведень мав право затвердити заявку, але саме спостереження зобов'язана була виконувати поліція. Закон про поліцію закріпив правила застосування сили офіцерами поліції. Застосування спеціальних засобів і способів, використовуваних поліцією, залежали від ступеня опору підозрюваного. Наприклад, усний опір не може спричинити використання поліцейського кийка, тому що це буде вважатися неадекватною відповідною дією, а офіцер, котрий допустив це, буде покараний. Особливими вказівками також заборонялося використання сили стосовно вагітних жінок, людей похилого віку, інвалідів, хворих і неповнолітніх. Будь-яке застосування сили з боку офіцера мало бути негайно задокументовано й розглянуто. Держава зобов'язана було виплатити компенсацію особам, які постраждали внаслідок дій поліції, визнаних неправомірними.

Одна посадова особа наголошувала, як важко було змінити суспільний імідж поліції, зокрема констатуючи: «Люди дотепер бачили в поліції тих, хто має право з ними жорстоко

поводиться. Але держбезпеки більше не існує. Ми всього лише поліцейські» (Maryska, 1993: 3). Негативні погляди на поліцію, що сформувалися на основі особистого досвіду після «оксамитової революції», також перешкоджали змінам у свідомості людей, які поширювали чутки про неефективність діяльності поліції. У Празі, наприклад, скарги на шум від барів і дискотек, розташованих поблизу житлових кварталів, надходили в поліцейські дільниці щоночі, у той час як офіцери, які перебували на чергуванні, стверджували, що в них немає можливості вирішити цю проблему. Дослідниками відзначалося, що такий стан речей уможливив появу нового цинічного переконання, що якби навіть про злочини й повідомлялося, винні все одно б не були ні знайдені, ні покарані (Maryska, 1991).

Незважаючи на ці труднощі, існували деякі ранні ознаки того, що реформи мають бажаний вплив. Громадське опитування, уперше проведене в 1990 р., а потім повторене в 1992 р. Інститутом дослідження суспільної думки, виявило, що довіра до поліції з боку громадськості, хоча й залишалася на низькому рівні, усе ж трохи виросла. На запитання про довіру до поліції 50% опитаних відповіли ствердно в 1992 р. порівняно з 30% у 1990 р., тоді як кількість тих, хто не довіряв поліції, упала з 60% до 34% протягом цього ж періоду часу (IIPO, 1992). Інше дослідження довело, що впевненість у поліції неухильно зростала з 1995 р. і навіть сягнула до 70% у 1996 і 1997 рр. (Burianek, 1998). У цих опитуваннях задоволення роботою поліції було відзначено більше респондентами в маленьких містечках, чим жителями великих міст (Institute for the Investigation of Public Opinion, 1992; Burianek, 1998). З цих опитувань було ясно, що ставлення до поліції Чехії змінювалося, і в бажаному напрямку.

### Сприйняття реформ

Щоб оцінити успіх реформи, автор проінтерв'ював дванадцять основних джерел, що мають досвід у роботі поліції Чехії. Ним були задані, серед іншого, питання про те, які ще проблеми постають перед чеською поліцією, і які шляхи її подальшого розвитку. Їх інформація доповнюється даними й оцінками інших спостерігачів.

На питання про успіхи й невдачі у сфері імплементації демократичних принципів респонденти сконцентрувалися на проблемах, що дотепер стоять перед чеською поліцією на шляху перетворень. Наприклад, г-н Петро Зеласко (Petr Zelasko), Голова поліцейської президії і колишній начальник служби у справах неповнолітніх, доводив, що підбір кадрів — головне в поліції:

*«Я не задоволений процесом відбору кадрів. Я завжди говорив, що в цьому спеціалізованому департаменті особовий склад має бути зі справжніх, добре освічених, досвідчених професіоналів, у середньому, 45-літнього віку. Вони не зобов'язані швидко бігати, але наявність кмітливості — обов'язкова. Траплялося те, що ці фахівці часто кидали роботу заради більшої зарплати в приватному секторі, і ми не могли знайти нікого з подібним рівнем знань в інших підрозділах, хто б погодився їх замінити. Крім того, нам нічого їм запропонувати — немає квартир для їхніх родин... У результаті ми набираємо дуже молодих працівників».*

Пан Зеласко висловив своє занепокоєння, що більшість добре навчених, досвідчених професіоналів, які прослужили все своє життя в поліції, зараз залишають її заради більшої заробітної плати й благ у приватних фірмах, хоча й не навів жодного конкретного прикладу. Відзначивши, що юність і недосвідченість нинішніх працівників були серед основних причин його занепокоєння, зауважив, що концентрація уваги на професійній

підготовці й навчанні молодших офіцерів може полегшити ці проблеми. Зеласко вважає, що без підвищення заробітної плати офіцерам, котрі залишилися в поліції, проблема, імовірно, не буде вирішена.

Д-р Мирослав Платіл (Miroslav Platil), заступник начальника поліції Праги, зазначив дві ключові проблеми поліції, котрі, на його думку, необхідно вирішити. Перша полягає в тому, що чеська поліція не повинна відставати від поліції передових країн. Друга полягає в зміцненні міжнародного співробітництва, тому що країна збирається увійти до Європейського Союзу. Він заявив:

*«Я вважаю, що ... поліція працює не гірше, ніж поліції інших країн, хоча це не так просто порівняти, з огляду на різні структури законодавства. Я дотепер вірю, що як тільки ми зможемо сказати, що контролюємо всю Європу, як тільки всім поліцейським силам удасться говорити одною мовою, використовуючи спільні бази даних (при цьому я говорю не про створення поліцейського континенту, а про ефективний захист прав і свобод громадян, а також іноземців), як тільки ми визначимо європейські стандарти роботи поліції, що уможливлять затримку злочинця, розшукуваного в Чеській Республіці, де завгодно в Європі, отоді — незважаючи на всі розходження в правовій базі — ми створимо ефективну, відкриту до співробітництва поліцію, і це буде дійсною перемогою. Ми, зрештою, будемо в силах зустріти хвилю криміналітету, що йде зі Сходу. Злочин не знає кордонів, і ми повинні рахуватися з цим».*

Інша точка зору д-ра Платіла щодо внутрішньої ситуації:

*«Щоб справитися з ростом злочинності, знизити її, необхідна добра програма профілактики. Це головне. Крім того, існує велика кількість серйозних економічних злочинів (підозрілі грошові перекази, численні крахи банків), що змушують суспільство вживати рішучих заходів. І останнє. Ми повинні закінчити реформу процедури кар'єрного просування по службі й зробити роботу в поліції цікавою для перспективних новачків і експертів. Одним з останніх кроків у цій галузі було присвоєння поліцейській академії статусу університету».*

Хоча обидві точки зору стосувалися безпосередніх проблем, з якими зіштовхнулася чеська поліція, він не згадав про безліч інших проблем, що з'явилися протягом останніх років.

У своєму інтерв'ю Іржі Колар (Jiri Kolar), президент поліцейської президії, визначив широку розмаїтість важливих проблем, які постали перед поліцією, від поліцейської корупції до зміни поколінь офіцерських кадрів. Він заявив:

*«Я особисто вважаю, що зміна поколінь — це найбільш важливий крок уперед. Це щось дуже важливе для будь-якої поліції, інакше просто не можна просуватися вперед. Наші колеги в Угорщині й Польщі були досить обережними щодо таких змін, тому що побоювалися можливого колапсу, хоча я, як і раніше, вважаю, що така зміна необхідна для майбутнього розвитку. Негативний аспект цього явища полягає у високому рівні злочинності серед молодих поліцейських у віці до тридцяти років, або тих, котрі прослужили менше десяти років. На самому початку, коли прийом на службу був масовим, ми взяли багато ненадійних людей. Але рівень у треста обвинувачуваних у злочині поліцейських щорічно ще не досить значний для того, щоб зупинити зміну поколінь».*

Говорячи про кількість офіцерів, які перебувають під слідством, Колар відзначив, що щороку тільки стосовно 300 офіцерів установами або громадянами вносилися скарги

щодо їх незаконної діяльності. Близько половини цих обвинувачених офіцерів було виправдано, і тільки 10% з них було засуджено за вчинення злочину. Він також прокоментував відносини громадськості й поліції:

*«Ми хотіли б підтримати або навіть поліпшити добрі відносини між поліцією й громадськістю. Чеський народ звик оцінювати діяльність поліції за статистикою, що не є добре. Ми прагнемо до того, щоб він повірив у поліцію».*

Коли його запитали про майбутнє, пан Комороус (Komorous), начальник національної служби по боротьбі з наркотиками, обмежив розмаїтість проблем, що стояли перед поліцією, сферою економіки. Він навів приклад того, наскільки ефективно діяли його офіцери, володіючи навіть обмеженими ресурсами:

*«Економічний стан і оснащеність нашого відділу жахливі. Хоча він і покращився впродовж останніх років, ми й дотепер дуже не задоволені. Жоден офіцер на Заході не буде працювати за ту зарплату, що ми одержуємо. Щораз, коли Фред Гайгер (Fred Geiger), приватний консультант і колишній офіцер німецької поліції з Берліна, відвідує нас, він говорить, що ідеальною комбінацією був би чеський поліцейський з американськими технологіями. Що стосується ентузіазму, ми краще американських поліцейських. Американці — зіпсовані поліцейські. Вони звикли, сидячи в автомобілі, клацати на комп'ютері, що видає 80% усієї необхідної для поліцейського інформації, для кожного виду ситуації в нього є кишеньковий довідник, а наш поліцейський повинен обходитися своїм власним інтелектом».*

Як показують ці коментарі, респонденти в основному прийшли до єдиних висновків щодо основних проблем, які постали перед чеською поліцією. Однак передбачалося, що може бути спровокована дискусія й про інші специфічні питання, наприклад, очікувалося, що буде порушено питання про поліцейську корупцію й жорстоке поводження з циганськими підозрюваними, але ці питання так і не розглядалися. Це може пояснюватися невеликою кількістю респондентів і особливостями проходження ними служби. Жодного представника циган не було серед основних респондентів, але їх і не могло там бути, оскільки цигани не служать у поліції, і ця група національних меншин віддає перевагу відносно мінімальному втручання в поліцейські справи. Д-р Маресова, дослідник Празького кримінологічного інституту, яка спеціально вивчала поліцейські зловживання стосовно національних меншин, так стисло коментувала питання про неналежне поводження поліції з представниками нацменшин:

*«Це, до деякої міри, правда. Просто ... іноді викликають сумнів твердження, що це прояв расизму. Усякий, хто живе в Чеській Республіці досить довго, помітить, що проблема з циганами дійсно існує. Без усякого сумніву. Це очевидно, коли ми спостерігаємо за відносинами поліції з іншими (в'єтнамськими, китайськими) громадами. Хоча ставлення поліції до цих громад теж, у цілому, не відрізняється толерантністю, воно все-таки порівняно краще, ніж ставлення до циган, через великий негативний досвід відносин з циганськими правопорушниками. Офіційна політика вимагає стримувати зовнішні прояви нетерпимості, але, власне кажучи, я не бачу яких-небудь великих змін у підході до цієї проблеми».*

Почуття ворожості до циган, відчутне в рядах чеської поліції, здається, живе і в народі. Хоча число людей, що визнають ситуацію з циганами несправедливою, зростає, недавні опитування громадської думки показали підтримку більшості опитаних ставлення поліції до меншостей (Institute for the Investigation of Public Opinion, 2001). Як відзначив пре-



зидент поліцейської президії Іржі Колар, чеська поліція почала роботу в цьому напрямку, але серйозних змін, імовірно, не сталося доти, поки не з'явиться потужна підтримка цих змін усередині самого суспільства.

Попереднє дослідження цієї проблеми було більш обмеженим порівняно з дослідженнями в інших сферах. Оскільки було визначено, що трансформація Чехії буде довгостроковим процесом, було розглянуто напрямки цих перетворень у наступному десятилітті. Хоча на базі тільки відповідей інтерв'ю не можна зробити якихось специфічних висновків, спільна думка керівників респондентів така, що поліція Чехії є прогресивною, демократичною організацією, яка прагне до самовдосконалення. Це твердження повинне бути детально розглянуте, а не просто прийняте на віру.

Список болючих проблем, які відзначили респонденти у своїх наступних відповідях, здебільшого виявився незначним. Залишається відкритим питання, які основні проблеми постають перед поліцією. Щонайперше — деякі складні організаційні проблеми, наприклад, злочини, вчинені циганами, — це велика проблема, але упередження поліції (і суспільства) стосовно цієї етнічної групи — теж проблема. Разом вони можуть скласти «циганську проблему». Твердження респондентів, що цигани самі по собі є проблемою, було простою відмовкою від визнання існування расових упереджень щодо цієї групи, і коли це було визначено, один з респондентів уникнув обговорення питання, зіславшись на необхідність розгляду «більш важливих» проблем. Незалежно від характеру втягненості циган у злочинну діяльність, поліція залишається значною мірою ворожою до всієї цієї етнічної групи, і керівництво планує викоринити цю проблему силовим шляхом. Інакше кажучи, завдання імплементації демократичної поліцейської діяльності не досягнута. Також не було висловлено ніяких зауважень щодо зловживань застосування сили, порушення прав людини, корупції чи інших дій, які Колар охарактеризував як «незначні», коли говорив про 300 щорічних обвинувачень, висунутих проти офіцерів поліції.

### Принципи демократичної поліцейської діяльності

Перш ніж систематично оцінити успіхи й помилки поліції Чехії при імплементації демократичних принципів, необхідно визначити основні елементи демократичної поліцейської діяльності. На сьогодні найбільш вичерпний опис демократичної поліцейської діяльності було розроблено Бейлі (Bayley, 2001) при роботі над грантом Національного інституту юстиції. Грунтуючись на результатах кількох міжнародних проектів (Marenin, 1996; United Nations High Commissioner, 1996; United Nations International Police Task Force, 1996), Бейлі описав чотири нормативних приписи про те, що повинні робити поліцейські організації, щоб сприяти переходові до демократичної поліцейської діяльності. Вони включають наступне:

1. Пріоритетом роботи поліції має бути служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам.
2. Поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом.
3. Поліція повинна захищати права людини, особливо ті, котрі необхідні для вільної політичної діяльності, що є відмінною рисою демократії.
4. Поліція повинна бути прозора у своїх діях.

Щоб використовувати ці принципи для виміру успіху поліції Чехії в прийнятті демократичних цінностей, важливо спочатку визначити їх. Перше, пов'язане з ключовим пріоритетом служіння потребам індивідуальних громадян і окремих груп, оцінюється

масштабом того, наскільки поліція відповідала запитам різноманітних прошарків суспільства. Потенційні способи виміру ефективності поліції в цій сфері включають оцінку скарг стосовно працівників поліції; кількість засуджених офіцерів; кількість обвинувачених у злочині, кількість цивільних судових позовів проти поліції; а також кількість і види дисциплінарних покарань, накладених міністерством внутрішніх справ, включаючи штрафи, зміщення з посади й звільнення. Сьогодні ці цифри доступні, але статистика не велася при комуністичному режимі, а до 1998 р. вони відслідковувалися лише від випадку до випадку. Іншим способом виміру може служити відстеження кількості дзвінків у поліцію з наступним визначенням часу, витраченого на організацію відповідних дій. Потім ці дані можна проаналізувати й зіставити час реагування з демографічними характеристиками абонентів, характером дзвінків і мірою задоволення заявників наданими поліцією послугами. Але в наш час такі дані не збираються.

Другий принцип полягає в тому, що поліція повинна відповідати перед законом, а не урядом, може бути вимірний масштабами застосування закону при прийнятті поліцією рішень, а також якою мірою ці рішення були підтримані судом. Інші можливі виміри другого принципу можуть включати роль і ступінь причетності керівників поліції до розробки і впровадження законодавства, а також розмірами пожертвувань політичним партіям, зроблених від їхнього імені. Це вимагає одержання доступу до політичних документів, що, однак, наразі неможливо.

Захист прав людини, описаний у третьому принципі, може бути вимірний ступенем захисту прав, властивих демократії. Ці права включають: «свободу слова, зборів і пересування; свободу від свавільного арешту, утримання під вартою і вигнанням; а також неупередженість уряду (Bauley, 2001: 14). Існує багато можливостей оцінити поведінку поліції з цього боку, а особливо при проведенні демонстрацій і мітингів. Ці ситуації в минулому були проблемними, як показали події, пов'язані з інцидентом під час проведення засідання Міжнародного валютного фонду (МВФ) і Всесвітнього банку (ВБ)<sup>1</sup>. Безпосередні спостереження за цими подіями і їх подальший аналіз може бути проведений за допомогою інформації в газетах, обговорень подій з репортерами, офіційними особами, свідками й ін. Оцінюючи кількість затриманих осіб і причини, за яких їх заарештували, вони можуть надати додаткову необхідну інформацію. Той факт, що поліція Чехії зараз не зберігає ніяких даних про незаконні арешти, говорить багато про що (Kolar, 2002).

Четвертий принцип закликає до прозорості дій поліції. Рівень виконання цього принципу може бути визначений тим, наскільки відкрита поліція у своїй діяльності та наскільки вона задовольняє прохання про доступ до обмеженої інформації. Це можна визначити за кількістю претензій, зібраних проти поліцейських офіцерів, і легкістю, з якою ці претензії можуть бути зібрані. Іншим показником просто може бути суспільний доступ до основної статистики поліції, наприклад, до даних про чисельність особового складу, гендерної характеристики персоналу, розмір бюджету тощо. Крім того, здійснюється контакт з працівниками засобів масової інформації, особливо з тими, хто працює на провідні газети, теле-

<sup>1</sup> Нещодавно поліція Праги потрапила в центр світової уваги після зіткнення з демонстрантами, що протестували проти Міжнародного валютного фонду у вересні 2000 р. У зіткненнях поліція використала проти демонстрантів кінні патрулі й водомети, тобто засоби, що рідко застосовуються в аналогічних ситуаціях на Заході. Таке застосування сили було визнано надмірним.

канали й журнали, для того, щоб з'ясувати їх власні погляди на питання відкритості поліції.

Хоча спеціальні дані, за допомогою яких можна провести вичерпний аналіз кожного з цих принципів нині не є доступними, може бути зроблена попередня оцінка. Кожний з принципів описаний нижче, з акцентом на поліцію Праги, тому що найбільше інформації саме щодо празької поліції, а не інших муніципальних чи місцевих сил.

*Принцип перший: Поліція повинна зробити особливо пріоритетним питання служіння потребам окремих громадян і громадських об'єднань*

Безсумнівно, поліція Чехії домоглася деяких успіхів у питанні реалізації першого принципу. Відбулися ключові організаційні зміни з погляду обслуговування поліцією рядових громадян. Відзначаючи життєву важливість швидкого реагування на повідомлення про надзвичайні ситуації, основні респонденти неодноразово звертали увагу автора на те, що величезна кількість злочинів, зафіксованих поліцією з 1989 р., належала до категорії ненасильницьких майнових злочинів, що свідчить про покращення матеріального добробуту громадян, з одного боку, і про ріст їхньої довіри до поліції, з іншого. Чеська поліція також виявляє увагу до тих проблем в охороні правопорядку, на які вказує громадськість, наприклад, спеціальні підрозділи поліції взяли під свій контроль Староместську і Вацлавську площі в Празі з метою профілактики злочинності й боротьби з дрібними крадіжками, що часто відбуваються в місцях великого скупчення туристів. Головне нововведення відбулося в 1997 р., коли начальник поліції Чехії Борнік (Borňík) запропонував установити стіл скарг у кожній поліцейській дільниці Праги. Скарги громадян, включаючи також скарги на офіцерів поліції, зараз систематично реєструються й розслідуються. Нарешті, не було жодної вказівки на те, що поліція допомагає якійсь політичній партії або лобіює чийсь інтереси.

Незважаючи на те, що з 1997 р. чеська поліція показувала себе більш відповідальною стосовно заявників, ці зміни не відбулися миттєво. Перші репортажі засобів масової інформації, що пішли за подіями 1989 р., свідчили, що поліція зазнавала труднощів, відповідаючи на всі звернення по допомогу (Auster, 1992b, 1992c; Kilmova, 1992; Levy, 1991). Остер (Auster, 1992c) писав:

*«Відкритість, з якою професійні шахраї, повії та злодії промишляють на Вацлавській площі, давно вважалося свідченням безвольної правоохоронної діяльності, а іноді взагалі її відсутності, що мале місце слідом за крахом поліцейської структури комуністичного режиму».*

Торкаючись більш широкої перспективи, Леві (Levy, 1991) зазначав:

*«Ми живемо на лівому березі 90-х рр. Для деяких з нас Прага — це місто другого шансу; для інших — новий кордон, де щось відбувається, все відбувається і, як завжди, нічого не працює».*

Ці й інші негативні відгуки на поліцейську бездіяльність у 1990 і 1991 рр. можуть розглядатися як відображення їх небажання здаватися репресивними, хоча незабаром стане ясно, що офіцери зобов'язані підтримувати порядок, незважаючи на суспільну думку (Auster, 1992c, 1992d). Існування цих проблем зі злочинністю показувало, що процес реалізації цього принципу аж ніяк не був завершений. Остер (Auster, 1992a) описував одну з найбільш ранніх реакцій на те, що в 1992 р. було названо «злочинною хвилею»:

*«У поліції буде нове обличчя», — говорив Румль (Ruml), колишній міністр внутрішніх справ. Головне — це організувати поліцію так, щоб вона могла ефективно функціонувати». Найбільш важливим прикладом впливу Румля були поліцейські «зачистки» навколо Вацлавської площі й завантажених транспортом місць Праги, що мали місце минулого місяця. По їх закінченні поліція затримала 520 чоловік і заарештувала 313, включаючи 13 розшукуваних осіб. Їх звинуватили в усьому: від кишенькового злодійства до носіння зброї».*

Хоча були ініційовані численні зміни з метою допомогти поліції в охороні суспільства, також з'явилася безліч проблем. Під час інтерв'ю Петро Зеласко неодноразово говорив про необхідність для чеської поліції направляти більше зусиль на реагування за повідомленнями населення. Це зобов'язання буде демонструвати підтримку поліцією того, що реагування на заклики громадян про допомогу буде пріоритетом номер один.

Узявши курс на створення орієнтованої на надання допомоги організації, поліція Чехії змогла продемонструвати свою прихильність демократичним принципам. Хоча вона й зробила великі кроки до досягнення більш демократичної моделі, дві основні проблеми ще треба буде розв'язати в майбутньому. По-перше, організація повинна стати підзвітною всьому населенню, без огляду на расу, релігійну приналежність або національність. По-друге, поліція повинна прагнути до поліпшення відносин з маргінальними прошарками суспільства.

З циганами багато офіцерів поліції дотепер поводяться як з громадянами другого сорту і, як завжди, розглядають їх як підозрюваних. З іншого боку, поліція Чехії перейшла на орієнтовану на службу суспільству поліцейську діяльність для інших груп населення й розробила плани щодо подальшого розширення такої практики. Приміром, вона збільшила кількість піших і велосипедних патрулів у міських центрах, а також найняла офіцерів для роботи з суспільною інформацією. Згідно з Іржі Колар, «ми будемо служити потребам суспільства й захищати результати демократичних змін». Як було відзначено раніше, демократична поліцейська діяльність у цій частині світу не призвела до однакового поводження з усіма громадянами. Як показує практика роботи в Празі, час від часу національні меншини, а особливо цигани, перебувають під «особливою увагою» поліції. Остер (Auster, 1992e) писав:

*«9-го жовтня група офіцерів поліції, що знаходилися не на чергуванні, вчинили бійку з кількома циганами на дискотеці «Унімаркет» (Unimarket), у п'ятому районі Праги. Двом офіцерам нанесені ножові поранення, а один циган одержав чотири вогнепальних поранення, однак вижив».*

Дослідник повернувся до цієї теми в іншій статті (Auster, 1992f):

*«Цигани засуджуються за більшу кількість злочинів, чим будь-який інший сегмент населення. Статистика за 1991 р. приписує циганам близько 20% усіх злочинів, хоча вони складають менше 3% усього населення».*

Як було відзначено, не використовуючи ці показники як виправдання дій офіцерів поліції, автор подав їх як доказ упередженого поводження з циганами.

Один показовий приклад: міністерство внутрішніх справ відзначило підвищений рівень ворожості до циган з боку чеської поліції й стажистів порівняно з аналогічним показником, виявленим у студентів вищих навчальних закладів Чехії. Міністерство швидко зреагувало на це відкриття, зажадавши від поліцейської академії ввести спеціальні курси з етнічних меншин з наміром підвищити рівень розуміння й співчуття до них. Дослідження

проводилося у відповідь на зрослу кількість інцидентів між білошкірими і небілошкірими громадянами, і потенційне зростання частки етнічних меншин у Чеській Республіці. З 1995 р. проходження курсів з питань етнічних відносин стало обов'язковим для всіх новоприйнятих на службу. Однак, за станом на листопад 2001 р., не було проведено жодного дослідження з метою визначити, чи досягли ці курси потрібного ефекту. Іржі Колар визнав, що хоча проведення такого дослідження й планувалося, нестача фінансування не дозволяє його реалізувати.

*Принцип другий: Поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом*

Другий демократичний принцип здається вже втіленим у життя в Чеській Республіці. Джерела відзначили, що поліцейська організація Чехії спирається на Закон про поліцію 1991 р. як на правову базу своїх дій. Не було жодного згадування про якихось офіційних осіб уряду або про політичні партії у зв'язку з реалізацією принципу верховенства права. Але твердити, що весь політичний вплив був ліквідований тільки на підставі, що про це не згадувалося, було б необачно. Хоча чеська поліція й працювала над організаційними аспектами нового Закону про поліцію, не було доказів того, що вона мала якийсь особливий вплив на розробку чи прийняття законів, які повинна була реалізовувати. Крім цього, суди повинні стверджувати всі поліцейські арешти. Звичайно ж, такий нагляд не забезпечує того, що поліція Чехії дуже строго дотримується другого принципу, хоча це й призводить до деяких розбіжностей. Подальші свідчення того, що закон виступає рушійною силою поліцейської організації, були обнародовані в інтерв'ю, коли обговорювалися майбутні зміни в законі. Відкладання прийняття Закону про поліцію на 2002/2003 рр. характеризується в інтерв'ю з Іржі Коларом і Петром Зеласко як позитивний крок у реформуванні і прав, і поведінки поліції.

В одному випадку, як описується, поліція зустрічалася з політичною дилемою. Чіпмен (Chipman, 1997) пояснив це так:

*«Поліція звинуватила Мирослава Сладека (Miroslav Sladek), голову крайньої правої Республіканської партії, на початку цього року в підбурюванні до расової ненависті у зв'язку з його заявою, яку він зробив під час підписання чесько-німецької угоди в січні. «Ми можемо тільки вибачитися за те, що вбили занадто мало німців у ході війни», — сказав Сладек біля Ліхтенштейнського палацу, де прем'єр-міністр Вацлав Клаус і німецький канцлер Гельмут Коль підписували документ. [Поліція] заявила, що справа надійде в державну прокуратуру до середини червня, після того, як адвокат Сладека ознайомиться з нею. Поліція також має намір висунути обвинувачення проти Йозефа Крейса (Josef Krejsa), одного з помічників Сладека, за опублікування расистських статей у партійній газеті «Республіка».*

Хоча ці події можуть здатися незначними, вони мали ефект бомби, що розірвалася, адже поліція обвинуватила того, хто колись віддано підтримував її. До 1989 р. організація ніколи не дотримувалася принципу верховенства закону й не обвинувачувала політичних діячів, незалежно від того, які злочини вони вчинили. У цьому випадку обвинувачення члена Республіканської партії не було насправді ризикованим політичним кроком, оскільки ця партія контролювала дуже мало місць у парламенті й часто просто розпускала, це незначний периферійний рух.

*Принцип третій: Поліція повинна захищати права людини, особливо ті, котрі необхідні для вільної політичної діяльності, що є відмінною рисою демократії*

Третій принцип Бейлі викликає особливу стурбованість і стосується безпосередньо поліції Праги, особливо щодо її дій при розгоні демонстрації під час засідання МВФ і ВБ 2000 р. Наступний уривок з репортажу про цю подію наводить деякі деталі тих подій:

*«Багато хто із затриманих не були замішані в яких-небудь несанкціонованих акціях протесту, а деякі просто випадково були присутні на місці дій поліції по затримці протестантів. Рішення про їх затримання, здається, було свавільним (Amnesty International, 2001)».*

Безпричинне затримання осіб викликало серйозне занепокоєння. Повідомлення про те, що вони пережили під час незаконного затримання, були ще гіршими. Емністі Інтернешнл (Amnesty International, 2001) повідомляла, що поліція Праги систематично перешкоджала наданню затриманим медичної допомоги або доступу адвоката і відхилила прохання запросити перекладача для тих, хто не міг говорити чеською. Затриманих кинули в переповнені камери й годинами тримали без води та їжі. Хоча ці дії були звичайними при старому авторитарному режимі, вони, певно, не були сумісні з усталеними стандартами демократичних держав. Репортаж Емністі Інтернешнл зображує поліцію як авторитарну силу, що за зачиненими дверима вчиняє насильство й вендету. Жорстоке поводження, звичайно ж, неприйнятне при демократії, і припущення Емністі Інтернешнл про те, що поліція Праги могла одержувати задоволення від цього, дійсно насторожує. Якщо демократії дозволено більше, ніж просто груба служба, офіційні особи Чехії не можуть більше дотримуватись позиції підтримки офіцерів поліції, незважаючи на характер їх дій.

Крім подій, що відбулися під час засідання МВФ і ВБ, Емністі Інтернешнл (Amnesty International, 2001) описала наступну справу на початку 2000 р. як приклад невміння поліції Чехії спілкуватися з усіма громадянами як з рівними:

*«У лютому в барі в Наході (Nachod) близько 15 скінхедів, викрикуючи расистські образи, напали на п'ятьох циган і ще одного чоловіка, якому завдали удару по голові, зламавши йому зуб. Габріелі Фаркасовій (Gabriela Farkasova), консультантові з циганських питань окружного уряду та свідкові нападу, вдалося залишити бар і викликати поліцію. Хоча цигани-потерпілі пізнали кількох нападників, поліція нібито не змогла затримати або навіть належним чином зафіксувати їх особи в той момент. Згодом усіх потерпілих опитали про інцидент, і ті допомогли розпізнати одного з нападників за досьє, у якому були зібрані дані про місцевих скінхедів. Однак більшість скінхедів були не місцевими, і поліція не показала потерпілим фотографії хоча б когось з немісцевих скінхедів. Очевидно, поліція розцінила цю подію як бійку в барі, а не расистський напад».*

Одне джерело в поліції Праги, побажавши залишитися неназваним, стверджувало, що наявність критики на адресу роботи поліції залежить від відповіді на питання: коли Чеська Республіка вирішить попроситись зі своїм авторитарним минулим і створить судові структури, що знімуть відповідальність за розслідування правопорушень з самих обвинувачуваних? Лундберг (Lundberg, 1993) висловив подібну точку зору в період обговорення поліцейських реформ у Центральній і Східній Європі після 1989 р. Той факт, що в Чеській Республіці міністерство внутрішніх справ саме відповідає за розслідування поліцейських правопорушень, не дає можливості забезпечити зовнішню оцінку. Без механізму зовніш-

нього контролю, що може покласти на поліцію відповідальність за свої дії, не можна домогтися прогресу у сфері захисту прав людини.

Можливо, навіть більш тривожним, ніж нездатність або небажання поліції вирішити циганське питання, є глибоке презирство, яке відчувають і офіційні особи стосовно цієї меншості. Мортковиць (Mortkowitz, 1997) пояснював це так:

*«Зважаючи на звернення організації Богемія Фаундейшн (Bohemia Foundation) до запрошених високопосадових осіб, один журналіст запитав про вплив на можливість вступу Чехії до Європейського Союзу проблеми циган, які шукають політичний притулок за кордоном. Питання викликало усмішки багатьох присутніх політичних діячів Чехії, і один з учасників звернув увагу чехів на цю проблему. Це цілком справедливе й законне питання, говорив він докірливо, — циганська проблема дуже важлива й вимагає свого розв'язання. Хоча вона й не повинна стати перешкодою на шляху інтеграції Чехії в європейські структури, він акцентував свою увагу на тому, що циганське питання може стати стратегічною проблемою, якщо не буде вирішене найближчим часом. Усмішки політичних діячів Чехії також шокували відомого іноземного члена ділового співтовариства Чехії, котрий залишив залу на знак протесту "Мене образили особисто", — сказав протестуючий, побажавши залишитися невідомим. — "Питання полягає в тому, наскільки серйозно ставиться уряд Чехії до циганської проблеми. Адже уряд Чехії оголосив про те, що серйозно налаштований на розв'язання цієї проблеми. Але коли проблему винесли на обговорення, вони насміхаються над нею. Це породжує серйозне питання про те, наскільки надійні заяви щодо проблеми циган чи будь-якої іншої проблеми».*

Незважаючи на давноіснуючу напруженість між чеським населенням і її циганами, є доказ того, що поліція Чехії починає конкретні кроки для поліпшення взаємин з цією меншиною. У січні 2002 р., приміром, Іржі Колар розпорядився створити оперативну групу для вивчення того, як найкраще поліція може реагувати на специфічні проблеми, що виникають у взаєминах між поліцією й циганами. На вимогу оцінити ефективність підготовки в академії, спрямованої на зниження рівня упередженості серед курсантів поліції, Колар відзначив, що готується виділення коштів для розв'язання циганських проблем у Законі про поліцію 2002/2003 рр. Те, що цього ще не зробили, є додатковим свідченням того, що розв'язання циганських проблем може і не бути першим у списку першочергових завдань поліції.

*Принцип четвертий: Поліція повинна бути прозорою у своїх діях*

Попереднє обговорення результатів опитування респондентів і інших даних, зібраних для цього проекту, свідчить про те, що прозорість діяльності поліції стає все помітнішою. Хоча в поліції й існують ще резерви для значного поліпшення стану справ у цій сфері, рівень доступності до інформації про її діяльність значно виріс з 1989 р. Хоча доступ до інформації щодо розслідування правопорушень, учинених офіцерами поліції, усе ще залишається обмеженим, однак про зловживання поліції активно повідомляється в місцевих засобах масової інформації. Міністерством також були зроблені деякі кроки щодо виявлення й покарання офіцерів, які порушують правила організації й демократичні принципи. Однак правдивість деяких з цих тверджень залишається під сумнівом. Приміром, міністерство не запобігло правопорушенням з боку поліції під час придушення

безладь, зв'язаних з проведенням засідань МВФ і ВБ, але потім відмовилося назвати винних офіцерів по імені. Вілсон (Wilson, 2001) повідомляв:

*«Міністерство внутрішніх справ зафіксувало три випадки перевищення сили під час вересневої демонстрації антиглобалістів. Але, на превеликий жаль правозахисників і спостерігачів, винні офіцери не були названі або покарані. «На жаль, не було виявлено осіб, яким могли б бути пред'явлені обвинувачення», — сказав інспектор міністерства внутрішніх справ Мікулас Томін (Mikulas Tomín). Група Томіна підтвердила, що поліція перевищила свої повноваження щодо застосування сили стосовно демонстрантів 26 вересня».*

Твердження Томіна про те, що винні офіцери не можуть бути виявлені або покарані, було спростовано пізніше в тій же статті:

*«Поліцейські сили — це ієрархічний інститут», — сказав Марек Весели (Marek Vesely), представник організації «Громадські правозахисні спостерігачі» (Civic Legal Observers), що стежила за діями поліції під час світового фінансового саміту у вересні. — «Хтось завжди має нести відповідальність за кримінальне діяння — чи то винуватий поліцейський або вищий начальник, який ніс службу під час вчинення порушення закону».*

Сьогодні поліція Чехії охоче погоджується, що порушення дійсно були, але не робить наступного логічного кроку щодо обнародування імен порушників і їх покаранню. Це служить інтересам поліцейської організації шляхом забезпечення лояльності у своїх рядах, оскільки кожна подібна подія показує офіцерам, що організація докладе всіх зусиль, щоб захистити їх, не дивлячись на те, що вони вчинили. Більше того, поки розслідування подібних подій буде доручатися працівникам самої поліції, у громадськості не може бути довіри до легітимності цих розглядів. У невідомій статті в газеті «Прага Пост» зазначалося з приводу цієї проблеми:

*«Сказати, що доповідь [Емністі Інтернешнл] чекали — значить нічого не сказати. Правозахисники гостро критикували поведінку поліції в дні безпорядків у Празі. У той час наша газета критикувала організаторів акції, що обіцяли забезпечити мирну демонстрацію, за те, що вони дозволили своїм членам піти на зіткнення з поліцією, що, на жаль, стало типовим для противників глобалізації. Запалювальними бомбами кидалися, як камінням. Ці дії є неприйнятними і недозволеними. Вони аж ніяк не сприяли справі. Це дозволяє засобам масової інформації зображувати критиків глобалізації як таких, що танцюють під дудку своїх приспівників-хуліганів, які шукають тільки привід порушити встановлений громадський порядок. Отже, наша критика залишається. Але на столі нова справа. Емністі Інтернешнл зображує лиховісні поліцейські сили такими, котрі за зачиненими дверима одержують задоволення від безглузлого насильства й вендетти, що межує з катуваннями. Катування — це жорстке й ризиковане слово. Те, що Емністі Інтернешнл використала його, хоча й обережно, говорить про те, що остання пропонує Празі серйозно поставитися до цих обвинувачень — тобто те, що вона поки відмовлялася робити. Замість цього офіційні особи поводитися холодно або зарозуміло, зайнявши позицію «не чіпайте наших хлопців», що не допоможе цій країні рухатися вперед. Головне питання, яке варто поставити, говорячи про поліцію, це: Коли ж ця країна вирішить залишити своє авторитарне минуле і створить судові структури,*



*що заберуть процес розслідування з рук самих обвинувачуваних? Нелогічно, коли поліція сама займається розслідуванням поліцейських зловживань, а міністерство внутрішніх справ захищає саме себе. Владні повноваження даються для захисту держави. Поліція існує для того, щоб боротися з тими, хто порушує правопорядок. Але коли захисники правопорядку перевищують свої повноваження й використовують закриті камери, як щит, за яким порушують конституційні права, ті, хто наділив їх владою, повинні негайно встановити, що відбулося, і покарати винних. У той час як у більшості європейських держав створюються спеціальні комісії для розслідування обвинувачень на адресу поліції щодо зловживань, і тим самим визнається сама можливість таких зловживань, Чеська Республіка це приховує».*

Ці думки переконливо описують фундаментальне питання, що повинно бути вирішене поліцією Чехії, якщо вона справді хоче виглядати прозорою у своїх діях. Це може бути реалізовано за допомогою організації опитувань громадян або за допомогою запровадження інституту нагляду. Незважаючи на протидію поліції, ці події обговорювалися в місцевих засобах масової інформації, і навіть міністерство визнало наявність правопорушень з боку офіцерів поліції. Подібні критичні оцінки сприяють підвищенню рівня її прозорості. Докладна, критична інформація щодо дій поліції в наш час доступна для громадського обговорення, і це може започаткувати реальні зміни. У цьому зв'язку Вацлав Гавел (Vaclav Havel, 1989) заявив: «Я справді створю систему, у якій слова здатні зрушити всю структуру уряду, де слова можуть виявитися могутнішими, ніж десять військових дивізій».

## Висновок

Поліція Чехії діє в нестабільній політичній, соціальній і економічній обстановці. Вона покликана підтримувати верховенство права, незважаючи на те, що законодавство постійно змінюється. Кінцевий успіх або провал втілення в життя демократичних принципів, безумовно, зв'язаний зі спробами нації досягти тієї ж мети. Поліція Чехії буде зустрічатися з новими проблемами в міру зміни оточення. Чи призведе це до прийняття демократичних принципів або до повернення до авторитарних методів — покаже майбутнє. Звичайно, як компонент великої системи, якою поліція ледь керує, вона мало що може зробити для того, щоб вирішити свою власну долю.

Можна використовувати досвід численних країн, що вирішують ті ж проблеми перехідного періоду. У Сербії, наприклад, безпосередня участь поліції у війнах, починаючи з 1989 р., спричинила майже повну відмову від принципів демократичної поліцейської діяльності. Причетність поліції до політичних інтриг тільки знизило здатність організації підтримувати принципи демократичної поліцейської діяльності в майбутньому. Поліція Чехії не повинна піддаватися на спроби її політизувати. Начальник департаменту профілактики злочинності міністерства внутрішніх справ Йітка Гуричова (Jitka Gjuricova, 2002) відзначила, що громадська думка з приводу виступів антиглобалістів у Празі в 200 р. була підготовлена ще до самих подій.

З урахуванням проведення в різних країнах світу досліджень, подібних до нашого, виникає проблема в їх зіставленні. Існують різноманітні системи структурної організації поліції, управлінські стратегії, механізми підзвітності й постійно діючі інструкції, що дорізно відрізняються в різних країнах. Однак є кілька ключових термінів у недавніх

дослідженнях, проведених у різних частинах світу, які можна порівнювати. Такими є: неупередженість, порядність, справедливість, підзвітність і прозорість. Майбутні дослідження повинні сконцентруватися на цих і схожих поняттях у спробах створити інструмент, котрий поліція може використовувати універсально; який, з урахуванням природних особливостей, може бути використаний і в інших поліцейських організаціях.

### Література

- 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. 1991.
- Mortkowitz, 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.

## Розділ 2

**«ЛЕДІ ЙДЕ»: ТИХЕ ЗНИКНЕННЯ  
ПОЛІЦІЇ НДР ПІСЛЯ 1989 р.**

Фабієн Джобард

**Вступ**

Що було під загрозою в німецькому процесі перетворення соціалістичної поліції після 1989 р.? Звичайно, деякі з проблем німецького перетворення аналогічні проблемам, з якими зіштовхувалися й інші колишні соціалістичні країни: інтеграція колишніх агентів, реформа колишніх організацій і бюрократії, розробка й імплементація нового законодавства тощо. Але є багато факторів, що відрізняють Німеччину від її східних сусідів. З погляду конституційного права, перетворення являло собою просто інтеграцію адміністративних одиниць (відомих як *Neue Bundeslander* або *NBL*) у конституційний і адміністративний порядок Федеративної Республіки Німеччини (Стаття 23 західнонімецької конституції). При цьому ніякої конституційної реформи не відбувалося, просто в 1990 р. двома німецькими державами була підписана Угода про об'єднання (*Einigungsvertrag*) (Glasner і Wallace, 1992; Maier, 1997). Повний текст Угоди про об'єднання можна знайти в (Hancock and Welsh, 1994: 353–63).

Метод перетворення адміністративних структур, що існували в Східній Німеччині, значною мірою нагадував «спалах блискавки». У день об'єднання в жовтні 1990 р. було встановлено єдиний політичний режим Федеративної Республіки Німеччини з 16 автономними адміністративними одиницями, що одержали найменування земель (*Lander*), і, отже, 16 поліцейськими формуваннями і двома поліцейськими формуваннями федерального рівня: (*Bundeskriminalamt* (БКА) — аналог ФБР), а також прикордонною й транспортною поліцією (*Bundesgrenzschutz polizei* (БГС) (детальніше див.: Busch *et al.*, 1998; і Rupprecht, 1995).

Який досвід можна запозичити з «німецького підходу» до реформування правоохоронних і поліцейських інститутів? У відповіді на це питання потрібно розглянути, чи може унікальність німецької політичної трансформації, заснованої на інтегральній експансії державних структур ФРН колишніх територій НДР, дати якісь уроки щодо поліцейської перебудови іншим державам? З огляду на нормативний характер цієї книги (Caramini and Marenin, 2004), мета якої досягти кращого розуміння того, якою демократична поліція є насправді, якою вона повинна бути, ми, зокрема, спробуємо зрозуміти, як авторитарний режим, що існував у Східній Німеччині, зміг прийти до успіху реформ, або, користуючись термінами транзитології, до переходу й наступної демократичної консолідації поліції (про перехідний період у Німеччині див.: Stark and Bruszt, 1998; Dobry, 2000; див. також Hancock and Welsh, 1994; і Offe 1996)).

Перш ніж почати аналіз цієї проблеми, необхідно сказати кілька слів про поліцію НДР до 1989 р. (для одержання інформації щодо самої НДР див. *Untrouction in Fulbrooke*, 1995; а для більш докладної інформації про поліцію НДР, див. *Lindenberger*, 1998 і *Lindenberger*, 2003). Народна поліція (*Volkspolizei* або НП), що складалася приблизно з 60000 офіцерів, була одним зі стовпів національної оборони й підпорядковувалась Генеральному секретареві Комуністичної партії. Народна поліція (далі — НП), що була організована за військовим зразком, була змушена підкорятися наглядовим і політичним структурам,

зокрема «Штазі» (Slaatsicherheit) (Fulbrooke, 1995). Штазі, або «політична поліція», вважала, що НП, або регулярна поліція, погано оснащена для боротьби зі злочинними елементами. Народна поліція, насамперед, відповідала за громадську безпеку й спостереження за місцевою соціальною діяльністю. Спочатку ми розглянемо процес «поглинання», а потім — його вплив на процеси трансформації й демократизації поліції.

## Процес поглинання (1989—1990)

### *Поліція ФРН: єдино можливий стандарт для поліції*

З конституційної й політичної точки зору, й особливо після того, як на парламентських виборах 18 лютого 1990 р. у НДР перемогли прихильники канцлера Коля, західнонімецький уряд прагнув провести об'єднання двох держав якнайшвидше, що дозволило уникнути яких-небудь інституційних змін у Західній Німеччині (Glaessner, 1994; Maier, 1997). З монетарної чи адміністративної точки зору, єдиними прийнятними стандартами повинні були стати стандарти ФРН, що просто експортувалися. Перетворення мало ґрунтуватися на методі «трансплантації». Головною особливістю трансформації була західнонімецька конституційна процедура, відома як «адміністративна взаємна допомога» (Amshilfe), відповідно до якої одна земля допомогла іншій. Таким чином, кожна земля Західної Німеччини повинна була допомогти й поділитися своїм досвідом з іншою землею в Східній Німеччині (наприклад, Баварія й Баден-Вюртемберг допомагали Саксонії; Північна Вестфалія — Бранденбургові, Шлезвіг-Гольштейн — Мекленбургу).

### *Стандарти й цінності поліції ФРН*

У Західній Німеччині відповідальність за підтримку правопорядку покладена на кожну землю. Таким чином, скільки земель — стільки й поліцейських відомств. Крім цього, існують дві федеральні поліції, БКА і БГС. Ці поліцейські формування, що знаходяться під усе більш ліберальним контролем і з боку земельної влади, використовують ті самі процесуальні норми, але мають індивідуальну компетенцію в галузі адміністрування й громадської безпеки (Polizeirecht). Збільшення централізації ФРН, починаючи з часу канцлера Вілі Брандта (1969—1974), боротьба з внутрішнім тероризмом (з 1972 р.), а також усе зростаюча професіоналізація поліції сприяли подальшій уніфікації методів і структур, починаючи з 70-х рр. Цей процес прискорився зі створенням «Конференції міністрів внутрішніх справ земель» (ВДК) під егідою федерального міністра, що впровадив *de facto* централізацію західнонімецької поліції, процес, що продовжується навіть сьогодні. Крім того, з початком 90-х рр. ці поліцейські формування були втягнуті в програми забезпечення правопорядку за допомогою громадськості, а також розвитку співробітництва з муніципальними й місцевими асоціаціями (Adeh, 2002).

## Федеральна політика й сутність поліцейських реформ у Східній Німеччині

### *Керівні принципи поліцейських реформ, визначені Угодою про об'єднання в серпні 1990 р.*

«Вибіркове вирівнювання» в лютому 1990 р. на Сході прискорило неминучий процес адміністративного вирівнювання, заснованого на переговорних засадах між Східною й

Західною Німеччинами, спочатку щодо монетарного союзу, а потім — конституційного об'єднання. Навесні почалася серія неофіційних обмінів між поліцейськими Заходу (кадровими або пенсіонерами) і Сходу. Правовою базою цих обмінів послужило рішення ВДК від 5 травня 1990 р. про створення об'єднаної робочої групи з метою організації й зміцнення співробітництва між поліцейськими відомствами двох держав. Зокрема, через різке зростання незначних злочинів у НДР рішення ВДК від 28—29 травня і 29 червня зобов'язало Народну поліцію провести вирівнювання своєї структури щодо стандартів поліції ФРН під егідою Федеральної школи поліції в м. Мюнстері. Ці два рішення містять основні організаційні принципи діяльності поліції на Заході (верховенство закону, федералізація поліції, критерій професіоналізму при підборі кадрів на службу, вирівнювання стандартів підготовки й служби, технічне переоснащення).

Рішення від 8 серпня викладає основні принципи співробітництва у сфері професійної підготовки: зобов'язання східнонімецької поліції про прийняття принципів підготовки поліції Західної Німеччини; запровадження професійних і демократичних критеріїв для підготовки без відриву від служби; можливість навчання східнонімецьких поліцейських у західнонімецьких школах; направлення навчально-методичних матеріалів із ФРН у НДР; а також створення постійної координаційної групи. Ці програми пропонують радикальне вирішення головної проблеми перехідного періоду, а саме: як цей перехід має бути здійснений або, інакше кажучи, як визначити коротко- і довгостроковий аспекти перехідного процесу. В умовах жорсткого часового графіка, установленого канцлером Колам, політики, які приймали визначальні для правоохоронної політики принципи, ризикували всім заради швидкого успіху (Glaessner, 1994).

Питання про довгострокові наслідки й можливі довгострокові ризики, пов'язані з перехідним процесом, не ставилося аж до 90-х рр.; невідкладність була рушійною силою реформи (інформацію щодо часових аспектів політичних рішень у перехідний період див.: Offe, 1996; Dobry, 2000; Jobard, 2003). Політичний імператив західнонімецького уряду не був єдиним фактором, що вимагає згадування. З погляду охорони правопорядку й безпеки два фактори обумовили потребу в терміновому втручанні в справі Східної Німеччини: необхідність контролю над зростаючою злочинністю, що стало несподіваним як з погляду її масштабів, так і розмаїтості форм; і, через неминуче об'єднання, необхідність управління східнонімецькою поліцією, котра не була ні знайомою, ні досить зрозумілою.

Однак швидкість політико-адміністративного процесу не могла сама по собі вирішити проблему психологічного аспекту об'єднання двох поліцейських відомств. Проблема можливої інтеграції персоналу НДР, тобто тих, хто, без сумніву, був опорою режиму НДР, необхідно було вирішувати. Але вирішити її тими ж темпами, як і структурне вирівнювання, було неможливо.

### ***Політичні й ідеологічні виміри поліцейських реформ***

Стаття 20-EV Угоди про об'єднання містить загальні принципи вступу службовців цивільної служби НДР у цивільну службу об'єднаної Німеччини (Verbeamtungskriterien, або критерії призначення для цивільних службовців). Ті особи, які займали керівні посади в СЄПН різного рівня (національному, регіональному й комунальному), лідери профспілок, викладачі марксизму-ленінізму й співробітники Штазі були виключені з процесу.

На перший погляд, ці загальні умови були несумісні із загальними правилами НДР: східнонімецька поліція була формально невід'ємною частиною Штазі, керованої Еріхом

Мілке. Застосування всіх обмежень у повному обсязі призвело б до звільнення 12000 офіцерів і, як наслідок, до значної нестачі кадрів. Тому було прийнято рішення про звільнення тільки більшості старших офіцерів. Доля інших вирішувалася в індивідуальному порядку, залежно від ефективності службової або педагогічної діяльності. З цією метою безпосередньо з моменту поглинання Народної поліції поліцією Західної Німеччини ці офіцери повинні були заповнити індивідуальні опитувальники (Fragebogen), оброблювані спеціально призначеними комісіями. Таким чином, з самого початку інтеграція поліції НДР у поліцію Заходу була тільки тимчасовим заходом.

### **Процес поглинання**

З березня до 3 жовтня 1990 р. старші поліцейські офіцери масово були звільнені з Народної поліції, і ця організація почала адаптуватися до західнонімецьких поліцейських стандартів.

Починаючи з жовтня, уся репресивна політична поліція НДР виявилася в стані структурної паніки перед суспільними демонстраціями, що відбулися в трьох найбільших містах країни: Дрездені, Лейпцизі й Берліні (Kuran, 1991; Opp, 1994; Maier, 1997). Найяскравішим прикладом втрати контролю політичною поліцією було раптове рішення звільнити фактично всіх політичних ув'язнених, що утримувалися у в'язницях НДР у листопаді 1989 р. (Diinkel, 1992; Jobard, 2002).

Що стосується охорони правопорядку, ситуація була не набагато кращою. У період переходу, з листопада 1989 р. до лютого 1990 р., робилися спроби перетворити поліцію, розпустивши бойові й воєнізовані групи, що мали завдання підтримки правопорядку (загони спеціального призначення, «робітничі збройні сили» й інші міліцейські формування), і створюючи поліцію, яка чітко відрізнялася б від армії (шляхом розформування військової структури НП і впровадженнь підготовки і функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною правопорядку). У лютому 1990 р. вийшов наказ, відповідно до якого з метою зниження кількості порушень дисципліни (Disziplinlosigkeit) і випадків невиконання наказів (Nichtdurchsetzung) усі поліцейські, які противляться демократичним змінам, були зобов'язані залишити поліцію. Був внесений на обговорення законопроект, що обмежував можливість застосування летальної зброї і вводив особисту ідентифікацію офіцерів за допомогою індивідуальних знаків розрізнення. Законопроект, прискоривши рух НП до демократії, сприяв масовому звільненню офіцерів поліції, породженню апатії серед тих, хто ще залишався на службі.

У Східному Берліні тільки 9600 офіцерів з 11200 продовжили службу в новій поліції. У Бранденбурзі 3000 з 13500 поліцейських пішли з поліції за власним бажанням. У Тюрінгії тільки 8000 офіцерів з 13000 подали заяви на продовження служби. Нарешті тільки 2800 високопоставлених поліцейських (від полковника до генерала) з усіх східнонімецьких земель подали рапорти про продовження служби (Haselow, 2000). Більш того, ця апатія підживлювалась величезним обсягом роботи, що виник унаслідок запровадження свободи пересування і, як наслідок, сплеску злочинності. У 1990 р., порівняно з 1989 р., кількість скарг зросла на 30%; квартирних крадіжок — на 220%; підпалів — на 75%; грабежів — на 50%. До цих цифр необхідно додати нові види злочинів: наркоторгівля; політичний екстремізм (зокрема, неонацизм). До такого повороту подій Народна поліція не була готова, а особовому складу не вистачало спеціальної підготовки. Становище з дорожнім рухом було особливо складним: кількість загиблих в автодорожніх пригодах виросла більш ніж на 85%. До того ж впливало падіння інтересу до

поліції з боку східнонімецького населення. Говорячи про рівень довіри населення до професійних якостей своєї поліції, тільки 12% респондентів сказали, що вони були переконані, що «поліція забезпечує контроль над злочинністю» (Schattenberg, 1991).

Результатом цих тенденцій стало те, що поліція, яку планували інкорпорувати в поліцію ФРН, виявилась деморалізованою. Опитування офіцерів поліції, проведене між 28 серпня і 25 жовтня 1990 р., засвідчило розкол серед колишніх працівників НДР щодо питання про проведення реформи: 50% офіцерів заявили про підтримку соціальних перетворень, тоді як 30% заявили, що вони не ствердилися у своїй думці. Більш важливо те, що багато офіцерів визнали наявність як почуття занепокоєння щодо свого суспільного становища (96 % заявили, що не впевнені у своєму майбутньому), так і почуття страху перед політичним колапсом (80 % заявили, що соціальні напружені відносини призведуть до більш серйозних політичних конфліктів). Нарешті, половина поліцейських заявила, що вони не здатні справитися з новими умовами роботи в поліції. Опитування кадрових працівників НДР робилося групою соціологів у період з 28 серпня до 25 вересня 1990 р. (Wanderer and Thieme, 1990). Саме в цих умовах глибокої професійної й політичної непевності 3 жовтня 1990 р. Народна поліція ввійшла до складу поліцейської служби об'єднаної Німеччини.

### ***Поліцейське об'єднання 3 жовтня 1990 р.***

3 жовтня 1990 р. Німеччина стала єдиним юридичним утворенням, що охоплює регіон від Рейну до Одери: 15 жовтня Кримінальний кодекс ФРН був розповсюджений і на східні землі (до цього діяв кримінальний кодекс, затверджений законом НДР від 1 жовтня, створений за західними зразками). Із жовтня кожна східнонімецька земля прийняла тимчасовий поліцейський закон (Polizeirecht), заснований на законі її землі-партнера із Західної Німеччини. Усім офіцерам, які подали рапорт про прийом на службу в нову поліцію, це було дозволено у випадку задоволення трьох умов. На них більш не поширювався статут для цивільних службовців (Beamte), але вони підпадали під категорію звичайних службовців (Angestellte): рішення про їхню постійну інтеграцію мала прийняти спеціальна відбіркова комісія (Personalauswahlkommission).

Крім того, щоб контролювати витрати на виплату заробітної плати в країні, де з 1 липня 1990 р. валюта була об'єднана, вони виявили, що одержують тільки 60% заробітку їхніх колег із Заходу. Нарешті, усі офіцери були позбавлені попереднього звання й продовжували службу на більш низькій посаді. Усі високопоставлені офіцери й начальники, що подали рапорт про інтеграцію, були відсторонені від активної служби й зараховані в «список очікування» (Warteschleife), поки їхні особові справи вивчалися. Усі функції управління в східних землях узяли на себе поліцейські із Західної Німеччини.

### ***Нова поліція в східних землях***

Із самого початку «поглинання» Народної поліції структурами поліції Федеративної Республіки Німеччини поставило дві головні проблеми: проблему відповідності поліцейських новим критеріям поліцейської роботи; і здатність поліцейської організації контролювати ситуацію (злочинність і громадський порядок) і керувати самою організацією. Тому проблему можна було викласти в такий спосіб: як можна гарантувати, що рішення, прийняті з міркувань політичної невідкладності (темп, запропонований Гельмутом Колем) і термінових соціальних потреб (щоденного забезпечення громадського порядку), не підірвуть установки й життєздатність ефективної й демократичної поліції? Чи можна гарантувати,

що рішення, яке було викликане потребами моменту, не призведе в тупик (Мое, 1990; Pierson, 2000; Dobry, 2000) і, таким чином, паралізує майбутнє?

### **Кваліфікація й дискваліфікація працівників поліції**

Найбільшою проблемою виявилось питання управління персоналом, який новий режим успадкував від колишнього. Цю проблему можна розбити на три підпроблеми. Перша була зв'язана з роздутими, порівняно з поліцією Західної Німеччини, штатами Народної поліції як серед командного складу, так і серед рядового. Було підраховано, що для того, щоб зрівняти співвідношення чисельності поліції до чисельності населення на Сході й Заході, необхідно було звільнити 80000 працівників НП. Причому, це стосувалося тільки тих офіцерів Народної поліції, які ще залишалися на службі до жовтня 1990 р. Крім того, як уже відзначалося, майже всі офіцери поліції (за невеликим винятком) перебували в комуністичній партії. Тому слід було ще ввести процедури перевірки їхньої політичної лояльності. Нарешті, за професійними якостями офіцери НП значно поступались працівникам західнонімецької поліції й виявилися невідповідними до зростання злочинності. Ці три проблеми вимагали невідкладного розв'язання.

Проблему надлишкової чисельності, включаючи надлишок командного складу, частково вдалося вирішити за рахунок поліцейських, які звільнилися зі служби. Багато поліцейських підрозділів були розформовані (зокрема, ті, хто контролював виїзд з території НДР; а також усі допоміжні підрозділи Штазі). Інші були піддані індивідуальному тестуванню спеціальними кадровими кваліфікаційними комісіями.

### **Перевірка професійних якостей працівників Народної поліції**

Процедура перевірки професійних якостей працівників Народної поліції найкраще описана в меморандумі Еріха Патцольда (Erich Patzold), міністра внутрішніх справ Західного Берліна, підготовленого в березні 1990 р. (Jobard, 2003):

*Національна поліція була централізованою організацією, заснованою на державній марксистсько-ленінській ідеології. Її завдання та компетенція відповідали соціалістичним поглядам ролі поліції й не відповідали демократичним поглядам. [...] Але очевидно, що рядові працівники одержали базову підготовку, а також багатий досвід, що не варто недооцінювати. Поняття багатий досвід включає фундаментальну підготовку, на базі якої ми повинні працювати. Тому ми пропонуємо ввести систему професійної підготовки «без відриву від проходження служби». [...] Практичні навички займають центральне місце в нашій роботі, тому ми розглядаємо професійні якості як ядро демократичної поліцейської роботи.*

Це означало, що поліція західних країн не могла обійтися без поліцейських зі Сходу, що володіють набагато кращим знанням території, чим їхні західні колеги. Незважаючи на те, що вони були краще навченими, західні поліцейські мало що знали про місцеві тонкощі поліцейської роботи. Ці обставини змусили керівництво землі Мекленбург — Померанія визначити наступні параметри інтеграції поліцейських: на службі залишилися тільки 80% рядового складу, 20% — середнього командного і 1% — старшого командного складу. Такі ж параметри були встановлені й в інших землях. Першим кроком на шляху до скорочення поліцейських, як уже відзначалося, була розробка



градації оплати праці офіцерів поліції на Сході й Заході, а також посадове пониження всіх східнонімецьких офіцерів поліції.

Другим кроком, що мав значні наслідки, було те, що всі офіцери у віці понад п'ятдесят років або ті, що мали вислугу більше 25 років, за їх бажанням могли одержати «більш ранню відставку», тобто більш ранню, чим звичайно. Природно, багато офіцерів скористалися такою можливістю, що дозволила їм уникнути хвилювань, пов'язаних з очікуванням результатів роботи кадрових кваліфікаційних комісій, й одержати певний постійний статус. Це було дійсно драматичне рішення, що спричинило масові звільнення найдосвідченіших офіцерів, що, крім того, були найбільш популярними серед населення. У Мекленбурзі жоден офіцер у віці понад 50 років не подав рапорт про зарахування в нову поліцію.

Третім кроком була передбачена перевірка професійних якостей шляхом вивчення особових справ і результатів заповнення спеціальних анкет (Fragebogen). Підготовка у сфері, не пов'язаній зі службою в поліції, відсутність професійної підготовки або її недостатній рівень — усе це служило підставою для «звичайного звільнення» (Ordentliche Kündigung).

### **Перевірка політичної лояльності колишніх працівників Народної поліції**

Як уже згадувалося, перевірялися не тільки професійні якості офіцерів поліції. Політичні біографії кандидатів теж бралися до уваги й могли служити підставою для «виняткового звільнення» (Ausserordentliche Kündigung). Було п'ять головних підстав для такого звільнення:

1. Приналежність до політичних структур або Штазі: це стосувалося, насамперед, старших офіцерів, яких, в основному, це й торкнулося.
2. Разове або тривале співробітництво зі Штазі або Партією.
3. Учинення діянь, що суперечать принципів верховенства закону, зокрема, що припиняють людську гідність, або будь-яка активна участь у жорстокому придушенні демонстрацій під час візиту М.Горбачова 8—10 жовтня 1989 р.
4. Наявність політичних поглядів (*Politische Gesinnung*), що суперечать принципів верховенства права, або політичних поглядів, заборонених у ФРН.
5. Навмисні помилкові декларації, неправда або умовчання. Було важливо, щоб в очах комісії кандидат визнавав свої колишні помилки, ніж навмисне переховував їх.

До цих вимог, висунутих поліцією, додавалися політичні експертизи, виконувані спеціальним органом, уповноваженим на вивчення минулого НДР, що одержав назву Комісії Гаука (Gauck-Behord). Відповідно до вказівки міністра Йохіма Гаука (Joachim Gauck) цей федеральний орган одержав завдання вивчити індивідуальну й колективну відповідальність колишніх жителів НДР після систематичної перевірки архівів Штазі й ССРН. Це означало, що кандидат, прийнятий в об'єднану поліцію комісією якоїсь із земель, завжди ризикував бути звільненим Комісією Гаука, що, з допомогою вивчення його особової справи в Штазі або справ інших осіб, виявляла його причетність до тих або інших дій, які порушують основні права людини.

### **Кадрова робота в східнонімецькій поліції: тривалість і порушення**

Надзвичайно важко визначити точно, чи були поліцейські звільнені на «стандартній» або «винятковій» підставі. Процедура вивчення розтяглася більш ніж на чотири-п'ять років (цей процес передбачав вивчення десятків тисяч справ), що ще більш ускладнило їх подальшу

оцінку. Більш того, рішення Комісії Гаука могло бути винесеним протягом 10 років після закінчення роботи комісії. Дочекатися остаточного рішення було надзвичайно складним завданням.

На закінчення можна сказати, що залежно від землі, але незалежно від службового становища, приблизно 30% офіцерів не відновили свою роботу в поліції, хоча дуже багато хто використовував шанс виходу у відставку. У Берліні тільки один високопоставлений офіцер залишився на колишній посаді, але за рішенням Комісії Гаука він був звільнений кілька років потому. Усього було звільнено 1056 офіцерів. Кваліфікаційна комісія в Бранденбурзі була створена з поліцейських і державних службовців, призначених парламентом, і керувалася офіцером поліції із землі-партнера, Вестфалії. Приблизно 4000 з 10500 кадрових поліцейських були звільнені на стандартних підставах або були змушені піти в «ранню відставку». Тільки 150 поліцейських було звільнено з політичних причин. У Мекленбурзі, де комісія складалася з двох чоловік, 20—30% персоналу було звільнено за прямою вказівкою канцлера. У Тюрінгії 5,500 поліцейським (з 8000) було дозволено продовжити службу. У результаті приблизно 1750 офіцерів клопоталися про прийняття на службу. У Саксонії з 11500 претендентів приблизно 500 кандидатур були виключені. У Саксонії-Анхальт з 10000 офіцерів, які подали рапорти про прийом на службу, було відхилено 2300 (Haselow, 2000).

Ці спустошливі чистки призвели до гострої нестачі особового складу й падіння морального духу. Так само, як і в цивільних службах, ця нестача дозволила тим, хто співробітничав з поліцією Західної Німеччини, одержати найкращі або керівні посади в поліції Східної Німеччини. У землі Бранденбург, наприклад, усі начальники відділів поліції були офіцерами із землі-партнера Вестфалія, так само як і всі особи середньої командної ланки (Polizeipräsidenten), за винятком одного. Більш того, усі з них були членами СГН.

До кадрової нестачі старшого офіцерського складу слід додати осіб з недостатньою кваліфікацією, які протягом перших двох років часто проходили додаткову підготовку (у Саксонії в 1992 р. ця категорія складала 10% особового складу). Якщо додати ще матеріальні труднощі, усе це в цілому робило поліцейські структури надзвичайно вразливими.

### ***Західнонімецькі поліцейські стандарти й східнонімецькі особливості: прийом на службу та професійна підготовка***

Поліцейські, яких прийняли на службу в нові поліцейські структури Сходу тимчасово (Angestellt), були зобов'язані пройти 2 види підготовки. Перший вид підготовки реалізовувався прямо на роботі, де офіцерів, використовуючи добре відомий вислів, «учили, працюючи». Другим видом була додаткова підготовка, що організовувалася в поліцейських школах і академіях.

Поняття «учитися, працюючи» згодом перше було взято на озброєння в Берліні, де уряд вирішив інтегрувати всіх, хто подав відповідний рапорт, поліцейських Східного Берліна в поліцію Західного Берліна. Уряд просто вирішив змішати разом 8200 кандидатів-поліцейських зі Східного Берліна з уже працюючими 22000 поліцейських Західного Берліна. 1 жовтня 1990 р. приблизно 2000 поліцейських Західного Берліна повинні були приступити до поліцейської роботи в східній частині міста; і приблизно 700 їхніх колег зі Східного Берліна повинні були прибути на службу в західну частину (Glaeser, 2000; Jobard, 2003). Таким чином, проблема навчання була, в основному, вирішена шляхом змішування сучасних професійних методів зі старими традиційними методами, тобто шляхом установа

контактів для того, щоб краще ознайомитися з реаліями вуличного життя (ці методи можна порівняти зі знаннями про інституціоналізацію й професіоналізацію поліцейської роботи у великих американських містах (Див.: Haller, 1976; i Miller, 1990).

Додаткове навчання здійснювалося земельними державними поліцейськими школами, і тому проводилося викладачами, які беруть участь в охороні правопорядку на Заході, за підтримки поліцейської школи в Мюнстері (Вестфалія). Усі офіцери мали пройти чотири-тижневий семінар, присвячений питанням функціонування демократичних, плюралістських і конституційних суспільств. У Західній Німеччині ці курси організовувалися в школах земель-партнерів. Метою всіх цих навчальних програм було якнайбільше проінформувати офіцерів про засади принципу верховенства закону, тобто ознайомити колишніх працівників Народної поліції з методами роботи й самими поліцейськими офіцерами Заходу через безпосередні особисті контакти.

Обсяг додаткової й спеціальної підготовки відрізнявся в різних землях. У Бранденбурзі поліцейські молодшої командної ланки повинні були відвідати близько трьохсот годин занять. Ті ж, хто перебував на посадах середнього командного складу, — близько шестисот годин протягом трирічного періоду. Не слід забувати, що початкова підготовка (у поліцейській школі або поліцейській академії) для поліцейського на Заході триває протягом двох з половиною років.

Однак незабаром затребуваність офіцерів-викладачів зросла настільки, що поліція ФРН цю потребу задовольнити не могла. Більш того, час від часу через нестачу викладачів виникла загроза й для навчального процесу на Заході. Це відбувалося все частіше й частіше, оскільки, відповідно до оцінок експертів, проведених у Бранденбурзі, рівень підготовки офіцерів на Сході дорівнював десь одній третині рівня їхніх західних колег. Отже, додаткове навчання розтяглося на кілька років і часто відбувалося за методом «учитися, працюючи».

## **Успішність реформи**

Які висновки ми можемо зробити щодо темпів поліцейської реформи та її наслідків у Німеччині? Протягом кількох місяців обидві частини Німеччини формально одержали єдиний тип поліції. Поліція працювала на основі законності, професійності й відповідальності, тобто відповідала трьом критеріям, висунутим Мариною Капаріні й Отвіном Мареніном у вступі до цієї книги. Однак ми також повинні додати критерій децентралізації. Децентралізація стала конституційним гарантом демократії в Німеччині, з урахуванням її досвіду за часів Бісмарка, Гітлера і НДР.

### ***Ефективність правоохоронної діяльності в Східній Німеччині***

Імплементация західнонімецьких поліцейських доктрин і процедур у нових східнонімецьких землях, незважаючи на свою раптовість і абсолютність, була надзвичайно ефективною. Слід розглянути два моменти: ефективність структурного вирівнювання поліцейських організацій і ефективність боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку.

Що стосується бюрократичних структур, партнерські відносини між західними й східними землями призвели до зникнення специфічного НДР-івського характеру в поліції нових східних земель. Автономність поліції в (Західній) Німеччині також поступово вела до відносної незалежності інститутів подібних поліції нових земель. Природно, що формальні закони (Polizeirecht), які регулюють діяльність звичайної поліції в Саксонії, аналогічні

законам Баварії, її західнонімецького партнера. Політична близькість двох земель (значною мірою через консервативні партії), а також завдяки інституційній імітації сприяє розвиткові їх схожості в законодавстві й керівних принципах. Це — той же випадок, що і для двох земель, котрі є оплотами соціальних демократів, і, таким чином, партнерів, Вестфалії і Бранденбургу.

Інакше кажучи, поліція на Сході здобувала автономію, яка, будучи характерною для будь-якої децентралізованої служби, усе ще орієнтувалася на практику й традиції своїх земель-партнерів на Заході. Таким чином, можна визначити однакові програми охорони правопорядку за допомогою громадськості або муніципального партнерства й у Бранденбурзі, і у Вестфалії, і ті ж самі програми цивільної міліції, якій надана поліцейська компетенція й у муніципалітетах Баварії, і муніципалітетах Саксонії (Hohmeyer, 1999; Neue Kriminalpolitik, 2000; Jobard, 2003).

Проблема ефективності боротьби зі злочинністю повинна обговорюватися з урахуванням значних труднощів при проведенні порівнянь у цій галузі. Зрештою, нема рації в спробах розібратися, чи є японська поліція більш ефективною в боротьбі зі злочинністю, ніж британська, оскільки вчинювані злочини відрізняються в кожній з цих країн, як і їх очікування (Bailey, 1985, 2001).

У 1997 р., наприклад, рівень злочинності був пропорційно вищим у нових землях: 9400 порівняно з 7700 на 100000 жителів. У 2001 р. цей рівень складав відповідно 8500 і 7500, що говорить про зниження рівня злочинності у всій Німеччині (це щорічно, починаючи з 1992 р., крім 1995 і 2001 рр.). Зниження рівня злочинності найбільше відзначено на Сході, знаменуючи практичне вирівнювання злочинності по обидва боки колишнього східно-західнонімецького кордону (ВКА, 1998, 2001).

Рівень деяких видів злочинності був вищий у Східній Німеччині, чим на Заході. Цю ситуацію неможливо пояснити. У 2001 р., наприклад, крадіжки з обтяжувальними обставинами становили 22,8% усіх злочинів, зареєстрованих на Заході, і 26,7% злочинів на Сході. Інші статистичні дані можна було б легко пояснити географічними причинами (наприклад, злочинна діяльність, зв'язана із законодавством з питань імміграції, активніша на Сході, чим на Заході) або історичними причинами (рівень злочинності, пов'язаної з проявами правового екстремізму, вищий на Сході, ніж на Заході).

Чи відіграє поліція певну роль у цих відмінностях? Звичайно, так. Необхідно визначити, наскільки рівень автономії поліцейських організацій у межах федерального законодавства впливає на боротьбу з різними видами злочинності, наприклад, значна кількість працівників поліції на Сході залучена до створення підрозділів по боротьбі з правим екстремізмом. Приклад цього — Бранденбург і його програма МЕГА, що була спеціально розроблена для профілактики й придушення організованих форм неонацизму (Koortmans, 1997; Oehlmeier, 1994).

Щоденну роботу звичайної поліції оцінити набагато важче. Добре відомо, що головне завдання поліції — це підтримка громадського порядку, що за своїми масштабами перевершує боротьбу зі злочинністю (Bittner, 1974, 1990; Shearing, 1984). Сутність проблеми полягає в тому, що цю величезну частину поліцейської роботи найважче оцінити якісно й кількісно. Метод вторгнення поліції в повсякденне життя громадян асоціюється в людей з вторгненням держави і тому стосується відносин між громадським суспільством і державою. З цієї точки зору, проблема поліцейської ефективності може збігатися з проблемою легітимності.

**Легітимність поліції Східної Німеччини**

Як можна описати легітимність нової поліції, що була утворена на місці старої в нових східних землях Федеративної Республіки Німеччини?

Певну відповідь на це питання можна знайти в тому, що сталося з політикою поширення західних моделей реалізації владних повноважень на територію колишньої НДР. Згадаємо наслідки звільнення колишніх працівників НП з поліції, а також тих, хто був скомпрометований відносинами з колишнім режимом. Не можна забувати й вигнання на «виняткових» (тобто політичних) підставах тих, хто, незважаючи ні на що, залишився на службі після 3 жовтня 1990 р. Не можна також забути й масові відправлення на пенсію чи у відставку поліцейських старших вікових груп, що звільнило поліцію Сходу від тих, кого вільно чи мимоволі було соціалізовано в громадські організації або партії. Нарешті, потрібно підкреслити силу інституціональної імітації, котра, як згадувалося раніше, означає, що більше не можна відрізнити поліцію Сходу від поліції Заходу в організаційному плані. Ці елементи сильно впливають на суспільне сприйняття поліції на східних територіях Німеччини, де поліція більше не нагадує диктаторську поліцію попередньої ери.

З одного боку, ми повинні відзначити вплив криз або тенденцій до краху, що порушили питання про подальше існування поліції на Сході. Найбільш яскравий приклад у цьому відношенні — підпал табору біженців у місті Росток (Мекленбург-Померанія) у 1992 р. Група місцевих жителів-маргіналів (з числа алкоголік) відповіли на заклик вождів місцевих неонацистських груп і зібралися навколо табору. Потім вони його підпалили під звуки скандування расистських і нацистських гасел при повній бездіяльності місцевої поліції, що, до того ж, ще й прибула на місце події з великим запізненням, таким чином, підкріплюючи ідею сильного колективного расизму.

Судове розслідування цих подій всіляко намагалося довести расистське поводження рядових працівників поліції, однак воно вказало на два інституціональні недоліки. З одного боку, ці поліцейські, що зовсім не мали досвіду протидії нетрадиційним демонстраціям (яких, у принципі, не було у НДР після повстання в червні 1953 р.), були винні у невтручанні. Крім того, у той вечір вихідного дня керівники поліції Росток були далеко від місця пригоди й тому були нездатні впливати на події. Керівники поліції Росток, подібно керівникам усіх поліцейських формувань на Сході в той час, були поліцейськими службовцями землі-партнера (Шлезвіг-Гольштейн) і перебували в ту п'ятницю в колі своїх родин у кількох сотнях кілометрів звідси. Подібні невдачі є наслідком адміністративної реорганізації внаслідок об'єднання Німеччини.

У цьому зв'язку важливо відзначити те, що невдачі з охороною правопорядку на Сході впливають з комбінації спадщини минулих років (з погляду професіоналізації) і негативних наслідків реорганізації поліції (з погляду навчання персоналу). Однак повинно бути підкреслено, що дотепер не було жодного серйозного дослідження, що прийшло б до висновку, що східнонімецька поліція більш схильна до вчинення злочинів (жорстокість, расизм тощо) порівняно зі своїми колегами із Заходу (слід зазначити, що це питання не відзначене в документі Емністі Інтернешнл, а також в оглядах міжнародної преси; див.: Korell and Liebel, 2000).

Більш того, опитування громадської думки продемонстрували явні розходження в рівні «довіри до поліції». За шкалою, що ранжирується між «-5» (ніякої довіри взагалі) і «+5» (повна довіра), західні німці поставили своїй поліції, у середньому, 1,9 між 1991 і

1995 рр.; східні німці поставили 0,4 за той же період (Haselow, 2000: 145). Розходження в цифрах істотне. По-перше, ці цифри показують широко розповсюджену настороженість східних німців до суспільних інститутів, незалежно від того, чи розглядаються вони як занадто «східні» (тоді вони можуть підозрюватися в симпатіях до НДР), або занадто «західні» (що веде до підозр щодо західнонімецького імперіалізму). Потрібен більш тонкий інструментарій для того, щоб виміряти точне сприйняття громадськістю ролі поліції в цей перехідний період.

Однак необхідно підкреслити й інший структурний елемент. Він стосується відносин між вимогами суспільства забезпечити свою безпеку й політикою уряду щодо даного питання. Які реальні очікування суспільства щодо демократичної поліцейської роботи? «Справді демократична» поліція може бути ідентифікована, якщо розглядати це питання в необхідному історичному контексті. Відомо, що західна поліція заохочує різні моделі охорони громадського порядку із залученням громадськості з метою зблизити поліцію й населення для того, щоб поліцейська робота могла краще відповідати вимогам місцевого населення (Greene and Mastrofski, 1988; Brodeur, 1998). Але саме ця модель охорони громадського порядку із залученням громадськості характеризувала поліцію НДР, причому ще більшою мірою, ніж будь-яку поліцію західної системи.

Дійсно, у НДР були поліцейські, за якими було закріплено певний район, або один-два квартали, у яких вони жили й працювали. Живучи й працюючи разом з мешканцями, вони ставали ближче до населення, яке могло звернутися до них у будь-яку годину дня і ночі, — наприклад, коли їхні діти занедужували й було потрібно терміново направити їх до лікарні. Через їх «природну» близькість до населення, ці поліцейські, відомі як *Abschnittbevollmächtig* (або дільничний уповноважений), були також відповідальні за спостереження за населенням. Таким чином, будучи зануреним у суспільство, дільничний збирав всяку необхідну інформацію, яку передавав по команді, поки вона не досягала рук Штазі. Час від часу дільничним давалася команда дестабілізувати осіб, які вважалися політичними інакомислячими (шляхом розповсюдження чуток, переслідувань, закидання їх поштових скриньок сміттям тощо). Проте їх практична діяльність становила чималу вигоду для місцевих жителів, що відрізняли їх від агентів Штазі, котрі займалися винятково політичною діяльністю (з питань щодо дільничних див.: Lindenberger, 1999, 2003; з питання японського досвіду у сфері охорони правопорядку за допомогою громадськості див.: Bayley, 1985).

Однак, у світлі глибоких соціальних змін, що відбулися в результаті падіння Берлінської стіни, східнонімецька поліція почала демонструвати певну зростаючу потребу в навчанні, не втрачаючи контактів із східнонімецьким населенням, у той час як західнонімецька поліція, модель якої була застосована на Сході, виглядала ізольованою від його жителів. Що ж тоді трапилось? Діяльність тих же дільничних стала набагато менш ефективною, оскільки мало хто з них жив на своїй дільниці; і доступні вони були тільки впродовж робочого часу й у межах своїх повноважень (Hausmann and Hornbostel, 1997; Hornbostel, 2000). Це зачіпає суть поняття демократичної консолідації поліцейської діяльності: хіба ми не повинні реалізувати справжню охорону громадського порядку із залученням громадськості й «демократичну консолідацію» через реалізацію програм, що здійснюють боротьбу з «сучасною» бюрократією, а також з поліцейською філософією, що посягає на незалежність і приватність індивідуумів? Природно, сучасні форми (і бюрократична, і професійна) «державних організацій», використовуючи категорії Макса Вебера, захищають приватне життя й волю індивідуумів, утримуючи офіцерів поліції на максимально можливій віддаленій відстані від громадянина. Однак, у той же час, дружні відносини,

патерналізм, а іноді й просто близькість офіцерів поліції Німецької Демократичної Республіки пропонувала громадянам можливість відмовитися від індивідуальної відповідальності в межах режиму.

### **Висновок: Політичні й історичні парадокси в консолідації «демократичних» поліцейських систем**

У рамках соціології демократичного перетворення німецьке об'єднання становить певні труднощі в сполученні процесу «демократизації» та процесу «інтеграції», тобто «процесу, за допомогою якого група людей, організованих спочатку у дві або більше незалежних держави, утворюють політичне ціле, що може, у певному сенсі, бути описане як співтовариство» (Pentland, 1973: 21; Hancock і Welsh, 1994). Головний урок, який реформування поліції дало соціології німецького перетворення, — це подвоєна сила, отримана завдяки поглинанню авторитаризму і федералізму.

У випадку авторитаризму, опозицію або опір було мінімізовано з самого початку в ході перетворення. Певною мірою, раптовість політичних змін, що почалися після падіння Берлінської стіни, запобігла будь-яким спробам протидії з боку офіцерів, які були віддані режимові. Швидкий темп адміністративної реформи тоді зупинив навіть мінімальну мобілізацію в поліції, тому що своєю природою зміни змусили старих співробітників звільнитися і, таким чином, відрізати ідеологічні й матеріальні ресурси, необхідні для підтримки будь-якого імпульсу до мобілізації.

Швидкість зміни адміністративних процедур може бути названа однією з ключових особливостей поліції, яка, на думку відомого вченого Егона Бітнера (Egon Bittner), сьогодні контролює все і вся: поліцейські повинні втручатися в «те, що не повинно трапитися, і у відношенні якого хтось має зробити щось» (Bittner 1974/1990: 249). Це — також диктатура моменту, котра, наймаючи поліцейських для найбільш термінових завдань, задає свій власний ритм адміністративній реформі і, зрештою, впливає на «демократизацію» інституту. Інакше кажучи, для того, щоб покінчити з політичним авторитаризмом, необхідно, щоб демократичний перехід (як визначено першими вільними виборами в лютому 1990 р.) був реалізований у певних секторах державних організацій, таких як поліція, у формі групи інструкцій і вказівок, націлених на унеможливлення неясності і здійснення мобілізації поліції (Przeworski, 1986; Guilhot and Schmitter, 2000; Schedler, 2001).

Федералізм також відіграє важливу роль. Зрештою, мало місце не об'єднання поліції (крім Берліна), а, скоріше, примусова адаптація поліції п'яти новосформованих земель до моделей, що використовувалися поліцією Заходу. Після того, як роки навчання пройшли, поліцейські формування одержали той же ступінь автономії, що був наданий поліції у федеральних системах, а потім пішли своїм власним шляхом. Саме гнучкість і відносна автономія протягом так званої стадії «консолідації» значною мірою дозволили виключити примусовість «перетворення».

Таким чином, у світлі багатьох шляхів, що відкрилися для східнонімецької поліції, дебати з питання стадій перетворення повинні повернутися до альтернатив «модернізація/шлях розвитку» (Offe, 1996; Stark and Bruszt, 1998; Dobry, 2000). З одного боку, жоден інший інститут так не ув'язнув у соціальних проблемах, як поліція. При цьому немає ніякого іншого інституту, що так глибоко залежить від вимог суспільства, що закладені в самому визначенні його цілей і завдань. Саме тому можна згадати одну зі старих тез поліцейської соціології: суспільство одержує ту поліцію, яку воно заслуговує (Banton, 1964). Крім того,

будь-які залишки колишньої філософії в поліцейській роботі не повинні дозволити забути специфіку суспільства і його вимоги в різних регіонах Східної Німеччини.

З іншого боку, одним зі шляхів до «модернізації» поліцейської роботи, починаючи з 80-х рр., є повернення до піших патрулів і охорони порядку із залученням громадськості, місцевої поліції й поліції, знайомої з домінуючими групами в районі. З цього погляду адаптація поліції від східної моделі до «сучасної західної» дає можливість запозичити певні підходи поліцейської роботи з минулого, які у НДР були успішними. Модернізація стосовно до поліцейської роботи в Східній Німеччині має певну схожість...

### 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.
- Dünkel, 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.
- Fullbrooke, 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 Berliner-polizei (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*. 2<sup>nd</sup> 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.

### Розділ 3

## РЕФОРМА ПОЛІЦІЇ В УГОРЩИНІ

*Єва Керештес Димовне*

### Загальні відомості про країну

Невелика центральноєвропейська держава Угорщина (з кількістю населення 10149000 чоловік і територією близько 93030 км<sup>2</sup>) демонструє глибокі зміни, які режим зміг внести в соціальну дійсність країни. З другої половини 60-х рр. державний соціалістичний режим в Угорщині характеризувався як найбільш «м'який» серед інших країн радянської зони впливу, здебільшого через його помірну економічну свободу. У другій половині 80-х рр. розпочалися реформи, що потім були продовжені шляхом проведення «переговорів за круглим столом» між правлячою комуністичною елітою і демократичною опозицією, що утворилася. До 1989 р. у політичному житті з'явилися нові тенденції. Імре Надь (Imre Nagy), колишній прем'єр-міністр, був перепохований разом з іншими жертвами й учасниками революції 1956 р. Західні кордони Угорщини були відкриті для східних німців, що мали намір рухатися далі на «Захід» через Австрію. 23 жовтня 1989 р. була проголошена Угорська Республіка. У 1990 р. Радянська армія залишила країну. Були проведені перші вільні парламентські вибори, що завершилися перемогою Угорського демократичного форуму й формуванням у союзі з Незалежною партією дрібних власників і Християнською демократичною партією (ХДП) правочентристського коаліційного уряду (U.S. Department of State, 1999).

Законодавчі й конституційні зміни сприяли утвердженню парламентської демократії з багатопартійною системою, ринковою економікою, правовою державою, де конституційна структура базувалася на західній моделі, і поважалися конституційні права громадян. Були створені нові інститути в конституційних межах країни, такі як Президент республіки — глава держави, що обирається парламентом терміном на 5 років; уповноважений парламенту (омбудсмен) — гарант конституційних прав; і Конституційний суд, що перевіряє відповідність законів конституції.

У міжнародних відносинах Угорщина приєдналася до численних міжнародних організацій і ратифікувала Статут Ради Європи. У 1999 р. країна стала членом НАТО.

### Вступ

Оксамитова революція 1989 р. забезпечила переговорами за круглим столом мирну демократизацію в Угорщині. Природно, перехідний період характеризується глибокими змінами в соціальному, політичному, економічному, законодавчому й культурному будівництві новонародженої демократії. Ці зміни, революційні за своїми масштабами й інтенсивністю, збільшили до краю здатність системи управління, особливо здатність парламенту реагувати на потреби суспільства, що виникають. Так, законодавство перетворилося з «регуляторного» й «запобіжного» в «реактивне».

Серйозні негативні наслідки, обумовлені швидкістю й широким розмахом революційних змін, особливо були помітні у сфері кримінального правосуддя, тієї системи, що довела

свою повну нездатність відповідати новим демократичним вимогам і протистояти новим видам злочинності. Свідченням величезних кількісних і структурних змін є зростання кількості зареєстрованих злочинів більш ніж на 20% у 1989 р. і більш ніж на 50% у 1990 р., порівняно зі щорічним приростом у 3—4 % у попередні роки (Deri-Budai, 1990: 333). Більш детальні дані про динаміку й структуру злочинності представлені в таблиці І.3.1. Рівень злочинів виріс у перехідний період, у той час як угорське суспільство звикло до більш низьких показників соціалістичного періоду.

Унаслідок цих несприятливих тенденцій, що супроводжувалися протестами щодо криміногенної ситуації в країні, було ініційовано багато експериментальних реформістських ініціатив з метою модернізації всієї системи кримінального правосуддя. У центрі уваги всіх починань перебувало реформування поліції.

Підвищення поліцейського професіоналізму й ефективності стали основою метою політичних реформаторів, завданням, що повинне бути досягнуте паралельно з утвердженням демократичних цінностей, що залишалися соціально-політичними й ідеологічними пріоритетами. Практично «шлюб» цих двох взаємозалежних завдань, як ми далі покажемо, виявився не зовсім вдалим протягом курсу політичної трансформації. Цей розділ показує рівень досягнутого в «поліцейській реформі» й аналізує головні причини того, чому модернізації не вдалося вкоренитися, зокрема, унаслідок відсутності суспільного й політичного консенсусу щодо того, як установити розумний баланс між цілями ефективної й демократичної поліцейської роботи.

**Таблиця І.3.1. Зареєстровані злочини відповідно до розділів Кримінального кодексу (1991– 2001 рр.)**

Злочини	Злочини проти держави й людства	Злочини проти життя й здоров'я особистості	Злочини проти безпеки руху й експлуатації транспорту	Проти шлюбу й родини, проти статевих свобод і недоторканності	Проти громадського порядку, правосуддя, церковного ладу	Проти суспільного ладу	Економічні злочини	Проти власності	Проти встановленого порядку несення військової служби	Сума
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

Джерела: поліція, міністерство внутрішніх справ, Угорщина

## Огляд діяльності поліції в період, що передує реформуванню, і на початку періоду реформ

*У комуністичних країнах основним завданням поліції, разом з іншими органами й установами, була підтримка політичної системи й охорона її функціонування. Поліція існує як допоміжна сила державної безпеки... Традиційна робота поліції, така як боротьба зі злочинністю та її запобігання, була другорядним завданням порівняно з підтримкою безпеки держави.*

В Угорщині природа поліцейської роботи під час комуністичного режиму цілком відображає цю картину. Однак не тільки політизована роль поліції вимагала фундаментальних змін на початку перехідного періоду. Поліція також боролась зі значними труднощами, як було відзначено в різних наукових дослідженнях. Геца Фінстер (Geza Finsszter, 1990: 3) описував угорську поліцію в 1990 р. як таку, що зазнала функціональної й морально-політичної кризи, включаючи брак легітимності. Аттіла Бенксик (Attila Bencsik, 1991: 7–9) охарактеризував угорську поліцію як «анахронічну, бюрократичну» і «надмірно централизовану» організацію, основна функція якої була забезпечувати безпеку політичної влади. При цьому межі між поліцією громадської безпеки, політичною поліцією й таємною поліцією були розмиті. Поліція була в очах суспільства символом придушення. Вона була організована для здійснення своєї роботи в умовах політичної диктатури; рівень злочинності штучно занижувався, і поліція не була готова до суспільних змін і зміни режиму. Робота офіцерів поліції була низькооплачуваною, вони мали низький соціальний статус, і питання добору кадрів завдавали ще більше проблем. Між поліцією й суспільством, включаючи місцеві органи самоврядування, існувала величезна прірва. Техніка й спорядження не відповідали сучасним стандартам (наприклад, були відсутні сучасні бази даних або комп'ютерні системи). Але й їх теж не вистачало.

Крім того, у поліції була відсутня правова база, тому що її виникнення й регулювання обумовлювалися урядовими й міністерськими постановами, а не законами, прийнятими парламентом, незважаючи на те, що поліцейські мають можливість своїми діями строго обмежувати конституційні права громадян. До прийняття Закону про поліцію в 1994 р. основними актами, що регулювали діяльність поліції, були 17 статутних правил 1974 р. «Про державну і громадську безпеку», постанова Ради міністрів «Про поліцію» № 39/1974 (XI.1) з поправками і 22 статутних правила 1963 р. про використання поліцією вогнепальної зброї. Крім того, деякі акти, що регулюють діяльність поліції, мали закритий характер. Доступ громадськості до них був обмеженим, що викликало серйозні нарікання. Тільки в 1990 р. громадяни змогли одержати відкритий доступ до наказу міністра внутрішніх справ № 1/1990 (I.10) «Про управління службою поліції» (Szikinger, 1996: 2).

Проект 1993 р. «Про етнічні відносини», що оцінював діяльність поліції Пешта й угорської Національної поліції, крім іншого, з'ясував, що сучасні методи управління застосовуються тільки спорадично, що поліція залишається централизованою за своєю структурою, що обмежує можливості керівників вносити необхідні зміни й реагувати на потреби свого підрозділу, його особового складу й місцевих громадян; що система потребує перегляду; що професія поліцейського має низький престиж і що поліція страждає від нестачі довіри й поваги суспільства.

## Цілі реформування поліції

Модернізація поліції була на політичному порядку денному від початку реформ, й Угорщина неодноразово одержувала міжнародну допомогу, яка фінансово уможливила, наприклад, доручити швейцарській консультативній фірмі Тім Консалт (Team Consult) провести аналіз угорської поліції (Gottlieb *et al.*, 1998). Політики, академіки, поліцейські експерти й представники поліції були залучені з самого початку в процес визначення того, що необхідно для реформування поліції. Цілі поліцейської реформи, втім, змінювалися протягом усього періоду проведення реформ.

Ференц Кезег (Ferenc Kozseg), президент Угорського гелісінкського комітету, відзначав, що на початку періоду зміни режиму основні принципи, такі як деполітизація поліції, пріоритет професіоналізму над «політичною доцільністю», організаційна незалежність, децентралізація й звуження широких владних повноважень поліції разом з повагою людських прав, були основними цілями політичної реформи, котрих вимагали нові демократичні політичні сили (Kozseg, 2001a: 1–2). Цілі реформи стали змінюватися відразу ж після приходу до влади першого демократично обраного уряду. Принцип децентралізації був відхилений відразу ж. Мілітаризована й централізована система поліції пізніше була виправдана політиками, а потім — і самою поліцією як найбільш ефективний метод у боротьбі зі зростаючою злочинністю, що відповідає вимогам громадян забезпечити громадську безпеку.

Подальший розвиток можна простежити через законодавче забезпечення цілей поліцейської реформи під час перехідного періоду. Основним інструментом поліцейської реформи є Закон «Про поліцію» 1994 р. (Закон XXXIV 1994 р. «Про поліцію»). Загальні пояснення до закону підкреслюють, що метою реформи є створення поліції, «політично нейтральної», завдання й методи діяльності якої регламентовані законом, і «функціонування якої контролюється у визначеному законом порядку». Ця вимога впливає з Конституції, міжнародних договірних зобов'язань і європейського інтеграційного процесу, відповідає нормам демократичної правової держави. Інша мета, підкреслена в загальних поясненнях, — це те, що поліція повинна стати «ефективним засобом боротьби зі злочинністю», що необхідна для збереження «міжнародної репутації» країни, проведення якої необхідно для «задоволення вимоги громадян щодо забезпечення громадської безпеки й забезпечення громадського спокою. Кінцева мета закону — створення «стабільних правових основ і передбачених законом свобод для ефективної й успішної роботи поліції, що буде сприяти підтримці внутрішнього порядку й громадської безпеки». Закон про поліцію підкреслив необхідність забезпечення деполітизації поліції, гармонізації зі стандартами Європейського Союзу і вимогами принципу верховенства права, підвищення ефективності поліції в боротьбі зі злочинністю, а також розробки правових засад поліцейської діяльності й відповідальності.

Не можна описати цілі поліцейської реформи в Угорщині однорідними термінами, оскільки, як раніше вже було відзначено, наголос було зроблено на різних принципах, залежно від актуальності політичного моменту. Таким чином, величезні зміни мали місце й у відношенні певних ключових принципів. Академіки й поліцейські експерти мають поняття про характер цілей поліцейської реформи, що повністю відрізняються від поглядів політиків, керівників поліції й громадськості.

## Опис реформ

### Обов'язки поліції

Стаття 40, А, параграф (2) розділу VIII угорської конституції фундаментально змінювалася кілька разів з початку періоду реформ, але все ще заснована на законі ХХ 1949 р., проголошує основні обов'язки поліції як «підтримка громадської безпеки і внутрішнього порядку». Цей обов'язок також повторений у статті 1, параграфі (1) Закону про поліцію. Стаття 3, параграф (1) Закону про поліцію визначає поліцію як збройний загін держави, що захищає громадський порядок і здійснює завдання щодо запобігання злочинності, виявлення злочинів, публічного адміністрування й правоохоронної діяльності». Стаття 1, параграф (2) і стаття 2, параграфи (1), (2) і (4) Закону про поліцію містить більш детальний список завдань поліції. Вони включають:

*запобігання й виявлення злочинів, а також адміністративних правопорушень; здійснення нагляду за іноземцями й біженцями; контроль над устаткуванням і речовинами, що становлять небезпеку для суспільства; регулювання дорожнього руху; підтримка порядку в громадських місцях; забезпечення безпеки «Осіб, яких особливо охороняють»; забезпечення охорони встановлених об'єктів; ліцензування й нагляд за діяльністю приватних охоронних агентств і приватних детективів; надання допомоги муніципальній охороні; здійснення правоохоронної діяльності; захист життя, здоров'я і власності громадян; консультування й підтримка тих, хто потребує допомоги (захист людської гідності і прав людини); боротьба з міжнародною злочинністю, заснована на міжнародних договорах і угодах із зарубіжними й міжнародними правоохоронними органами; інші завдання.*

Наказ 3/1995 (III.1) міністра внутрішніх справ указує на способи, за допомогою яких поліція виконує свої обов'язки.

### Організація, структура й особливості поліції

У часи комуністичного режиму поліція перебувала під керівництвом комуністичної партії й підтримувала інтереси та політику партії. Лінія розмежування між таємною поліцією й поліцією громадської безпеки була нечіткою. Першим кроком поліцейської реформи було відділення поліції від політики, а власне поліції — від таємної поліції. Так званий Дунайгейтський скандал<sup>1</sup> на початку 1990 р. дав поштовх різким змінам стосовно структури й повноважень міністерства внутрішніх справ. Скандал також торкнувся поліції, незважаючи на те, що в конфлікт була втягнута таємна поліція, а не сама поліція (Wiener, 1996). Крім кадрових перестановок у керівництві, було зроблено кілька законодавчих змін. Відповідно до закону, прийнятого на початку 1990 р. (стаття 7, параграф (2) Закону Х 1990 р.), національні сили безпеки були відділені від міністерства внутрішніх справ і передані під керівництво Голови ради міністрів. Тим самим було показано, що внутрішня безпека держави — це не обов'язок міністерства внутрішніх справ, а функція органів державної безпеки, і що діяльність щодо забезпечення національної безпеки не є завданням поліції.

<sup>1</sup> Дунайгейтський скандал показав, що міністерство внутрішніх справ продовжувало збирати інформацію про опозиційних політиків навіть після зміни режиму (див.: [http://www.coldwar.hu/html/en/chronologies/\\_4\\_90/html](http://www.coldwar.hu/html/en/chronologies/_4_90/html)).

Інша поправка в 1990 р. (стаття 22, Закону XXII 1990 р.) відокремила головне управління національної поліції від міністерства внутрішніх справ, наділивши правом віддавати накази й розпорядження тільки комісара національної поліції. Міністр внутрішніх справ міг впливати на діяльність поліції тільки регуляторними методами. Закон про поліцію 1994 р. розширив обмежені повноваження міністра внутрішніх справ, тому що надав міністрові повноваження віддавати конкретні розпорядження поліції через комісара національної поліції (стаття 5, параграф (3), що на законній підставі дозволяє політикові, яким є міністр, впливати на діяльність поліції в конкретних ситуаціях.

До прийняття Закону про поліцію 1994 р. поняття децентралізація, тобто збереження для централізованої державної поліції певних обов'язків, але передача функцій з охорони громадської безпеки муніципальній поліції, здавалося досить привабливим. Проте, закон про поліцію не вніс фундаментальних змін в організаційну структуру поліції з трьох основних причин: місцева влада не хотіла брати на себе додаткові обов'язки без відповідної фінансової підтримки; вище керівництво поліції переконувало в необхідності збереження централізованої системи, «будучи вкрай зацікавленим у збереженні влади й свого соціального статусу»; а політики й суспільство вважали, що для ефективної охорони громадського порядку в новій криміногенній обстановці необхідна «організація, подібна армії» (Szikinger, 1996: 5). Відповідно закон про поліцію 1994 р. зберіг угорську поліцію як централізовану, об'єднану, мілітаризовану організацію.

Національному управлінню поліції, що знаходиться на вершині ієрархії, безпосередньо підпорядковуються 19 територіальних управлінь поліції, а також столичне управління (Будапешт має також статус окремої територіальної одиниці). Місцеві поліцейські відділення є нижчим рівнем ієрархії. До вересня 2002 р. нараховувалося 153 місцевих управління (rendorkapitanysag) і 265 місцевих поліцейських відділень (rendorors).

Закон про поліцію регулює тільки «стабільні й постійні» центральні, регіональні й місцеву організаційні структури поліції, але не застосовується до поліції спеціального призначення, що не входить до складу базової організаційної системи (стаття (3) Закону про поліцію). Згідно з наказом міністра внутрішніх справ № 3/1995 (III.1) організаційно поліція розділена на основні служби (кримінальна, охорони громадського порядку, дорожня поліція, адміністративна поліція, охорони фізичних осіб і власності); спеціалізовані служби (боротьби з тероризмом, безпеки аеропортів, вибухотехнічну, поліцейські війська (rendori csapatero), фельд'єгерського зв'язку) і допоміжні служби (економічна, інформаційних технологій, кадрової роботи, офіційних послуг; ця категорія включає юридичні, медичні, адміністративні підрозділи й секретаріат).

Розділ (1h) статті 35 конституції проголошує, що «уряд буде контролювати діяльність поліції». Стаття 4, розділ (1) Закону про поліцію зазначає, що уряд керує поліцією через міністерство внутрішніх справ. Комісар національної поліції призначається й усувається з посади прем'єр-міністром за пропозицією міністра внутрішніх справ. Кандидат на посаду комісара проходить бесіду з відповідним комітетом парламенту. Комісар національної поліції керує національним управлінням поліції, контролює і направляє діяльність поліцейських управлінь, що знаходяться під його/її відповідальністю відповідно до чинного законодавства. Відповідно до статті 4, параграфа (3) закону про поліцію міністр внутрішніх справ представляє поліцію на парламентських сесіях і в уряді. Цей пункт дав підстави для занепокоєння щодо можливості організаційного лобіювання з боку поліції. Як відзначалося дослідниками (Istvan Szikinger, 1998: 37), «ні прикордонна охорона, ні



будь-яка інша важлива організація не досягли такого рівня інституціонального лобювання [...]. Однак воля поліції виражена й затверджена» (Köszeg, 2000: 86).

### **Принцип деполітизації**

Закони, прийняті з 1989 по 1990 рр., і наказ міністра внутрішніх справ № 1/1990 від 10 січня 1990 р. (про регулювання служби в поліції) регламентували й обмежили певну політичну діяльність для осіб, які проходять службу в збройних силах або збройних органах, включаючи поліцію, наприклад, їм заборонялося збирати виборчі купони для парламентських виборів на поліцейських дільницях або в співробітників збройних сил під час виконання службових обов'язків. Були введені заборони на діяльність політичних партій у службових приміщеннях поліції; на обговорення політичних питань під час службових нарад; на носіння політичних значків і символів у поліцейських приміщеннях. Були введені обмеження на надання підтримки політичним партіям офіцерами поліції. Офіцери поліції могли виступати як експерти або радники з питань поліцейської роботи на прохання політичних партій тільки з дозволу міністра внутрішніх справ.

Відповідно до закону від 24 грудня 1993 р. (№ 107 1993 р. про внесення змін у конституцію), статтю 40В, параграф (4) конституції «професійні члени збройних сил, поліції або інших національних цивільних служб безпеки не можуть бути членами політичних партій і бути втягнутими в політичну діяльність». На додаток, той же принцип обмеження політичного впливу партій підтверджений у кількох статтях Закону про поліцію, законі XLIII 1996 р. «Про службові відносини кадрових членів збройних сил» (далі: Закон про службові відносини).

Внесення конституційних поправок, згаданих вище, було оскаржено місцевими організаціями й у Європейському суді з прав людини, який у рішенні *Rekvenyi v. Hungary* не знайшов порушень ні права свободи вираження своєї думки, ні права на свободу об'єднання, ні порушень статті 14 (яка стосується питання дискримінації) Європейської конвенції з прав людини. Суд відзначив, що Угорщина пережила в минулому тоталітарний режим, «який ґрунтувався, значною мірою, на відданості поліції правлячій партії». Уряд також заявив, що «для забезпечення Угорщині мирного й поступового переходу до плюралізму без тотального чищення органів управління суспільства було необхідно деполітизувати й обмежити політичну діяльність працівників поліції для того, щоб громадськість уже не ставилась до поліції як до опори тоталітарного режиму, але як до захисника інституту демократії» (*Rekvenyi v. Hungary* 1999: Paragraphs 41 and 44).

Таким чином, Європейський суд з прав людини знайшов те, що згадана вище поправка до угорської конституції було прийнята «для того, щоб захистити поліцію від прямого впливу партійних політиків» і «може бути розглянута як відповідь на «тиск соціальних потреб» у демократичному суспільстві. Суд також відзначив, що:

*розгляд відповідних законів показує, що офіцери поліції фактично мають право здійснювати діяльність, що дає можливість формувати свої політичні погляди й преференції. Незважаючи на обмеження, що накладаються іноді в інтересах служби, офіцери поліції мали право обговорювати виборчі програми; висувати кандидатів; організовувати збори виборців; голосувати й бути висунутими кандидатами на виборах у парламент, органи місцевого самоврядування й мерію; брати участь у референдумах; вступати в профспілки, асоціації й інші організації; брати участь у мирних зборах; робити заяви в пресі; брати участь*

*у радіо й телевізійних програмах; а також публікувати політичні роботи (Rekveniy v. Hungary, 1999: Paragraphs 48 and 49).*

Хоча принцип деполітизації поліції й був досягнутий, поліція іноді критикується громадськими об'єднаннями за те, що служить політичним інтересам. Наприклад, у лютому 2003 р., коли поліція після першого прохання відмовила в проведенні мирної демонстрації, представники громадськості оцінили негативну відповідь демонстрантам як «політичне рішення», що було прийнято керівництвом поліції через політичні міркування (NSZ, February 2003).

### **Децентралізація проти централізації**

Принцип децентралізації став жертвою політики. Ідея політичної децентралізації, що передбачає передачу повноважень з підтримки громадської безпеки муніципальним органам разом з необхідними ресурсами і компетенцією, була відхилена в ході модернізації поліції. Хоча перед першими вільними парламентськими виборами в 1990 р. був досягнутий широкий політичний консенсус щодо політичної децентралізації, а національне управління поліції підтримало ідею «муніципальної поліції» для задоволення місцевих потреб, по закінченню дебатів Закон про поліцію ще більш підсилив її «централізовану» структуру (Szikinger, 1998a: 41, 50; Koszeg, 1992: 167–71). Детальний коментар статті 3, параграф (1) Закону про поліцію підкреслює перераховані вище завдання, а саме: запобігання злочинів, їхнє розслідування, суспільне адміністрування й поліцейська робота є винятково державними функціями. Закон підтверджує концепцію про об'єднану державну поліцію. Інакше кажучи, централізована, а не децентралізована модель поліцейської організації одержала схвалення.

Ця правова база регулювання поліцейської структури, як підкреслено експертами (Szikinger, 1998a: 52), призводить до подвійності інтерпретації поточного законодавства, оскільки закон LXV 1990 р. про місцеве самоврядування покладає на місцеві влади завдання з підтримки громадської безпеки на місцях. Однак закон про поліцію говорить, що поліцейські завдання — це винятково державна функція.

Хоча ідея «поліція під управлінням муніципалітету» так і не набула схвалення в процесі «модернізації» угорської поліції через розбіжності між державою й муніципальною владою, постала необхідність більш детально врегулювати відносини між поліцією й органами місцевого самоврядування. Розділ III Закону про поліцію надає в деяких питаннях органам місцевого самоврядування дуже слабкі повноваження, такі як, наприклад: право «висловлювати свою думку» щодо певних питань (наприклад, відкриття або ліквідації місцевих поліцейських дільниць, або призначення керівників цих дільниць); обов'язок поліції «інформувати муніципалітети» про вжиття заходів, що впливають на загальні умови життєдіяльності місцевих жителів; або право муніципалітету «спостерігати» за певними поліцейськими діями. Поліція й муніципалітети можуть укласти «угоди про співробітництво», особливо з питань фінансування або матеріальних ресурсів, наданих муніципалітетами (Koza-Kalman, 2000: 68–72). Із закону зрозуміло, що у випадку неузгодженості між поліцією й органами місцевого самоврядування поліція знаходиться в домінуючому становищі. Це відображається в процедурі призначення, тому що поліцейське керівництво може призначати своїх власних кандидатів, навіть якщо думка муніципалітету протилежна, хоча це повинно бути мотивованим рішенням (Розділ 3 Закону про поліцію). Працюючи з муніципалітетами, комісари поліції можуть утворювати комітети з профілактики злочинності й охорони громадської безпеки, але у випадку

розбіжностей у думках між комітетом і мером або главою відповідного поліцейського органа обидві зацікавлені сторони можуть запросити думку вищого поліцейського керівництва (Розділ 10, параграф (3) Закону про поліцію).

З 2002 р. парламент виявив політичну волю до деяких змін щодо децентралізації поліції. Союз ліберальних демократів у своїй політичній програмі під час передвиборної кампанії пропагував і розвивав ідею «охорони громадського порядку разом з громадськістю», стверджуючи, що державний обов'язок забезпечення громадської безпеки повинен реалізовуватися разом з органами місцевого самоврядування; що поліцію необхідно повернути до цивільного керівництва; що суспільна безпека на місцях повинна стати обов'язком органів місцевого самоврядування; і, здійснюючи цю нову функцію, вони повинні одержувати підтримку з центрального бюджету (SZDSZ, 2002). У 2002 р. з приходом до влади коаліції, до складу якої входять Союз ліберальних демократів і Угорська соціалістична партія, довгоочікувана децентралізація поліції може стати реальністю, оскільки ліберальна програма, навіть дуже м'яко сформульована, відображається в поточних урядових програмах (Cselekedni, 2002).

### **Демілітаризація проти мілітаризації**

*Угорські офіцери поліції використовують таку ж систему звань, як і в армії. Форма теж дуже схожа, але тільки іншого кольору... Система підпорядкування, обов'язки й права офіцерів, дисципліна та усі інші умови несення служби були уніфіковані Законом про проходження служби офіцерів збройних органів 1996 р. Офіцери поліції прирівнюються до солдатів щодо кримінального закону. Це означає, що вони підкоряються спеціальним розділам кримінального кодексу на додаток до звичайних його розділів. Непослух, наприклад, — це військовий злочин, навіть якщо з'ясувалося, що наказ був незаконним. Єдиною виправдальною обставиною відмови від виконання наказу є відмова від вчинення кримінального правопорушення (Szikinger, 2002: 3).*

Вищезгадана цитата містить фундаментальну критику мілітаризованого характеру угорської поліції. Існуюча наразі система виконання наказів і жорстка внутрішня дисципліна, порівняно зі стандартами Ради Європи, є першими головними індикаторами «мілітаризованого» характеру поліції. Хоча резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 690 (1979) Про поліцейську декларацію вимагає (у пункті А.4.), щоб «поліцейський виконував накази, видані старшим офіцером, належним чином, він/[вона] повинен утриматися від виконання будь-якого наказу, якщо він/[вона] знає або повинен знати, що наказ є незаконним. Закон про поліцію 1994 р. дозволяє непокору тільки у випадку, якщо офіцер вчинить кримінально каране діяння, виконуючи отриманий наказ. У випадку, якщо наказ містить «незаконний» елемент, крім випадків вчинення кримінально караного діяння, поліцейський не може не коритися наказові, але може тільки звернути увагу начальника на природу наказу (стаття 12, параграф (1) — (2) Закону про поліцію). Таким чином, вимога безумовного підкорення наказові начальника і внутрішня дисципліна, урегульовані в Законі про поліцію, не відповідають стандартам Ради Європи (Szikinger 1998: 111, 112, 133, і Koszeg, 2000: 87). Також необхідно відзначити, що, хоча Закон про поліцію вимагає виконання навіть незаконного наказу, більш ранні інструкції, наприклад, наказ міністерства внутрішніх справ 1/1990 (I.10), допускає непокору також у випадках, коли наказ вимагає здійснення «незаконного» акту.

### ***Кадрова проблема: чисельність поліції***

Чисельність угорського поліцейського персоналу збільшується. У 1989 р. нараховувалося приблизно 20000 кадрових офіцерів поліції для населення близько десяти мільйонів жителів (Koszeg, 2000: 86). До 2002 р. чисельність поліцейського персоналу досягла 29610 чоловік, тобто один поліцейський на кожні 343 громадянина. Хоча у 2002 р. дозволена чисельність поліцейських 39893 чоловік, до 1 вересня того року число активного персоналу було трохи нижче — тільки 38349 чоловік, що говорить про кадровий некомплект. Загальна кількість 8707 громадських службовців і 32 цивільних були найняті на роботу як вільнонаймані особи<sup>2</sup>. До 2002 р. близько 50–55% працівників були атестованими співробітниками. Число службовців жіночої статі складало приблизно 15,5% серед кадрових поліцейських, за даними відділу по роботі з персоналом національного управління поліції. За чинним законодавством дані щодо етнічного складу поліції не можуть бути розголошені. Програма з прийому на службу циган була ініційована в національному масштабі, з метою залучити молодих циган на службу в поліцію. Однак з певних причин програма не мала великого успіху. Стаття 7 Закону про поліцію, що прирівнює статус поліцейського персоналу до статусу персоналу збройних сил і осіб зі статусом цивільної адміністрації, спрямована на демілітаризацію поліції.

З початком перехідного періоду поліція стверджує, що ефективна боротьба проти злочинності й ефективне забезпечення громадської безпеки вимагає збільшення бюджетних асигнувань на поліцію й більшу кількість поліцейських на вулицях. Усе-таки поліцейські експерти підкреслили, що кількість правоохоронних органів збільшилася, тому що не тільки поліція, але також і прикордонники, і митні офіцери можуть узяти на себе функції контролю над злочинністю. Іштван Цікінгер (Istvan Szikinger, 1998: 122) пішов так далеко, що почав стверджувати, що «сьогодні потенціал для громадської монополії на примус є набагато більш сильним, чим у минулому при диктатурі».

Це факт, що поліцейські керівники безупинно борються з нестачею чисельності поліцейських. У відповідь на цю проблему були запропоновані альтернативні стратегії для того, щоб виправити ситуацію. Наприклад, у Будапешті, що відчував нестачу приблизно 600 патрульних до лютого 2003 р., постала необхідність ввести так звані «патрульні групи», програму поліцейських патрулів у восьми мікроавтобусах, що патрулюють територію міста десять годин на день для того, щоб збільшити присутність поліції в громадських місцях і забезпечувати видиму поліцейську «службу» на вулицях (NSZ, 6 лютого 2003 р.).

Раніше кадрова система угорської поліції дуже часто зазнавала критики через незграбну структуру, у якій «третю частину персоналу складали особи командного складу, у той час, як в інших країнах ця категорія обмежувалась 10—12%» (Finszter, 2001: 148). До лютого 2003 р. міністр внутрішніх справ оголосив про призупинення створення нових командних посад у поліцейському апараті. Надалі будь-які нові командні посади можуть бути створені тільки з дозволу комісара національної поліції. Очікується, що фінансовий перерозподіл унаслідок цього рішення збільшить кількість посад більш низького рангу (Magyar Hirlap, 12 лютого 2003 р.).

<sup>2</sup> Джерело: [http://web.bm.hu/trendor/trendor.nsf/93188b8ee4f56e56c1256966001ec8ac/aed87309d8bl\\_91\\_a4cl2568e30041\\_ffff?Open Document](http://web.bm.hu/trendor/trendor.nsf/93188b8ee4f56e56c1256966001ec8ac/aed87309d8bl_91_a4cl2568e30041_ffff?Open Document)

### **Кадрові питання й управління трудовими ресурсами**

*Середній вік поліцейського — 32 роки. Офіцери середнього віку з великим досвідом майже зовсім відсутні в поліції; професіонали, у яких можна було б навчитися поліцейської служби, просто відсутні. (...) Професія неприваблива, і не має ніякої можливості утримувати кадри (Finszter 2001: 139).*

Вищезгадана цитата від Геца Фінзстер, експерта поліції, найкраще окреслює головні проблеми управління поліцейським персоналом: поліцейська служба — усе ще неприваблива професія з постійно високим рівнем плинності кадрів. Недавно рівень плинності кадрів складав близько 5–7% щорічно, «що не надто багато, але досить дорого, навіть тільки для витрат на навчання» (Szabo, 2001: 33). Ефект «відтоку» був найвідчутнішим між 1994 і 1996 рр., коли близько 1600 навчених професіоналів, що мали вищу освіту, залишили поліцію (Kuncze, 2000: 98–9). Причинами відтоку кадрів можна назвати низьку зарплату (протягом кількох років це була справжня боротьба за те, щоб поліцейський міг одержати все, що він заробив у понаднормово у свій вільний час); привабливість ринкової економіки, що розвивається; появу приватної охорони й приватних поліцейських агентств; умови роботи, що постійно ускладнюються; і відсутність сучасної кадрової політики.

Неофіційне розслідування з питань порушення прав людини в поліції, проведене в 1997 р. у місцевому поліцейському управлінні парламентським комісаром, показало, крім усього іншого, що «в поліції відсутня політика управління персоналом»; крім того, для «поліцейських, які проходять службу «на передовій», не створені ні нормальні умови роботи, ні соціальні умови обслуговування (роздягальні, душові, місця для відпочинку і т.ін.), що не сприяє ефективному виконанню поліцейських обов'язків». Транспортні засоби й куленепробивні жилети «були в незадовільному стані й фактично непридатні для боротьби зі зростаючою злочинністю». Крім того, «мало уваги приділяється підтримці відповідного рівня навчання, здоров'я й ментальної придатності офіцерів». Щодо стану поліцейських споруд «було відзначено, що приміщення, включаючи 16 управлінських будівель, не відповідали умовам несення служби й не могли бути відремонтовані економно» (Gonczol, 1997). Ситуація з кадрами з тих пір мало змінилася, тому що рапорт парламентського комісара 2001 р. повідомляв, що через труднощі у фінансуванні, підготовлена кадрова стратегія поліції все ще не схвалена (Gonczol, 2001).

### **Навчання й тренування**

В останнє десятиліття освітня система міністерства внутрішніх справ зазнала значних змін. Тільки кандидати, які володіють необхідним рівнем освіти й обов'язковою професійною кваліфікацією, приймаються на службу в поліцію. Система навчання має два рівні: поліцейські професійні училища й угорський коледж поліцейських офіцерів (Rendőrtisztí Főiskola, далі — поліцейська академія). Система поліцейських професійних училищ була встановлена в проміжку з 1992 по 1995 рр. і забезпечує загальною поліцейською освітою після закінчення середньої школи (Szakacs, 1998: 76). Поліцейські професійні училища були розташовані в головних регіонах. Претенденти повинні були скласти комплекс обов'язкових вступних іспитів: перевірку когнітивних здібностей, психологічне тестування, фізичну підготовку, медичне обстеження й до того ж мати закінчену середню освіту, бути не молодше 18 років. У період навчання в поліцейському професійному училищі курсанти одержують стипендію й стають поліцейськими тільки після

складання професійних іспитів наприкінці другого року навчання. Вища освіта для поліцейських забезпечується в поліцейській академії у формі трирічної повної навчальної програми за очною системою навчання або чотирирічної програми — за заочною. Вступні іспити в поліцейську академію складаються з медичного й психологічного обстеження, перевірки фізичної підготовки й екзаменів з різних предметів. Бюджет поліцейської вищої системи навчання — частина бюджету МВС.

Недавнім феноменом є поліцейські шкільні курси для школярів, які бажають стати поліцейськими. До 1998 р. 39 загальноосвітніх шкіл вирішили створити спеціальні курси для учнів, які цікавляться професією офіцера поліції. Класи акцентують свою увагу на психології, соціології, спілкуванні, праві, адмініструванні й історії стосовно поліцейської роботи. Очікується, що система дозволить створити якісно новий тип організації поліції й підвищити рівень службовців.

Останнім часом проявилася тенденція до централізації елементів освіти. Як зауважив Ласло Сабо (Laszlo Szabo, 2001: 31, 34–5), ця тенденція спрямована на координування освітньої системи різних галузей правоохоронної діяльності (поліції й прикордонної охорони), тому що централізована система може швидше досягти «гармонізації освітніх ідей і потреб» у ході підготовки до вступу в ЄС. До реорганізації правоохоронні школи належали або поліції, або прикордонній охороні. Правоохоронна професійна освітня система була об'єднана в 1999 р. Інтеграція прикордонних шкіл в освітню систему МВС є новою для Угорщини. Після реорганізації всі сім правоохоронних шкіл підпорядковуються департаментові освіти МВС (BM Oktatasi Fozszaly).

Поліцейські реформатори й інструктори запропонували широкий вибір подальших освітніх можливостей і перспектив. Деякі приклади наведено в недавній статті Йозефа Бода. З початку 1990-х рр. угорські професіонали правоохоронної діяльності взяли участь у різних курсах за кордоном, наприклад, у США, Німеччині, Франції й Нідерландах. Цей обмін став більш регулярним останнім часом. «До 1994 р. усі начальники поліцейських регіональних управлінь установили професійні взаємини з поліцією Голландії, головним чином, з питань обміну професійним досвідом, організації професійної підготовки мовних курсів» (Boda, 2001: 68). Існує міцне й постійне співробітництво між угорською й американською поліцією, особливо з ФБР, а також з британськими й турецькими поліцейськими відомствами з питань організації навчання й підготовки. До того ж слід зазначити участь Угорщини в PHARE, програмі, що допомагає вступу до ЄС через концентрацію уваги на реформах правоохоронної діяльності й громадських адміністративних органах. Кількість угорських поліцейських, які беруть участь у курсах підвищення кваліфікації й мовних курсах по лінії ЄС, значно зросла до 2000 р.: у 1998 р. 24 працівники угорської поліції взяли участь у таких курсах; у 1999 р. — 223, у 2000 р. ця цифра виросла до 1057 чоловік. У 2001 р. у курсах професійної підготовки по лінії ЄС взяло участь 360 чоловік. Така ж тенденція спостерігається й на мовних курсах: у 1998 р. тільки 30 офіцерів поліції взяли в них участь, але в 1999 р. кількість бажаючих зросла до 55 чоловік, у 2000 р. їх було 1026, а в 2001 — 150 (Boda, 2001: 76).

Головна зміна пов'язана із заснуванням департаменту освіти МВС, що з моменту його створення в 1999 р. координує й керує освітою, професійною підготовкою й науковою працею правоохоронних органів, включаючи й поліцію. Департамент освіти МВС здійснює завдання, пов'язані з міжнародними проектами у сфері освіти й професійної підготовки, наприклад, підготовку поліцейських-миротворців і офіцерів військової поліції (Boda, 2001: 67).

Поліцейські професійні школи також беруть участь у міжнародних програмах професійного навчання й обміну досвідом. Необхідно відзначити ініціативу Мішкольської школи. З 1998 р. вони взаємодіяли з голландськими поліцейськими школами. Курсанти поліцейської академії мають можливість брати участь у тренуваннях і програмах обміну досвідом за кордоном. У 1991 р. у таких програмах брало участь 65 чоловік, а кількість курсантів-учасників у 1992–2001 рр. виросло до 200 чоловік (Boda, 2001: 60). Створення Центральноєвропейської поліцейської академії (Közép-európai Rendőrákademia — KERA; або Mittel Europäische Polizei Akademie — MERA) у 1993 р. стало продовженням і розширенням уже існуючої взаємодії між Угорщиною й Австрією. До цього часу дружні контакти налагоджені серед поліції восьми центральних європейських країн. Міжнародна правоохоронна академія (ILEA, або Nemzetközi Rendészeti Akadémia — NRA), що базується на угоді між Угорщиною й США, була відкрита в Будапешті в 1995 р. До серпня 2001 р. Угорщина вже 11 разів брала участь у її тренувальних сесіях; 222 працівники правоохоронних органів, включаючи 195 поліцейських офіцерів, пройшли тут підготовку; і ще 1814 офіцерів правоохоронних відомств брали участь у роботі спеціальних курсів (Boda, 2001: 64–5).

### Підзвітність і контроль над поліцією

Механізми контролю й підзвітності, що існують, відповідають, принаймні на папері, стандартам, викладеним у Рекомендації 10 (2001) Європейського кодексу етики, затвердженого комітетом міністрів держав-членів. Однак на практичному рівні поліцейська підзвітність зазнає суворої критики, особливо представниками громадського суспільства.

Виконавчий контроль над поліцією здійснюється через міністерство внутрішніх справ. Міністерство здійснює свою керівну функцію через свої законотворчі повноваження й видання наказів і вказівок. Бюджет поліції — частина бюджету міністерства внутрішніх справ. Законодавчий контроль здійснюється парламентом. Протягом перехідного періоду постійні або тимчасові парламентські комітети провели ряд акцій, що відносяться до діяльності поліції, наприклад, у 1990—1994 рр. існували Постійний комітет з місцевих органів влади, громадської адміністрації, внутрішньої безпеки й поліції. У 1998–2002 рр. — Парламентський комітет з розслідування можливих випадків корупції, зв'язаних зі справою про нафтовий скандал і зв'язок з організованою злочинністю. З 2002 р. — Комітет з питань правоохоронної діяльності. Ключову роль відіграє також і конституційний суд. Судова влада здійснює контроль за діяльністю поліції через цивільні й кримінальні справи.

Механізм внутрішнього контролю добре розвинутий тільки на папері; однак викликає побоювання його виконання. Дисциплінарними повноваженнями наділені особи командного складу поліції (стаття 119 і статті 125-7 Закону про службові відносини). Будь-яке порушення службових відносин членами регулярних сил кваліфікується як порушення дисципліни й тягне застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Провини, вчинені поліцейськими, які перебувають на дійсній службі й при виконанні службових обов'язків, вимагають проведення розгляду у відповідності з дисциплінарною процедурою (Стаття 119 Закону про службові відносини).

Розслідування будь-яких невоєнних злочинів, вчинених кадровими працівниками поліції, відноситься винятково до юрисдикції спеціальних відділів розслідування прокуратури<sup>3</sup>. Адже відповідно до кримінального кодексу кадрові поліцейські прирівнюються до військово-вслужбовців, розслідування, що підпадають під категорію військових злочинів, відносяться до юрисдикції військової прокуратури (розділ 2 додатку до закону V 1972 р. Про прокуратуру в Угорській республіці). Розслідування військових правопорушень відносяться або до компетенції військових прокурорів, або, у деяких випадках, до компетенції комісара поліції (II/1995 (II.10) наказ міністерства внутрішніх справ).

«Досє поліцейських правопорушень» свідчить, що у 2000 р. стосовно працівників поліції було порушено 509 кримінальних справ (включаючи також військові карні злочини), з них 63 справи були зв'язані з «перевищенням заходів застосування фізичного впливу».

Разом: сорок випадків застосування сили при безпосередньому виконанні службових повноважень, 16 — незаконного поводження із затриманими під час допиту, і сім справ стосувалися незаконного позбавлення волі. Серед військових карних злочинів домінували порушення службових обов'язків і непокоря наказам (Szesztak, 2001: 31–2). У тому ж році було почато 2572 дисциплінарні розгляди (включаючи й дисциплінарні діяння, і адміністративні правопорушення). За підсумками проведення дисциплінарних розглядів, 119 поліцейських було звільнено зі служби, з яких 35 чоловік притягнуті до кримінальної відповідальності, 25 — звільнені як дисциплінарне покарання і 39 чоловік — за взаємною згодою сторін (Szesztak, 2001: 32).

Скарги на дії поліції й використання сили можуть бути подані протягом восьми днів керівникові відповідного поліцейського органу, що має 15 днів для ухвалення аргументованого рішення. Є можливість апеляції до вищих поліцейських інстанцій (стаття 93 секція (1) — (3) Закону про поліцію). Рішення щодо скарг, винесені після апеляції до вищих поліцейських інстанцій, розглядаються як адміністративні рішення й підлягають оскарженню в суді (1/1999 Kozigazgatasi Jogegysegi határozat — ухвали Верховного суду з адміністративних справ). Головний недолік внутрішнього механізму полягає в тому, що розслідування скарг відбувається всередині поліцейської організаційної структури і що через відсутність незалежного підрозділу, що розслідує скаргу, почуття професійної солідарності в поліції може перешкоджати ефективності розслідування. Практично, тільки дуже мала кількість скарг проти поліцейських досягає тієї стадії, коли офіцери визнаються винними. «Третя частина справ проти поліцейських посадових осіб визнаються необґрунтованими й відхиляються посадовими особами, обов'язок яких полягає в їхньому розслідуванні. Понад 80 відсотків розслідувань закінчуються нічим» (Koszeg, 2001a: 4). Інше джерело також указує на низьку ефективність внутрішньої системи контролю:

*Зловживання серед працівників поліції все ще мають місце, серед них — використання надмірної сили, побиття підозрюваних, а також залякування. Поліція також продовжує застосовувати заходи фізичного впливу на циган і іноземців. У 1999 р. було зареєстровано 2397 випадків поліцейських порушень порівняно з 2296 — у 1998 р. З цих скарг тільки 377 закінчилися справами в суді, порівняно з 312 у 1998 р. У 845 випадках ніякого розслідування не проводилося взагалі...*

<sup>3</sup> Стаття 6, розділ (ld) 5/ 2001 (Ук.6). Інструкція Генерального прокурора «Про підрозділи розслідування і слідства».



*Історично, від 10 до 15 відсотків таких справ закінчуються засудженням (US Department of State, Country Reports, 2000).*

Існує передбачена законом індивідуальна цивільна відповідальність для кадрових працівників поліції за збиток, завданий унаслідок їх злочинної поведінки під час перебування на службі. Поліція як юридична особа також несе повну цивільну відповідальність за нанесення збитку її працівниками у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків, незалежно від наявності їхньої засоби, на умовах, передбачених законом (Закон XLIII 1996 р.). Однак усі ці засоби майже ніколи не використовуються через традиційне ставлення громадян, які прагнуть не входити в конфлікт з поліцейською владою, а також через настороженість ставлення до судової системи, коли та розглядає справи, пов'язані з діяльністю правоохоронних органів.

Одним з ключових механізмів зовнішнього громадського нагляду є парламентські комісари. Ці омбудсмени, зі вступом у силу Закону LIX 1993 р., мають право розслідувати випадки, що стосуються порушень конституційних прав громадян як за їх скаргами, так і за власною ініціативою. Усі чотири комісари, парламентський комісар і його/її заступники із захисту громадянських прав, комісар із захисту прав національних меншин, комісар із захисту свободи інформації, можуть розслідувати справи за скаргами громадян на діяльність поліції. Найбільш дієві методи, доступні для боротьби за конституційні права, — це рекомендації, видані омбудсменами, їх доступ до засобів масової інформації і можливість звернути увагу широкої громадськості на незаконну діяльність, що порушує конституційні права громадян, а також щорічна доповідь, яка подається парламенту. Кількість скарг на дії й бездіяльність поліції, які подаються на розгляд угорському парламентському комісарові та його заступникові із захисту громадянських прав, неухильно зростає. Протягом шести місяців 1995 р. було зареєстровано 169 скарг, у 1996 р. — 534 скарги, у 1997 р. — 666 (Gonczol 1997).

У 2000 р. кількість скарг, поданих на розгляд комісарам із захисту національних меншин та з захисту громадянських прав, збільшилася. З поданих скарг тільки близько 30% дійшли до суду, у той час як 70% справ не були розслідувані взагалі. Багато справ не дійшли до суду й усе ще чекають розв'язання (Commission of the European Communities, 2001: 19—20).

Зростає роль громадських цивільних організацій, які для поліції є свого роду «сторожовим псом», хоча цей вплив поки не надто відчутний. Прикладом є Угорський гел'сінкський комітет, що почав діяти в 1996 р. і разом з Інститутом конституційної й законодавчої політики впровадив Програму моніторингу за поліцією, що забезпечує систему нагляду за умовами утримання затриманих.

## **Актуальні питання поліцейської реформи, що залишаються невирішеними**

### ***Повага прав людини***

З середини 1990-х рр. значні зміни відбулися в ставленні поліції до циган. Відзначено ініціативи, спрямовані на розвиток співробітництва між поліцією й представниками циган. На різних рівнях установлені постійні контакти між циганськими органами самоврядування й поліцією (Csanyi, 1999; 114-17). З 1996 р. у Ноградї (Nograd) реалізується програма захисту циганської меншості, націлена на розвиток співробітництва з національними

меншинами (Orban, 2000: 6–7). Були ініційовані дві фундаментальні поліцейські ініціативи, спрямовані на зміну відносин поліції та циган і поглиблення знань офіцерів поліції про них. Перша ініціатива, розповсюджена на всю країну, полягає в тому, щоб запрошувати молодих циган у поліцейські професійні школи; однак програма не має великого успіху. Незважаючи на масштабну рекламну кампанію, крім одного або двох регіонів, це ініціатива залишається не дуже привабливою для циган (Orban, 2000: 11–12). Інша поліцейська ініціатива спрямована на підвищення рівня довіри й зміну ставлення до циганської громади всередині самої поліції. В усіх поліцейських школах, а також у поліцейській академії був уведений навчальний курс «циганології» (Canada, Immigration and Refugee Board, 2001: Part 6.2. Police Initiatives).

Незважаючи на певні досягнення й позитивні наміри змінити ситуацію у сфері прав людини, як відзначається в міжнародних доповідях, зловживання з боку офіцерів поліції, зокрема, у ставленні до циган, як і раніше, залишаються проблемою (див., наприклад, 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). Як відзначається в доповіді Комісії Європейських Співтовариств за 2002 р.:

*На думку омбудсмена з питань меншин, ситуація щодо зловживань поліцією порівняно з минулим роком трохи покращилася, але, як і раніше, мають місце повідомлення про перевищення сили або застосування насильства при проведенні допитів. Так, мав місце випадок проведення поліцейської облави в поселенні циган. Хоча закон «Про нерозповсюдження інформації» забороняє ідентифікацію осіб за етнічними ознаками, на циган він практично не поширюється. У 2000 р. прокуратурою зареєстровано 850 випадків перевищення сили під час виконання службових обов'язків і 283 випадки застосування насильства на допиті. Як і торік, тільки за дуже обмеженою кількістю справ (11%) здійснюється наступний контроль (Commission of the European Communities, 2002:27).*

### **Корупція**

Корупцію вважають широко розповсюдженою практикою, хоча довести її складно. За оцінкою, рівень поліцейської корумпованості набагато перевищує кількість виявлених випадків (Par, 2001). Корупція залишається проблемою, і громадськість вважає її проблемою поліції. Інститут Геллапа у 2000 р. провів дослідження в Угорщині, спрямоване на вивчення думки суспільства як клієнта інститутів громадського сектора й споживача їхніх послуг. Опитування показало, що населення сприймає дорожню поліцію, митницю й акцизне відомство як найбільш корумповані установи. «П'ята частина населення вірить, що службовцям МВС, офіцерам поліції... необхідно дати хабар, щоб гарантувати «правильний» розгляд справи» (Gallup Monitor, 2000). Опитування Дослідницької поліцейської асоціації у 2000 р., проведене через інтерв'ю й дискусії з працівниками поліції, показало, що дорожня поліція й «слідчі, що одержують хабарі від дрібних бізнесменів», були найбільш розповсюдженими категоріями осіб, уражених поліцейською корупцією. «Білокомірцева» злочинність, шахрайство з податками й ухилення від їх сплати, а також злочини, пов'язані наркотиками, теж створюють сприятливі можливості для корупції (Open Society Institute, 2002: 278, n.97).

Було вжито ряд позитивних заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією в поліції. Скасоване стягування штрафів за порушення правил дорожнього руху на місці; поліцейські офіцери повинні носити ідентифікаційні знаки; особам, які повідомили про офіцерів, котрі беруть хабарі, гарантується недоторканність; навчальні програми включають тренінги, як реагувати на запропонований хабар. Однак ці заходи — у крайній поверхні, і не можуть ефективно проникнути глибше в систему. Низька заробітна плата офіцерів поліції сприяє тому, що вони розглядають хабарі як додаткове джерело прибутку (Open society institute, 2002 p: 278).

### **Уявлення про реформу й ставлення до неї офіцерів поліції**

Зміни в поглядах і стереотипах поведінки поліцейських відбуваються дуже повільно. Було зроблено кілька спроб змінити громадську думку про поліцію за допомогою проведення поліцейськими лекцій у навчальних закладах, а також через різноманітні програми, спрямовані на встановлення співробітництва між громадянами й поліцією (наприклад, програми попередження злочинності, захисту жертв, «телефонних свідків» або програми допомоги туристам), але багато чого ще треба зробити.

Проведено кілька опитувань для з'ясування уявлень, переконань, ставлення до служби офіцерів поліції. Увага акцентувалася на їхньому ставленні й думці про стандарти у сфері захисту прав людини й наданні законних гарантій під час розслідування. Отримані результати були досить несподіваними. З'ясувалося, що «поліцейські задоволені своїм рівнем професіоналізму», що «вони не вірять, що вжиті поліцією заходи дуже суворі» і що вони «заперечують проти участі громадян у контролі над їхніми діями». Вони вважають, що гарантії прав людини й конституційні свободи, такі як верховенство закону та юридичний контроль, будуть «перешкоджати» їх діяльності (Buzas, 1999: 26). Поліцейський дослідницький інститут, який протягом чотирьох років проводив аналогічне дослідження, отримав схожі результати:

*поліцейські відчувають, що закони держави, законні гарантії кримінального процесу й преса ускладнюють їхню роботу, незважаючи на те, що громадська думка очікує іншого підходу від поліції. Статуту й закони тільки заважають ефективності їх роботи (Buzas, 1999: 26).*

Картина стає більш складною у світлі сприйняття громадянами позиції офіцерів поліції. Відповідно до опитування інституту Геллапа у 2003 р. 44% угорських громадян мають позитивну думку про поліцію, тоді як тільки 16% — негативну. Ті, хто виражав позитивну думку, указували на поліцейську ввічливість, бажання допомогти та їх дружній підхід, у той час як негативні риси включали той факт, що поліція іноді робить не те, що вона повинна і що поліцейські не досить ефективно працюють (Dzindzisz, 2003).

### **Комплексна оцінка поліцейської реформи та її майбутнє**

Хоча відновлення ключових секторів поліцейської системи й досягло прогресу, наприклад, у навчанні або деполітизації поліції, більш фундаментальні реформи відстають наприклад, у сфері децентралізації, демілітаризації й глибоких структурних змін. Громадяни вимагають від поліції, щоб суспільство було захищено більш ефективним способом, і щоб поліція орієнтувалася на надання послуг, і це в той час, коли в поліції все ще продовжується криза через низьку зарплату, низьку мотивацію особового складу, нестачу самоповаги серед працівників силових структур, низького престижу їхньої професії.

За останні 13 років не було розроблено жодної системної стратегії поліцейської реформи, яка б не базувалася винятково на пріоритеті політичних інтересів над професійними або яка намагалася поєднати поліцейський професійний досвід з думками вчених і експертів, а також громадських і соціальних організацій. Геца Фінстер (Geza Finszter, 2001: 139–40), експерт з поліції, описує угорську ситуацію як конфлікт між двома школами — «реформаторів» і «еволюціоністів» — із приводу способів відновлення поліції. Реформаторами в основному є вчені й теоретики, що пропагують «деполітизацію, децентралізацію й демілітаризацію», реконструювання поліції як частини публічної адміністрації. Еволюціоністи — це, здебільшого, урядові службовці, політики й поліцейські керівники, мета яких — ефективне «функціонування, впевненість у собі й дисципліна», інакше кажучи, упевненість у збереженні спеціального авторитарного статусу поліції. Міст, що з'єднує обидві школи, буде, можливо, прискорювати поліцейську реформу шляхом більш глибоких структурних змін, що надзвичайно необхідні, але які, як було показано, усе ще не досягнуті. Процес поліцейської реформи, що буде продовжуватися протягом найближчих п'ятнадцяти років, усе ще дає незадовільні результати у всіх відносинах (поліції, громадян, учених і політиків) і все ще чекає нового дня й нових змін. Уряд, що прийшов до влади у 2002 р., заявив, що «завтра» знову винесе питання реформи на порядок денний. Як перший крок усередині МВС був створений Дорадчий колегіум правоохоронної діяльності й профілактики злочинності, в обов'язок якого входить складання графіка реформи й надання консультацій з питання її проведення. Перші заплановані заходи включали: проведення структурної реформи в напрямку регіоналізації публічної адміністрації; підтримка змін в інституціональній культурі поліції, тобто сприяння змінам у поведінці та спілкуванні; проведення орієнтованої на результат оцінки діяльності окремих офіцерів; обіцянка створення нової моделі фінансування поліції за допомогою гнучкої системи бюджетного розподілу серед поліцейських органів залежно від їхніх завдань і обов'язків, таким чином, поєднання виконання завдань з необхідним фінансуванням (Salgo, 2003).

На завершення огляду поліцейської реформи в Угорщині необхідно відзначити, що якщо позитивна інтерпретація поліцейської реформи й може бути виправдана, то тільки з огляду спадщини, що залишилась від доперехідного періоду, і проблем, що виникли після початку реформ. Все ще є місце для критики розпочатих реформаторських кроків через їхню непослідовність. Реформи, проведені до сьогодні, залишили багато роботи на завтра.

## Література

- 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](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](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](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](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](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 21<sup>st</sup> 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](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\\_pubin.html](http://monitor.gallup.hu/en/gsurveys/010119_pubin.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., Kröszel, 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.
- Kószeg, 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.
- Kószeg, F. 2000. 'Rendőrség és politika' (Police and politics). *Belügyi Szemle* (Review of Interior Affairs), vol. 1/2000.
- Kószeg, F. 2001a. 'Introduction', in: Kádár, A., ed. *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries*. Budapest.
- Kószeg, 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 egység-

- gekkel' (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](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?](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](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. Re-

- forms 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 Mindenkinek! 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](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](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](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>



## Розділ 4

**РЕФОРМУВАННЯ  
ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ПОЛЬЩІ***Еміль В. Плювашевський і Петро Воланчик***Вступ**

Польща розташована у фізичному центрі Європейського континенту. Загальна площа Польщі — 312683 квадратних кілометри; населення у 2002 р. складало 38,6 мільйона чоловік. Столиця Польщі — Варшава. Довжина кордону, що була визначена в 1945 р., — 3538 кілометрів. Наразі Польща межує із шістьма країнами. На заході Польща межує з Німеччиною по ріках Одер і Ниса Лужичка. На півдні кордони переважно розташовані вздовж Судетських гір. Бескидські й Карпатські гірські хребти відокремлюють Польщу від Чехії й Словацької республіки. На північному заході й заході Польща межує з Росією, Латвією, Білорусією й Україною. Північні кордони йдуть уздовж Балтійського узбережжя.

Після Другої світової війни польське суспільство трансформувалося у двох основних напрямках: за рахунок зростаючого домінуючого міського, промислового робітничого класу й переміщення сільського населення в районні центри й міста. Життя літнього населення сіл, що залишається працювати на землі, піддається змінам. Еміграція стала основною особливістю життя в Польщі протягом останніх двохсот років, і приблизно кожен третій поляк проживає за кордоном.

У 1990 р. у Польщі відбулися стрімкі політичні зміни. Ці зміни не вплинули на потреби поляків боротися з невизначеністю подальших політичних і економічних трансформацій. Так, у 1990 р. уряд вирішив спрямувати польську економіку в бік вільної ринкової системи. У 1990 р. парламент видав новий Закон про поліцію, що передбачає створення поліцейської організації, яка була б готова до боротьби зі злочинністю в межах нової політичної демократичної структури. Національна поліція в даний час нараховує більше 103000 осіб (2002 р.), представлена, здебільшого, чоловіками (жінки складають 10% атестованих працівників). Її діяльністю керує міністерство внутрішніх справ і адміністрація. Польська поліція складається з трьох основних служб: кримінальної, профілактичної, організаційної й матеріально-технічного забезпечення. До складу поліції також входять: судова поліція, поліцейські школи, вища поліцейська школа, підрозділи з профілактики злочинності, антитерористичні підрозділи, науково-дослідні установи. Крім поліції, до складу міністерства внутрішніх справ і управління також входять прикордонна охорона й пожежна служба.

**Концепція демократичного управління**

Демократичні політичні перетворення, що почалися в Польщі в 1989 р., вплинули на структуру поліції та її функції. Реформи відбулися у всіх сферах громадського життя й змінили відносини між внутрішньодержавними інститутами влади.

Тимчасова Конституція 1992 р. і положення Конституції 1952 р., що продовжують діяти й тепер, визначають основні принципи політичної системи Республіки Польща і харак-

теризують її як демократичну правову державу. Принцип верховенства права, закріплений у Конституції 1952 р. і поправкою від 21 грудня 1989 р., зачіпає функціонування поліції й інших державних служб безпеки. Нова Конституція Польщі була прийнята 2 квітня 1997 р.

Нові принципи поліцейської діяльності, поряд з ефективним адміністративним контролем над поліцією, відповідають вимогам демократичного суспільства. Ці зміни стали можливими під впливом і спрямованістю політичних реформ, включаючи реформи й у самій поліції, а також потребою співробітничати з іншими державами (особливо європейськими) з метою підтримки внутрішньої безпеки й успішного припинення транснаціональної злочинності, зокрема організованої.

Немає необхідності говорити про те, що демократичний устрій має свої переваги й недоліки. Серед останніх є неефективність діяльності інститутів, корупція й інші форми соціальної патології. Проте, перефразовуючи слова Уїнстона Черчилля, зазначимо: незважаючи на те, що демократія — це не найдосконаліша з усіх можливих систем, ніхто ще не створив нічого кращого.

Модель державного управління Шарля Монтеск'є з її основними принципами поділу повноважень і функцій вплинула на творців польської конституції й допомогла змінити розуміння виконавчої влади, представленої президентом і урядом Польської республіки. Модель Монтеск'є також сприяла змінам тієї частини державної адміністрації (включаючи поліцію), що іменується спеціальною адміністрацією.

## Організаційні завдання

У демократичній державі роль поліції полягає в забезпеченні захисту її від внутрішніх і зовнішніх загроз і охороні мирного функціонування суспільства. З іншого боку, основна відповідальність держави стосовно у поліції це збільшити обсяг її можливостей щодо запобігання й контролю над злочинністю й іншими небажаними явищами, а також зменшити ризик використання поліції в конфліктах з принципами демократії. Розглядаючи становище поліції в демократичному суспільстві, необхідно розглянути три питання: правова основа й роль поліції, управління поліцією, деполітизація поліції.

### **Правова основа й роль поліції**

У демократичному суспільстві повноваження й правова база діяльності поліції повинні розглядатися як одні з найважливіших актів, прийнятих законодавчим органом. У демократичній Польщі діяльність поліції спочатку регулювалася Законом про поліцію, прийнятим 6 квітня 1990 р. (*Journal of law*, 1995). Відповідно до цього акта поліція була відділена від інших органів внутрішніх справ і адміністрації. Відповідно до глави 1 Закону про поліцію, поліція є атестованим і збройним формуванням, що служить суспільству й створене для охорони безпеки народу й підтримки громадського порядку та безпеки (*Galster et al.*, 1996). В обов'язок поліції входить:

1. Захищати життя людей і їх майно від незаконних зазіхань.
2. Забезпечувати громадську безпеку й порядок у громадських місцях, транспорті, на дорогах і на воді.
3. Ініціювати і вживати заходи, спрямовані на запобігання злочинів і правопорушень, у співробітництві з державними й місцевими органами та громадськими організаціями.
4. Розслідувати злочини й правопорушення, а також затримувати правопорушників.

5. Контролювати муніципальну й міську охорону, а також приватні охоронні агентства.
6. Контролювати відповідність установленого порядку в громадських місцях.
7. Співробітничати з поліцейськими службами інших країн, а також з міжнародними організаціями.

Поліція підпорядковується міністрові внутрішніх справ і управління, що є для них вищою командною інстанцією в державі. Як член уряду міністр відповідає за реалізацію правоохоронних завдань у сфері громадського порядку й безпеки. Дуже важливим у питанні функціонування польської поліції є те, що поліція перебуває під юрисдикцією одного з так званих президентських департаментів. Президент призначає міністра внутрішніх справ і управління за поданням прем'єр-міністра. Головний комісар є керівником поліції і діє як представник національної державної адміністрації, несе відповідальність за захист людей і забезпечення громадської безпеки й громадського порядку. Він підзвітний міністрові внутрішніх справ і управління й призначається та звільняється з посади прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ і управління. Відповідно до конституції головний комісар несе відповідальність перед державним трибуналом, що є спеціальним державним органом, який відповідає за справи, пов'язані з порушенням конституції з боку президента республіки, членів уряду, генерального інспектора фіскального контролю, генерального прокурора, керівників центральних адміністративних органів і членів національного комітету з телебачення й радіомовлення.

Розглядаючи поліцейські реформи Польщі, що проходили протягом останніх дванадцяти років, слід зазначити, що в 1995—1999 рр. відбулися найбільш глобальні реформи в поліції. Перші реформи 1995 р. зміцнили правову основу поліції, що є скоріше силою, які служать суспільству, ніж мілітаризованою силою.

В результаті цього:

- 1) були встановлені чіткі межі між наступними підрозділами поліції: кримінальною службою, службою профілактики, з урахуванням того, що до складу поліції входять школи поліції, підрозділи профілактики й антитерористичні підрозділи;
- 2) розформовані місцеві сили поліції;
- 3) сформовані служби, що забезпечують адміністративне й матеріально-технічне забезпечення поліції;
- 4) у структурі поліції була сформована судова поліція; головному комісарові поліції були віддані повноваження засновувати в необхідних випадках, за узгодженням з міністром внутрішніх справ, й інші види поліцейських формувань;
- 5) були розширені права на застосування поліцейськими офіцерами вогнепальної зброї шляхом створення більш точного переліку тих випадків, коли застосування вогнепальної зброї є виправданим;
- 6) так само були розширені сфера інформаційної й оперативної діяльності.

З погляду боротьби з конкретними особливо небезпечними злочинами, найважливішими були ті нормативні акти, що цілком визнавали необхідність проведення конкретної оперативної діяльності поліції в розкритті злочину й у встановленні злочинців. Прикладами цієї оперативної діяльності є: контрольована покупка (закон про поліцію, розділ 19А) і контрольоване постачання (розділ 19Б), а так само контроль листування й застосування спеціальних технологій, що дають можливість одержувати секретно інформацію, реєструвати докази.

Вищезгадані методи оперативної роботи поліції використовуються найчастіше у випадках розкриття особливо небезпечних злочинів. Контрольована покупка може скла-

датися з таємного придбання чи одержання предметів, або добутих у результаті вчинення злочину (підлягають конфіскації), або які, відповідно до закону, не можуть бути виготовлені, придбані або доставлені. З іншого боку, контрольована доставка може застосовуватися для забезпечення документованого доказу вчинення таких тяжких злочинів, як транспортування вибухових речовин, зброї чи наркотиків. Більш того, така діяльність може здійснюватися для виявлення людей, втягнутих у різні злочини або для захоплення об'єкта злочину. Відповідно до кримінально-процесуального кодексу матеріали, отримані в результаті цих заходів, можуть використовуватися як докази в кримінальному процесі (Waltos, 1996: 359).

До того ж розділ 19 Закону про поліцію розширює сферу застосування технічних засобів поліції для таємного одержання інформації, доказів і даних, що мають значення як докази. У зв'язку з цими змінами поліція й у деяких виправданих випадках особи, які не є офіцерами поліції, мають право перевозити й використовувати документи, котрі запобігають їх ідентифікації при виконанні цих функцій (Daszkiewicz, 1996).

Остання зміна закону, що вимагає обговорення, стосується розділу 20 (2) Закону про поліцію. Він дає поліції право вилучати, застосовувати й використовувати для виявлення й ідентифікації відбитки пальців, фотографії та інші дані стосовно осіб, підозрюваних або обвинувачуваних у вчиненні навмисних злочинів, котрі приховують свою особу або особа яких є невстановленою. Цей розділ розширює процесуальні, експертні й оперативні повноваження органів обвинувачення й забезпечує підґрунтя для створення й збереження необхідних баз ідентифікаційних даних, наприклад, фотографій, відбитків пальців, а також використання їх у карному процесі (Kudrelek and Lisiecki, 1996: 18-21).

Зміни в законодавстві обумовлені новими загрозами, з яким зіштовхнулося польське суспільство. Вони породили багато розбіжностей з погляду їх інтерпретації, процедури використання, а також етичних міркувань. У будь-якому випадку, вони становлять величезне значення з урахуванням нової злочинної реальності. 25 червня 1997 р. парламент прийняв закон про захист свідків (відомий у США як "гарантування захисту свідкам»), націлений на роз'єднання злочинних угруповань шляхом забезпечення спеціальної програми захисту свідків, які надали інформацію про злочинні групи, членами яких вони були (Journal of Law, 1997). Усі ці зміни дали поліції більш ефективні засоби й методи для боротьби з хвилею злочинності.

Друга реформа поліції була навіть більш значною. Вона відбулася 1 січня 1999 р. і внесла зміни як частина загальних адміністративних реформ у Польщі в деякі закони, що визначали компетенцію органів державного управління (Central Police Headquarters, 2000: 12). У результаті цієї реформи в структурі поліції відбулися деякі зміни. У зв'язку з децентралізацією функцій держави у воєводствах і округах поліція, залишаючись структурою, окремою від загальнодержавної адміністрації, і, зберігаючи свою особливість централізованої організації під управлінням Головного комісара поліції, стала частиною спільної адміністрації воєводства й округу, приєднуючись до державної адміністрації на рівні воєводства (województwa) і органу самоврядування — на рівні округу. У результаті цього поліція — у рамках законодавчих актів — підпорядковується адміністраторові регіону (воєводі — wojewoda) на рівні воєводства й главі округу (старості — starosta) на окружному рівні. Повноваження державної адміністрації й органу самоврядування на рівнях воєводства й округу, відповідно, поширюються на поліцію при вирішенні кадрових і фінансових питань.

Іншим наслідком загальної адміністративної реформи поліції було те, що повноваження щодо діяльності поліції, дані воєводі і старості, стосуються, в основному, питань профілактичної діяльності поліції. Воєвода, будучи представником держави на території воєводства, виконує завдання щодо забезпечення громадської безпеки й правопорядку в межах своєї компетенції. Для досягнення цієї мети воєвода має свої власні служби підтримки, а також поліцію. Воєвода визначає рівень загрози й вирішує, у якому напрямку має діяти поліція, у той час як начальник поліції воєводства здійснює необхідні дії, спрямовані на забезпечення безпеки й правопорядку на території воєводства. Те ж саме відбувається на рівні округу, де потреби в забезпеченні безпеки й правопорядку визначає староста, а начальник муніципальної поліції округу здійснює дії, спрямовані на задоволення цих потреб.

Більш того, що стосується фінансових питань, керівництво спільної адміністрації має можливість покривати видатки, зв'язані з діяльністю поліції, зокрема, шляхом уведення за рахунок місцевого бюджету посад у підрозділах з профілактики злочинності, окружних (муніципальних) управліннях і поліцейських дільницях відповідно до угод, підписаних міською чи окружною владою і воєводою та затверджених Головним комісаром поліції.

Іншими результатами адміністративної реформи є створення каталогу займаних посад поліції, поряд з відповідною системою заохочувальних виплат. Зміни також відбулися й у системі шкіл поліції. Передбачалося, що основний спосіб поліпшення професійної підготовки офіцерів поліції буде полягати в значному поглибленні їх професійної спеціалізації.

Проведені поліцейські реформи були спрямовані на забезпечення польській поліції статусу децентралізованої організації, близької до місцевих громад, особливо у сфері запобігання злочинності, та на створення автономної організації, незалежної від об'єднаної адміністрації у сфері розкриття злочинів. І, по-третє, реформи передбачали створення централізованої організації для боротьби з організованою злочинністю.

Передбачалося, що нова структура відбиватиме адміністративний розподіл місцевої влади, адже її було створено, в основному, з метою того, щоб наблизити офіцерів поліції до населення. Удалося направити велику кількість офіцерів на роботу в низових ланках поліцейської системи, а також безпосередньо на охорону громадських місць. Новою й основною метою поліції, за словами колишнього Головного комісара поліції генерала Яна Мічна, було те, щоб «стати інструментом у руках громадськості» (Haberfeld et al., 2002: 150). Це було правильним рішенням, якщо врахувати результати опитування громадської думки. Відповідно до опитування, проведеного в жовтні 2002 р., наприклад, 72% населення довіряло поліції, 68% вважало роботу доброю або дуже доброю і 56% почувало себе в безпеці у власному будинку з настанням темряви (Wizerunek Policji w oczach jpinii publicznej 2002).

### **Нова організація польської поліції**

Діюча структура поліції Польщі відповідає всім формальним вимогам демократичної і правової держави. З погляду ролі й повноважень поліції, їх діяльність повинна оцінюватися рівнем забезпечення захисту життя людей, їхнього здоров'я і власності, а також дотриманням людських прав і свобод.



Схема І.4.1. Організаційна структура поліції Польщі

### Контроль над поліцією

Контроль над поліцією — це одна з характерних рис громадського життя демократичних держав. Зовнішній контроль сприймається як один з основних факторів, що гарантує дотримання правоохоронними органами конституційних принципів. Форми й обсяг контролю над державними адміністративними органами (включаючи поліцію) визначаються конституційними законами, законами й іншими актами більш низького рівня. У Польщі сили поліції контролюються парламентом, головним відділом нагляду, судами, прокурорами, омбудсменами, а також суспільством загалом через інститути громадського контролю, робота яких регулюється законом (такі, як місцеві адміністративні органи управління). Слід також зазначити, що поліція в Польщі контролюється управлінням внутрішнього контролю, бюро внутрішніх справ (Biuro Spraw Wewnętrznych), що було створено в травні 1998 р. з метою виявлення злочинів, учинених офіцерами поліції й поліцейськими службовцями, а також розкриття соціальних негараздів у поліції. Бюро збирає й аналізує дані про злочини серед офіцерів поліції різного рангу й поліцейських службовців.

Більш того, на поліцію впливають районні суди й місцеві органи влади й управління, оскільки саме вони затверджують кандидатів на посаду начальників управлінь поліції воєводства й округу, а також поліцейських дільниць. Щороку начальники поліції повинні подавати звіти про свою роботу, інформувати свого воєводу, окружні й місцеві влади про стан громадського порядку на своїй території. Якщо є загроза громадському порядку, рапорти й відповідні відомості необхідно негайно подавати вищезгаданим органам нагляду. Поліція має відповідати на будь-який запит про одержання інформації в будь-який час. Вимоги встановлюють демократичний контроль над поліцією й забезпечують діалог між поліцією та цивільною владою.

### **Деполітизація поліції**

Принцип деполітизації поліції зафіксовано у Законі про поліцію. Відповідно до цього принципу офіцери поліції не можуть належати до якоїсь політичної партії. Вступаючи в поліцію, вони автоматично виключаються з членства в будь-якій партії. Вони повинні виконувати тільки ті накази, що видаються легітимними державними органами, і не підкорятися вказівкам політичних партій. Крім того, деякі обмеження торкнулися офіцерів поліції в питаннях їх вступу в неполітичні асоціації. Про своє членство в національних організаціях вони повинні інформувати своїх керівників. Для того, щоб стати членом зарубіжної асоціації або організації, вони повинні одержати дозвіл у міністра внутрішніх справ і управління або іншої уповноваженої особи. Однак деполітизація не є повною. Офіцери поліції мають право голосувати і вступати в профспілки.

Порушувалося питання, чи забезпечує законодавство захист офіцерів поліції від неучасті в політичній діяльності. Відповідь була позитивною. Подальші обмеження порушували б конституційний принцип рівності громадян. Поліція існує з дозволу суспільства, якому вона служить. У демократичній країні її роль полягає в захисті суспільства й держави від внутрішніх зазіхань і, у деяких випадках, від зовнішньої небезпеки. З одного боку, поліція повинна відображати демократичний характер суспільства, частиною якого вона є; суспільство має бути впевнене в поліції, підтримувати її й бути готовим розділити її матеріальні труднощі, якщо цього вимагає безпека. Постулат про те, що поліція є частиною суспільства, але одночасно й автономною структурою, вимагає максимальної відкритості з боку поліції. Її структури й спосіб дії мають бути прозорими для того, щоб можна було переконатися, що безпека суспільства й розвиток поліції перебувають під контролем компетентних органів влади за допомогою функціонування механізму правового контролю й звітності.

## **Проблеми в роботі**

### **Звичайні злочини**

Перетворення, що відбулися в суспільстві й у польській державі, змінили характер і структуру злочинності. З'явилися нові форми злочинів і нові види небезпеки. Однак порівняння структури злочинності наших днів з аналогічною структурою 80-х рр. може спричинити неправильні висновки. Кримінальна політика того часу підпадала під великий вплив політики й ідеології, а кримінальна статистика була предметом маніпуляцій. Постійне збільшення кількості зареєстрованих злочинів 80-х рр. збіглося із занепадом легітимності й функціонування політичних структур Польської Народної Республіки. Відповідно до статистики поліцейського управління (Przestepczosc w Polsce, 1989–2000, 2001), рівень злочинності в 1980–1989 рр. збільшився на 53%, з 946 на 1446 на 100000 жителів. Серед інших факторів збільшення було викликано гострою кризою в роботі прокуратури, що тоді була втягнута в політичне протистояння з опозицією, а також деморалізацією адміністративної влади.

Але в 1989–1990 рр., під час переходу від соціалістичної до демократичної ринкової економіки, стався найвищий скачок злочинності. Рівень злочинності зріс на 61,3%, від 547589 у 1989 р. до 883346 у 1990 р. У 2002 р. було вчинено 1404229 злочинів. Відповідне збільшення рівня злочинності спостерігалось від 1446 у 1989 р. до 3684,8 на 100000 населення в 2002 р. Маятник злочинності розгойдувався все сильніше й сильніше. У 1990 р.

злочин вчинявся кожні 36 секунд, у той час як у 2002 р. — кожні 23 секунди. Злочини, що становлять більшість усіх правопорушень, у 1990 р. відбувалися кожну 41 секунду, у той час як у 2002 р. — кожні 29 секунд.

**Таблиця І.4.1. Динаміка злочинності в 1998-2002 рр.**

**А. Злочини проти особистості**

	1998	1999	2000	2001	2002
Убивства	1072	1048	1269	1325	1188
Зґвалтування	2174	2029	2399	2339	2345
Нанесення тілесних ушкоджень	19496	17849	18429	16968	16775
Напади	13034	12756	14363	14369	14194

**В. Злочини проти майна**

Крадіжки	211651	243537	309846	314820	314929
Крадіжки, грабіж, вимагання	34225	44775	53533	49862	47808
Квартирні крадіжки	355176	369235	364786	325696	304625

**С. Дорожньо-транспортні**

Дорожньо-транспортні	34442	20505	19894	138817	163012
----------------------	-------	-------	-------	--------	--------

**Д. Усього**

Кримінальні	931037	1020654	1133162	1107073	1083854
Економічні	78611	60393	84260	103521	109698

**Е. Сумарно**

Усього	1073042			1390089	1404229
--------	---------	--	--	---------	---------

Рівень розкриття за цей період зменшився, що відповідало загальній тенденції до зменшення, яка спостерігається з початку 80-х рр. У 1980–1989 рр. рівень розкриття зменшився з 77,5% до 55,5% і у 2002 р. склав 54,9%. Ці дані можуть бути не зовсім точними (Siemaszko, 1996: 220-7), але вони добре відображають ефективність роботи прокуратури, що в даний момент через численні фінансові й організаційні проблеми перебуває в глибокій кризі.

Незважаючи на те, що після 1999 р. державна політика з обвинувачення й покарання злочинців стала дещо стабільною порівняно з 1980 р., держава зустрілася з новими видами злочинності, зокрема, організованою злочинністю, що було обумовлено новою політичною й економічною ситуацією (Płuwaszewski, 1997: 109). Слідом за швидким зростанням злочинності в 1990 р. ситуація стабілізувалася, хоча її ріст усе-таки продовжувався. Порівняно з 1990 р., у 1995 р. кількість зареєстрованих злочинів збільшилася до 974941, що склало її збільшення на 9,4%, а у 2002 р. — до 1404229. Слід зазначити, що у 2002 р.



більше 163000 зареєстрованих злочинів склали дорожньо-транспортні випадки, включаючи керування автомобілем у стані алкогольного сп'яніння (що до грудня 2000 р. кваліфікувалося як адміністративне правопорушення). Але такі коливання не перевищували кримінологічних норм, і тому не можуть інтерпретуватися як такі, що мають тенденцію до зниження.

Очевидно те, що деякі несприятливі феномени в структурі злочинності посилюються. Значно виросло число злочинів проти життя, здоров'я і власності; а особи, які вчинили їх, стали більш агресивними і безжалісними до своїх жертв, наприклад, у 1990–2001 рр. кількість осіб, які вчинили навмисні убивства, збільшилася вдвічі — з 730 до 1325 (у 2002 р. це число зменшилося до 1188). Дані, наведені вище, включають убивства, учинені неповнолітніми особами: їх число зросло з 17 у 1990 р. до 21 у 2002 р.

### **Міграція**

Питання, пов'язані з іноземцями, є однією з найбільших проблем усередині об'єднаного процесу в Європі. Зміни в Європейському Союзі й спроби посткомуністичних країн приєднатися до ЄС сприяли міграції людей. Громадяни країн колишнього східного блоку мають сьогодні набагато більше можливостей для поїздок за рубіж, пов'язані з туризмом, сімейними справами, бізнесом і економікою. Більш того, ці країни, особливо з числа колишніх республік СРСР і Польщі, використовуються біженцями й іммігрантами з Азії, Африки, Близького Сходу як транзитні шляхи до Західної Європи й інших розвинутих країн, таких як США або Канада (Plywaczewski, 1995; Rzeplinska, 2000).

Польща відіграє значну роль у цих міграційних процесах через свої розміри, географічне розташування й бажання приєднатися до Європейського Союзу, через свої політичні зміни (процес демократизації) і швидкості економічного розвитку. До того ж, Польща завжди була транзитною країною, але зараз вона також стає і пунктом призначення. Можна простежити появу нових етнічних груп, таких як вірменська, в'єтнамська й китайська, у результаті легального й нелегального притоку іноземців у Польщу (Sklepkowski, 1996: 215–21)

Міграція з Польщі й у Польщу є новим соціальним феноменом, що може мати величезний і тривалий вплив, як це було у випадку із Західною Європою. Імміграція в західноєвропейські країни призвела до постійного поселення багатьох етнічних меншин, що, у результаті, спричинили значні наслідки в політичній, економічній, соціальній і кримінальній сферах (Korybut-Woroniecki, 1993: 86)

### **Дії у відповідь**

#### **Вплив міжнародних органів**

У 90-х рр. Польща посіла не найкраще місце серед інших країн за показниками рівня злочинності. Насамперед, вона стала транзитною країною для міжнародного транспортування наркотиків для так званих балканських і азіатських маршрутів. Польща також є основним контрабандистським маршрутом на Схід для автомашин, украдених у Західній Європі. Можна знайти недавню ескалацію злочинних дій міжнародних груп у колишніх радянських республіках. Продаж наркотиків та їхнє транспортування, відмивання грошей, торгівля зброєю і радіоактивними матеріалами, контрабанда украдених автомашин, сигарет і алкоголю є тими проблемами, з якими поліція цієї частини Європи має справу все частіше й частіше.

Завдяки своєму географічному положенню Польща відіграє вирішальну роль у розвитку цього кримінального явища. Більш того, число іноземців, підозрюваних у вчиненні злочинів у Польщі, постійно зростає впродовж кількох років.

З огляду на цю ситуацію, розрізнені дії, що починалися силами поліції різних країн для боротьби з кримінальним світом, не можуть бути ефективними протягом тривалого часу. Що потрібно для міжнародного співробітництва поліції різного рівня й пошуку нових структурних рішень з урахуванням функціонуючих міжнародних поліцейських організацій? Важливо, щоб правові стандарти у сфері екстрадиції, відмивання грошей і наркоторгівлі були гармонізовані. Однак найбільш невідкладна справа полягає в розробці єдиної стратегії внутрішньої безпеки на території всієї Європи. Райнер Шульте (Rainer Schulte, 1995: 12), директор Поліцейської виконавчої академії (Polizei Furungsakademie) у Мюнстер-Хільтрупі, Німеччина, підкреслює необхідність у співробітництві європейської поліції в трьох сферах. Він наполягає, щоб співробітництво розвивалося в контексті Європейського Союзу й Шенгенських угод. Також повинне розвиватися й двостороннє співробітництво між країнами Європи.

Кордони, що існують, лише частково стримують експансію сучасної злочинності, що робить її однією з основних загроз соціально-економічній стабільності континенту. Те, що поліцейське співробітництво обмежується тільки межами Шенгенських угод і Європейським Союзом, є помилкою, зокрема тоді, коли стрімке посилення кримінальних угруповань у посткомуністичній Європі змушує ці країни включитися в процес створення єдиної європейської стратегії внутрішньої безпеки. Тому в 1990 р. Польща знову стала членом Інтерполу. Слід нагадати, що Польща вступила до складу цієї міжнародної поліцейської організації ще у 1923 р., коли Інтерпол тільки було створено, але в 1952 р., з політичних міркувань, польський уряд розірвав відносини з цією організацією.

Крім інших міжнародних ініціатив, у 90-х рр. Польща уклала ряд двосторонніх угод з питань транснаціональної правоохоронної діяльності. Як відзначає Шульте (Schulte, 1995: 17), швидке втручання поліції, особливо у випадках регіональних інцидентів, можливе тільки завдяки таким двостороннім угодам. Серед прямих результатів таких угод було впровадження посад поліцейських офіцерів зв'язку в зацікавлених державах, у завдання яких входить забезпечення подальшого міжнародного поліцейського співробітництва. Сьогодні в Польщі діють офіцери зв'язку з Бельгії, Франції, Німеччини, України, Італії, Росії, Швеції, Великобританії і США (ФБР). Найбільш успішним є польсько-німецьке співробітництво. У 1991 р. обидві країни підписали угоду про боротьбу з організованою злочинністю, тероризмом і нелегальною міграцією, а також з незаконним перетинком кордонів.

Успіх європейської інтеграції і стратегії забезпечення внутрішньої безпеки значною мірою залежить від поінформованості й професійної підготовки поліцейських офіцерів. Було ініційовано низку регіональних і двосторонніх ініціатив, що будуть сприяти обмінові досвідом з питань методів і форм боротьби з організованою злочинністю, підвищенню поліцейського й громадського співробітництва або інших аспектів захисту громадського порядку. У 1992 р. почала діяти Центральноєвропейська поліцейська академія (ЦЄПА) як результат співробітництва між австрійською й угорською поліцією. Пізніше в ЦЄПА ввійшли Чехія, Словаччина, Польща, Німеччина, Словенія, і в 1996 р. — Швейцарія. Її метою є підготовка офіцерів поліції до профілактики й боротьби з організованою злочинністю. Країни-члени академії надзвичайно зацікавлені в співробітництві в різних сферах, включаючи підготовку кадрів, з огляду на загрозу, яку становлять міжнародні кри-

мінальні групи, що діють у цій частині Європи. Високий статус ЦЄПА був підтверджений 22 травня 2002 р. у Будапешті, коли міністри внутрішніх справ восьми країн-членів підписали документ, під назвою «Загальні положення» (Gemeinsame Erklärung), що містить організаційні принципи академії (МІРА, 2001). Іншою цікавою ініціативою, націленою на інтеграцію посткомуністичних поліцейських відомств, є проведення конференції керівників поліцейських академій.

### **Професіоналізм працівників поліції**

Поліцейська етика походить від соціальної етики в її найширшому розумінні. Основні критерії оцінки поведінки поліції є частиною моральної спадщини всього суспільства. Етичні стандарти поліції повинні відповідати загальним моральним нормам. Проте, хоча поліцейська й соціальна етика ґрунтуються на тих самих фундаментальних нормах, це не означає, що вони ідентичні. На поліцейську етику також впливають характер діяльності, місце й роль поліції в демократичній державі й суспільстві. Моральні стандарти поліції визначаються з урахуванням її завдань і методів роботи. Тому специфічна сутність поліцейської етики втілює різну ієрархію соціально утверджених цінностей, котрі проявилися в таких характерних рисах, як носіння форми; організаційна структура, заснована на ієрархії й підпорядкуванні; використання спеціальної техніки, зброї; наявність повноважень використовувати в розумних межах силу стосовно громадян; необхідність нести службу в будь-який час; відданість службі; особливе ставлення до закону; почуття ліктя; дисципліна; секретний характер служби; часті контакти зі злочинним світом (що може мати несприятливі наслідки для працівника поліції), необхідність вдаватися до насильства; і встановлена законом заборона на заняття політикою.

Поліцейська етика передбачає, що поліцейські методи повинні бути підпорядковані вищим цінностям, завданням і цілям, поставленим перед поліцією державою й суспільством. Моральні стандарти, наприклад, вимагають, щоб офіцери поліції при виконанні службових обов'язків поважали принцип людської гідності. Останнє часто не завжди містить якісь конкретні вказівки, що означає, що офіцери поліції мають діяти відповідно до моральних принципів. Поліцейська етика також регулює відносини всередині самої поліції шляхом заохочення солідарності, взаємодопомоги, уваги до новачків і лояльності стосовно старших. На практиці випадків порушення цих принципів у Польщі сьогодні спостерігається вкрай мало.

Більш важливими є норми, що регулюють відносини між поліцією, суспільством і державними органами. Ці норми визначають основні риси, які мають бути притаманні офіцерам поліції. Природа роботи поліції передбачає, що її офіцер виявляє такі якості, як сміливість, твердість, відданість принципам, наполегливість, ввічливість, співчуття до болю, толерантність, добрі манери, справедливість і честь. Оперативна робота зумовлює наявність проникливості, здатності ввести супротивника в оману й діяти таємно. З огляду на різноманіття необхідних якостей, неможливо сформулювати стандартний портрет доброго офіцера поліції. Розмаїтість життєвих ситуацій вимагає зовсім різних якостей при спілкуванні з громадянами й правопорушниками: людяність і строгість, толерантність і безкомпромісність, довіра й критика. Вибір потрібної якості залежить від ситуації й розважливості офіцерів. Але, незалежно від ситуації, офіцер поліції зобов'язаний завжди керуватися законом і повагою до людської гідності.

Відмежування від політики є важливим аспектом поліцейської етики, тому що вона забезпечує реалізацію найбільш цінних процесуальних і моральних принципів, що ле-

жать в основі діяльності правоохоронних органів, а саме: неупередженості, широти мислення, справжнього гуманізму, вільного від політичних, релігійних і расових упереджень.

### **Система підготовки поліції**

Ефективне здійснення завдань, що стоять перед поліцією, вимагає наявності добрих кадрів, добре підбраних і навчених (Mіcinski, 1994). Підвищення ефективності поліцейської підготовки, структури й методів навчання забезпечується, зокрема, за допомогою використання досвіду поліції інших країн, наприклад, Франції, Німеччини, Великобританії й Голландії.

Підготовка поліції складається з різних рівнів і включає наступні стадії:

1. *Базова підготовка.* Її основними завданнями є розвиток базових навичок і практичної техніки для виконання основних поліцейських обов'язків. Особи, що пройшли підготовку цього типу, яка проводиться в підготовчих поліцейських центрах і обов'язкова для новачків, призначаються на нижчі посади. З 2001 р. базова підготовка офіцерів польської поліції спрямована на набуття суто спеціальних навичок. Крім теоретичних знань, офіцери поліції здобувають і поліпшують практичні навички, необхідні для виконання завдань, котрі вони будуть виконувати по завершенні підготовки. У ході підготовки багато уваги приділяється формуванню в офіцерів поліції таких рис, як: самодисципліна, чесність, обов'язковість, відповідальність і мужність. Базова підготовка складається з двох стадій. Першу стадію базової підготовки проходять офіцери всіх поліцейських служб, тобто підрозділів профілактики, кримінальної поліції й допоміжних служб. Тривалість її складає 15 тижнів. По завершенні цієї стадії офіцери поліції допоміжних служб можуть призначатися на посади у своїх підрозділах.

Офіцери поліції з підрозділів щодо профілактики злочинності та кримінальної поліції повинні пройти другу стадію базової підготовки, спеціальну підготовку, тривалість якої визначається характером майбутньої посади. У середньому це займає близько чотирьох місяців. Програму навчання для цієї підготовчої стадії вибирають у відповідності зі спеціалізацією групи: профілактика злочинності, контроль за дорожнім рухом, оперативна робота, експертологія, оперативна техніка. Закінчується ця стадія іспитами, які дозволяють установити, чи засвоїв офіцер професійні знання й навички, необхідні для виконання своїх майбутніх службових завдань. Успішне складання екзамену є обов'язковою умовою для присвоєння молодшого офіцерського звання.

2. *Спеціальна підготовка (середній рівень).* Спеціальну підготовку проходять офіцери поліції для виконання завдань у межах якоїсь певної сфери. Поліцейські школи й поліцейський центр підготовки в Легіоново (Legionowo) забезпечують підготовку, що дає своїм випускникам середню професійну кваліфікацію.

Офіцери служби профілактики одержують підготовку, що дозволяє їм бути призначеними на посаду окружного констебля, чергового офіцера, командира взводу патрульної служби й служб швидкого реагування, командир взводу профілактики. Офіцери кримінальної поліції одержують підготовку для роботи в оперативно-розшуковій службі, а також службі по боротьбі з економічними злочинами.

Центр підготовки поліції в Легіоново також забезпечує підготовку офіцерів для служб адміністративного й матеріально-технічного забезпечення, дорожньої безпеки, служби профілактики, підліткової злочинності, кінологів, експертів-криміналістів, експертів з оперативної техніки.

3. *Вища професійна підготовка* (вища освіта й післявузівська підготовка) здійснюється вищою поліцейською академією в Щитні, що забезпечує вищу освіту першого рівня (рівень університету). Хоча основним завданням школи є підготовка офіцерів до їх подальшої роботи, школа також забезпечує підготовку фахівців для міністерства внутрішніх справ і управлінь, а також для національної системи освіти.

Крім підвищення рівня знань, навичок і здібностей, що відображають прогрес у поліцейській теорії й практиці, школа дає своїм курсантам знання, необхідні для одержання офіцерського звання й призначення на посаду командного складу. Крім того, школа забезпечує післявузівську підготовку для випускників, які спеціалізуються в різних сферах правоохоронної діяльності. Система післявузівської підготовки автоматично спричиняє підвищення на посаді (Fiebig and Plywaczewski, 1995: 46–8).

Питаннями професійної підготовки, крім Вищої поліцейської академії й інших поліцейських шкіл, займаються також безпосередньо підрозділи поліції низової ланки й бюро роботи з персоналом і професійної підготовки центрального управління поліції. При цьому організація системи підготовки виходить з основних потреб кадрової роботи (просування по службі, створення резерву кадрів) і рівня підготовки, забезпечуваного конкретним навчальним закладом. Крім того, підготовка може здійснюватися й безпосередньо в практичних підрозділах поліції, у яких є фахівці необхідного профілю.

Природний наслідок соціально-економічної трансформації суспільства може бути простежено у змінах навчальних планів поліцейських шкіл. Нині значна увага приділяється і теоретичним знанням, і практичним навичкам. У зв'язку з новими концепціями поліцейської роботи (які пов'язані з тим, що поліція надає послуги суспільству) мета підготовки полягає в розвитку якостей, наявність яких необхідна з погляду громадян. Акцент робиться на професійних відносинах між поліцією й громадськістю в цілому і між окремими поліцейськими офіцерами й членами суспільства зокрема.

## Висновки

На початку 90-х рр. демократія внаслідок падіння комуністичної влади в Східній і Центральній Європі поширилася на величезні території (Brand and Jamroz, 1995). Приймаючи демократію, люди шукали відповіді на питання: « А що таке демократія? На яких принципах повинне ґрунтуватися демократичне суспільство? Якими правилами повинна керуватися демократична держава? » Інші питання можуть стосуватися прав, якими володіють громадяни демократичного суспільства, статусу й ролі політичних партій, статусу й завдань правоохоронних органів, серед яких поліція посідає особливе місце.

Під час реформ у Польщі спостерігалися величезні організаційні зміни, що мали значні наслідки для різних сфер життя суспільства. Поліції довелося адаптуватися до змін у своїй організації, правовому регулюванні й професійній підготовці. Вона повинна була пристосуватися до змін у суспільстві і, отже, трансформуватися сама. У 1990 р. нове керівництво міністерства внутрішніх справ і управління усвідомило, що громадська міліція, воєнізований загін Польської об'єднаної робітничої партії, повинна трансформуватися в сучасну, аполітичну поліцію за дуже короткий строк, якщо Польща хоче стати демократичною країною. Це було непростим завданням, тому що, з одного боку, необхідно було завоювати довіру суспільства до поліції, а, з іншого боку, поліція повинна знайти своє місце в новому конституційному порядку, місце служителя закону й захисника суспільства.

Незважаючи на заперечення різних політичних кіл і негативну громадську думку, було прийняте рішення про проведення корінних організаційних змін у новоствореній поліції, включаючи персональні зміни серед командного складу й звільнення осіб, які дискредитували себе або не здатні до роботи в нових умовах. Така політика спричинила некомплект особового складу й зниження ефективності діяльності поліції, що надалі ще більш знизилася через брак старших офіцерів, здатних посісти командні посади в структурних підрозділах поліції.

Водночас широку підтримку отримали політичні, економічні й соціальні перетворення, необхідні для розвитку демократичних свобод і ринкової економіки, але вони ж обумовили стрімке зростання злочинності, а також зміни в її структурі й формах. Найбільш небезпечним була поява національної й міжнародної організованої злочинності, що стала нагадувати традиційну мафію. Динаміка й практично безперешкодний розвиток організованої злочинності, крім інших факторів, були обумовлені помилковими політичними рішеннями, котрі відбивали сліпу віру в те, що соціальний процес буде вести до автоматичного викорінювання таких форм злочинності. Так, ряд рішень, прийнятих після 1989 р., перешкоджав ефективній реорганізації правоохоронних судових органів.

Стрімке зростання злочинності супроводжувалося й значним підвищенням рівня почуття загрози. Страх перед злочинністю небезпечний сам по собі, тому що веде до все більшої репресивної, а тому менш ефективної політики у сфері кримінальної юстиції. Страх перед злочинністю породжувався не тільки реальними загрозами, але й засобами масової інформації, а також політиками. Наприклад, політики, прагнучи до влади, часто залякували людей безпорадністю влади перед лицем всезростаючої злочинності. Така риторика — досить звичайне явище не тільки для цієї частини Європи, й обумовлена недостатнім розумінням ситуації й неадекватністю заходів боротьби зі злочинністю.

Слід припустити, що ріст злочинності після відкриття державних кордонів — природний наслідок зниження державного контролю над пересуванням людей. Крім того, комунізм зруйнував неформальний громадський контроль. У комуністичній країні все контролювалося наказами вищого начальства. А тепер інститути соціального контролю, у тій чи іншій мірі, перебувають у глибокій кризі, оскільки громадяни й органи місцевого самоврядування не переймаються цими проблемами, вважаючи, що боротьба зі злочинністю є завданням, що повинна вирішувати якась анонімна державна бюрократична структура. Тому варто наголосити на одній з основних тез віктимології, що громадяни самі повинні піклуватися про свою безпеку, здоров'я й майно, а обов'язком держави є створення для цього відповідних умов. Однак населення звичайно прагне обмежитися критикою стану безпеки, а не розпочати активне співробітництво з правоохоронними органами й системою правосуддя.

Небажання людей брати участь у такому співробітництві не може пояснюватися тільки «спадщиною» попередньої системи. Ідея захисту особистих прав, що систематично пропагується й імплементується з початком 90-х рр., іноді набуває радикальних і навіть патологічних форм. З одного боку, спостерігається процес надмірного забезпечення прав і інтересів правопорушників на всіх етапах кримінального провадження; з іншого, — мало місце ігнорування інтересів жертв і свідків злочинів, котрі часто піддавалися різним формам агресії й погрозам з боку злочинців і їхніх пособників. Крім того, жертви піддаються так званому «вторинному домаганню» з боку представників правоохоронних органів і органів правосуддя. Таким чином, утворився дисбаланс прав жертви і свідків, з одного боку, і злочинців — з іншого. Це стало однією з причин повзучого паралічу системи

карного правосуддя. Небажання співробітничати з поліцією призвело до того, що свідки відмовляються брати участь у проведенні судових засідань, що унеможливило розслідування справ і віддання злочинців суду. Ця ситуація спричинила створення інституту «невідомого свідка» і роботу над створенням закону про захист свідків.

Ми стали свідками появи й поширення дуже небезпечного феномену «автоюрисдикції», коли самі громадяни почали вершити правосуддя. Народилася нова кримінологічна категорія — злочини через зведення рахунків, що виникла з тих міркувань, що борг може бути повернутий набагато швидше, ефективніше і з меншими затратами, ніж за допомогою судових розглядів. Одним словом, судова система Польщі потрапляє в глибоку кризу, оскільки число розглянутих злочинів різко зросло із запровадженням демократичної системи, заснованої на вільній ринковій економіці, у той час як відповідні ініціативи, спрямовані на ефективне вирішення проблем, пов'язаних з фінансуванням і комплектуванням судів, вирішені не були. Судові процеси тривають дуже довго, існують проблеми і з виконанням судових вироків. Без подальшої допомоги судовій системі Польщу буде важко сприймати як правову державу (Siemaszko, 1996).

Польська поліція повинна вирішити велику кількість проблем у спробах забезпечити безпечне функціонування суспільства. Основними завданнями демократичної держави стосовно поліції є посилення її можливостей для профілактики й боротьби зі злочинністю й іншими соціально небезпечними явищами, а також зменшення можливості того, що ці ймовірності ввійдуть у конфлікт з принципами демократії. До того ж, злочинність у Польщі теж піддалася демократизації — злочинці можуть бути виявлені у всіх суспільних групах.

Отже, залишається невирішеним питання про те, як забезпечити підготовку й роботу поліції таким чином, щоб суспільство було впевнено, що поліція працює для нього, а не проти нього. Так само варто пам'ятати про те, що посилення громадської безпеки й правопорядку залежить від подолання трьох наступних бар'єрів: законодавчих, котрі можуть перешкоджати прийняттю законних рішень, необхідних для ефективної профілактики злочинності; економічних бар'єрів, що можуть зменшити фінансування правоохоронних органів і органів карного правосуддя; і бар'єрів у суспільній свідомості, коли в процесі формування громадської думки щодо запропонованих рішень з'являється тенденція до однобічних обмежень і заборон. Саме у сфері суспільної свідомості можна спостерігати ескалацію потенційного конфлікту між правами і свободами громадян та заходами, необхідними для забезпечення їхньої безпеки.

## Література

- 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). *Policyjny 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-Woronecki, 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). *Policyjny 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.



## Розділ 5

**СУТНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ РЕФОРМИ  
В СЛОВЕНІЇ***Мілан Пагон***Вступ**

Словенія — маленька європейська країна, що займає площу 20273 квадратних кілометри й розташована між Альпами, Адріатичним морем і Угорськими рівнинами. Населення цієї країни становить 1965986 чоловік, 87,9% з яких — словенці. У середньому щільність населення на один квадратний кілометр становить 97 чоловік, що набагато менше, ніж в інших європейських країнах. Офіційна мова — словенська. Більшість словенців за віросповіданням — римські католики, але існують невеликі громади й інших видів християнського віросповідання (протестантів), а також мусульман і іудеїв. Столиця Словенії — Любляна.

Словенія була частиною колишньої Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія (СФРЮ) з моменту її створення в 1945 р. Але після смерті президента Йосифа Броз Тіто в 1980 р. економічна й політична ситуація стала дуже напруженою, що, в остаточному підсумку, призвело до того, що через 10 років СФРЮ припинила своє існування. Перші вимоги про незалежність Словенії були висунуті групою інтелігенції в 57-му виданні журналу *Nova revija*. Вимоги демократизації й опір югославському централізму викликали арешт трьох журналістів з політичного щотижневика *Mladina* і сержанта югославської армії. У 1988 і 1989 рр. з'явилися перші опозиційні партії, які в Травневій декларації 1989 р. висунули вимоги про існування суверенної держави словенських націй.

У квітні 1990 р. у Словенії були проведені перші демократичні вибори, на яких перемогу одержав об'єднаний опозиційний рух ДЕМОС. У тому ж році більш ніж 88% виборців проголосували за створення суверенної й незалежної Словенії. Декларація незалежності була прийнята 22 червня 1991 р. Наступного дня новостворена держава піддалася нападу югославської армії. Після 10-денної війни був укладений мир, і в жовтні 1991 р. останні солдати з югославської армії залишили Словенію. У листопаді було прийнято Закон про денационалізацію, а в грудні — нова Конституція. Європейський Союз визнав Словенію в січні 1992 р., а ООН прийняла її в члени в травні 1992 р. 1999 р. набула чинності угода про співробітництво з Європейським Союзом, і Словенія подала заявку на вступ у ЄС.

Відповідно до конституції Словенія — парламентська демократія. Глава держави — президент республіки, який обирається народом кожні 5 років. Президент може переобиратися не більше двох разів. Законодавчий орган — Національна Асамблея, що складається з 90 депутатів. Уряд і міністри незалежні в межах своїх повноважень і відповідальні перед Національною Асамблеєю.

Словенія — одна з найбільш благополучних країн, що перейшли від соціалізму до ринкової економіки. Вона виявляє найбільш стабільний приріст ВВП і належить до країн з найнижчим рівнем ризику. Понад 144000 зареєстрованих підприємств, зайнято у сфері торгівлі й комерційної діяльності — це найбільший показник. За ними йдуть промисловість, сфера послуг, торгівля нерухомістю, будівництво, транспорт і зв'язок. Більше 90% компаній становлять малі підприємства.

1999 р. ВВП на душу населення становив 10078 доларів США, у той час коли середній рівень безробіття рівнявся 7,5%. Через невеликий обсяг внутрішнього ринку словенська економіка орієнтована на експорт. Основними закордонними торговельними партнерами Словенії є Німеччина, Італія, Хорватія, Франція й Австрія.

### **Реформи й зміни в поліцейській системі країни з 1989 р.**

До 1991 р. словенська поліція була складовою частиною югославської поліції. Будучи від початку надзвичайно централізованою організацією, югославська поліція розпочала процес поступової децентралізації, передаючи багато повноважень республікам СФРЮ. Першим словенським законом, що регулює діяльність поліції й проблеми безпеки, став Закон про внутрішні справи, прийнятий Республікою Словенія в 1967 р. (усі попередні закони, які регулювали сферу діяльності поліції й питання безпеки, були федеральними). Поліцейські функції виконував Секретаріат внутрішніх справ Республіки Словенія. Усі секретаріати внутрішніх справ югославських республік були підпорядковані Федеральному секретаріату внутрішніх справ.

Новий Закон про внутрішні справи 1980 р. акцентував увагу на дотриманні законності й професіоналізмі в роботі поліції, відносинах між поліцією й суспільством, а також повазі до прав і гідності людини. У той час Державне агентство з питань безпеки (тобто політична поліція) усе ще залишалося частиною Секретаріату внутрішніх справ.

Події 1990 і 1991 рр. дали поштовх для подальшої зміни словенської поліції. Словенія стала незалежною державою. Політична система перейшла від однопартійного режиму до парламентської демократії. Словенії потрібно було створити нову поліцію, що відповідала б змінам, які відбулися в країні. Слід зазначити, що поліція Словенії залишилася на боці своїх громадян під час конфлікту з Югославією. Вона протистояла югославській армії в десятиденній війні, у якій загинуло кілька офіцерів. Отже, рівень народної довіри до поліції був дуже високим, і зміни у сфері діяльності поліції не були настільки радикальними, як у деяких інших країнах регіону. Ця довіра поширювалася на регулярну поліцію (поліцію громадської безпеки й кримінальну поліцію), але не на Державну службу з питань безпеки. Агентство розглядалося населенням як політична поліція, і її участь у конфлікті викликала в багатьох питаннях. Це стало причиною того, що більша частина кадрових змін торкнулася Державної служби з питань безпеки й меншою мірою — самої регулярної поліції.

У 1991 р. Секретаріат внутрішніх справ був перейменований у міністерство внутрішніх справ. Воно очолювалося міністром, а не секретарем. У 1992 р. служба змінила свою стару назву «міліція» на нову, — «поліція». У структурі міністерства внутрішніх справ Державна служба з питань безпеки була реорганізована й перейменована в Службу інформаційної безпеки. У 1993 р. вона була перейменована знову, цього разу — на Словенську службу безпеки й розвідки, і відділена від міністерства внутрішніх справ.

У 1991 р. міністр внутрішніх справ створив комітет з розробки проекту, що спочатку називався «Громадська безпека», а пізніше був перейменований на «Поліцію на місцевому рівні». Комітет складався з радників міністра, деякі з яких були колишніми поліцейськими (як з поліції громадської безпеки, так і з карної поліції), і працівників інших відділів міністерства (відділу кадрів, аналітичного відділу, відділу по зв'язках з громадськістю). Головним завданням цього проекту було забезпечити розвиток словенської поліції до рівня сучасної європейської поліції. Двома основними цілями були забезпечення професіоналізації й деполітизації поліції. Комітет розробив рекомендації для багатьох змін, описаних нижче.

Проте слід зазначити, що основною причиною наступних змін у словенській поліції були політичні зміни 1990 р., за яких виник конфлікт з колишньою Югославією в 1991 р. Після того, як новий, обраний демократичним шляхом уряд прийняв повноваження в 1990 р., він почав пошуки найкращого шляху управління новою державою. У сфері поліцейської діяльності зміни були здебільшого самоініційованими й очолювалися комітетом, згаданим вище. Рекомендації комітету були поступово втілені в життя в період з 1992 по 1998 рр., коли був прийнятий новий Закон про поліцію.

Найбільш важливим нововведенням, представленим у Законі про поліцію, була зміна статусу поліції. Колись поліція була тільки однією зі складових міністерства внутрішніх справ. Новий закон перетворив поліцію в незалежний орган, що діє під контролем міністерства внутрішніх справ. Це різко змінило відносини між міністром і поліцією. До цього міністр внутрішніх справ стояв на чолі командної ієрархії й безпосередньо контролював її діяльність, але тепер він був замінений Генеральним директором поліції, що призначався урядом Республіки Словенія за пропозицією міністра внутрішніх справ. Генеральний директор поліції — це, принаймні, теоретично, професіонал, а не політик. Людина, яка займає цю посаду, автоматично не складає свої повноваження зі зміною нового уряду або міністра внутрішніх справ.

Відносини міністерства з поліцією визначені статтею 2 Закону про поліцію. Для виконання завдань міністерства, виходячи з цієї статті, зокрема, завдань, пов'язаних з управлінням і керівництвом поліцейською роботою, міністром було створено Бюро з управління й керівництва поліцією, очолюване Державним секретарем. Бюро бере участь у розробці головних напрямків діяльності поліції, підготовці провідних указівок міністерства щодо поліції, підготовці основних пунктів забезпечення безпеки поліцією й втілення їх у життя, аналізі доповідей і даних про роботу поліції, а також підготовці нормативних і технічних актів, пов'язаних з роботою поліції. Іншим важливим завданням Бюро є контроль над виконанням поліцією завдань із захисту прав людини й основних свобод особистості при виконанні своїх повноважень (див.: <http://www.mnz.si>).

Відповідно до закону поліція виконує свої обов'язки на трьох рівнях: державному, регіональному й місцевому. Організаційно вона складається з Головного поліцейського управління, управлінь поліції й відділень поліції. Центральне поліцейське управління перебуває в Люблянці, столиці Словенії.

На державному рівні поліцейська діяльність забезпечується Головним поліцейським управлінням, на яке покладені наступні завдання (див. також <http://www.policija.si>).

1. Моніторинг, аналіз і оцінка рівня безпеки, оцінка обстановки у сфері діяльності поліції, управління й координація діяльності керівництва поліції, забезпечення допомоги фахівцями й технікою, контроль за роботою, поліпшення системи організаційних методів і прийомів, використовуваних у роботі, розробка функцій поліції при надзвичайному стані або в особливих умовах, контроль за виконанням законів у діяльності поліції й розробка прийомів, що забезпечують ефективне виконання функцій, покладених на поліцію.
2. Застосування заходів у сферах боротьби зі злочинністю, забезпечення безпеки дорожнього руху, діяльності прикордонної служби й з питань міграційної роботи, громадського порядку, а також прийняття рішень другого рівня в справах перетинання державного кордону.
3. Організація, управління й здійснення захисту окремих осіб, груп людей, будинків, районів, установ та секретної інформації.

4. Забезпечення судових та лабораторних досліджень і надання експертної оцінки в цій сфері.
5. Контроль над виконанням міжнародних договорів у сфері діяльності поліції.
6. Співробітництво з поліцейськими органами інших країн і міжнародних організацій у сфері діяльності поліції.
7. Збір, обробка, надання і зберігання інформації у сфері діяльності поліції, керування інформаційними й телекомунікаційними системами поліції.
8. Інформування уповноважених осіб і громадськості про роботу поліції, актуальні проблеми безпеки й про стан безпеки.
9. Прийняття на роботу поліцейських, а також інших працівників поліції, їхнє призначення й організація, а також забезпечення необхідною освітою й навчанням.
10. Розробка й виконання фінансових проектів, розробка закупівельних проектів, контроль над експлуатацією будинків, механізмів і устаткування, забезпечення постачання поліцейських відділень, розв'язання проблем забезпечення житлом працівників поліції й постановка завдань у сфері діловодства.
11. Проведення систематизації й стандартизації матеріально-технічних засобів, обладнання поліції, а також приміщень і устаткування в них.
12. Планування, розподіл і контроль за ефективним і цільовим використанням коштів.
13. Виконання інших завдань у сфері діяльності поліції, установлених законодавством або іншими нормативними актами, прийнятими на підставі закону.

У структурі Центрального поліцейського управління існують також Управління поліції громадської безпеки (з відділами охорони громадського порядку, безпеки дорожнього руху, охорони кордону й роботи з іноземцями, організації й розвитку поліції громадської безпеки; поліцейської авіації, центр для іноземців і поліцейський оркестр), управління кримінальної поліції (з відділами по розслідуванню загальної злочинності, посадових злочинів, організованої злочинності, спеціальних завдань, комп'ютерної злочинності, а також експертно-дослідницький центр), Центр оперативної інформації, Бюро з питань безпеки й захисту, відділ спеціальної зброї й тактики, загальний відділ, інформаційно-телекомунікаційна служба, відділ кадрів і поліцейська академія.

На регіональному рівні існують 11 поліцейських управлінь, які розташовані в більшості міст Словенії. Регіональні поліцейські управління контролюють роботу відділень поліції на місцевому рівні. У Словенії існує 98 поліцейських відділень.

У цілому у 2001 р. на службі в словенській поліції перебувало 6882 офіцери поліції й 716 оперативних працівників, що становило 274 офіцери й 36 оперативних працівників на 100000 населення. Їх середній вік — 31 рік. Переважна більшість (70%) мали середню освіту, у той час як близько 20% — вищу (бакалавр, магістр або доктор) (джерело: <http://www.policija.si>).

Ще однією важливою зміною, що відбулася в цей період, стали зміни в системі підготовки кадрів поліції. Так звана кадетська система підготовки й освіти була скасована. Замість неї ввели менш тривалу програму підготовки, що стала більше походити на систему підготовки кадрів поліції в інших країнах. При кадетській системі претенденти на роботу в поліцію повинні були зробити вибір своєї майбутньої професії в 14 років. Відразу ж після закінчення восьмирічної школи вони направлялися в школу поліції на 4 роки. Вони повинні були жити при цій школі протягом чотирьох років, у той час, коли їм були необхідні не тільки інтенсивні контакти з суспільством, але й емоційні переживання. Інакше кажучи, вони були ізольовані від суспільства, поміщені в штучне одностатеве середовище з його поліцейською суб-

культурою й політичною ідеологічною обробкою. Після закінчення цієї школи й іспитового терміну, у віці 18–19 років їх наділяли поліцейськими повноваженнями, закріплювали за ними вогнепальну зброю. І не дивно, що суспільство не відмовлялося від охорони законів особами молодими, не досить соціалізованими, але вже з прищепленими поліцейськими й певними політичними поглядами. При новій системі кандидати на роботу в поліцію повинні були закінчити звичайний чотирирічний вищий щабель середньої школи й попрацювати кілька років, перш ніж подавати заяву на роботу в поліцію. У випадку позитивного вирішення питання, зазвичай це відбувається у віці 20–22 років, вони проходять півторарічну програму підготовки в поліцейській академії, після чого стають офіцерами поліції.

Система поліцейської вищої освіти також еволюціонувала в цей період. До 1995 р. єдину можливість одержати подальшу дворічну вищу освіту надавав тільки Коледж внутрішніх справ. На сьогодні офіцери можуть одержувати вищу освіту у двох навчальних закладах. Першу можливість надає півторарічна програма, реалізована Вищою школою поліції при Поліцейській академії. Друга — це факультет кримінальної юстиції при Мариборському університеті, де офіцери проходять 3 або 4-річні курси з вивчення поліцейського права й питань безпеки. Раніше факультет (тоді він називався Коледж з вивчення поліцейського права й питань безпеки) входив до складу міністерства внутрішніх справ і був асоційованим членом Люблінського університету. Сьогодні він став повноправною частиною Мариборського університету.

Ще одна зміна торкнулася питання розгляду скарг на дії працівників поліції. При соціалістичному режимі скарг на дії поліції практично не надходило. Після 1991 р. ситуація почала змінюватися. Завдяки тій ролі, що зіграла поліція в десятиденній війні проти Югославської армії, поліція завоювала високий авторитет в очах суспільства. Тому спочатку число скарг на її дії не було високим. Але ейфорія поступово проходила, і громадяни стали більш критичні стосовно поліції. Наведемо стислий огляд скарг громадян на працівників поліції в Словенії, як це показано в дослідженні Пагона й Лобнікара (Pagon and Lobnikar, 2001). У 2000 р. у поліцію було подано 1552 скарги, 1240 з яких — у письмовому вигляді, 258 були подані особисто, 29 — по телефону, 7 — через інститут омбудсмена, 5 — анонімно, 3 — через телебачення й 10 — іншими способами. Таблиця I.5.1. показує динаміку скарг громадян на працівників поліції за чотири роки.

**Таблиця I.5.1. Скарги громадян на дії поліції в Словенії (1997–2000 рр.)**

Рік	1997	1998	1999	2000
Кількість скарг	1363	1672	1853	1552
В %	100	123	136	114
З них: розглянуто	1285	1575	1760	1496
З них: задоволено	213	245	214	201
% задоволених	16,6	15,5	12,2	13,4

Джерело: Pagon and Lobnikar, 2001

Як свідчать дані таблиці I.5.1., кількість скарг є приблизно стабільною протягом цих років. Близько 5% скарг відхиляються відразу ж, 95% підлягають розгляду. Відсоток задоволених скарг повільно зменшується.

Поліцейська статистика 1999 р. показує, що на 1000 офіцерів припадало 285,7 скарг; і одна скарга доводиться на кожен 582-й запобіжний захід. Одна скарга, визнана обґрунтованою, припадає на кожен 4783-й запобіжний захід. Ці дані здаються досить благо-

получними й показують, що тільки незначна кількість скарг на працівників поліції насправді визнається обґрунтованою.

Ще одне цікаве спостереження полягає в тому, що у 2000 р. змінилася процедура подачі скарг: поліція початку вимагала, щоб кожна скарга подавалася письмово. Інші форми подачі скарг, що використовувалися раніше (особисті скарги, телефоном, через інститут омбудсмена, анонімно, через телебачення й т.ін.), більше не допускалися. Реакція суспільства була негативною. Ця реакція супроводжувалася невдоволенням і тих, хто був відповідальний за розгляд скарг у поліцейських органах. Усе це призвело до скасування недавніх змін і повернення до старої процедури розгляду скарг.

Хоча поліція залучала громадськість до процесу розгляду скарг, більш ретельні дослідження показали, що суспільство все ще не відіграє активної ролі в цьому процесі. При ухваленні рішення по кожній скарзі присутній громадський представник, але його функція зведена до ролі пасивного спостерігача.

Нарешті, потрібно сказати кілька слів щодо міжнародного впливу на реформи й зміни. Навіть після змін у політичній системі менталітет працівників поліції в цій сфері змінювався дуже повільно. Вони дотепер ставляться з недовірою до будь-яких іноземних ідей і досягнень, хоча й не обов'язково висловлюють це. Це є однією з причин, чому іноземні починання не мали значного впливу на поліцейські реформи в Словенії. Ефект міжнародного впливу, більшою або меншою мірою торкнувся оперативних аспектів діяльності поліції, наприклад, упровадження нових технологій або методів поліцейського розслідування.

### **Оцінка імплементації й успіху реформ**

Як уже було сказано, зміни в системі поліції в основному були ініційовані під керівництвом комітету, призначеного міністром в 1991 р. Проте, завжди існували протиріччя між тим, що поліція вважає доречним у своїх діях, і тим, чого хоче громадськість. Більш уважне дослідження ситуації в Словенії показало, що процес змін, що почався в 1990 р. і завершився прийняттям Закону про поліцію у 1998 р., проводився відповідно до власних поглядів поліції. Тепер же ми вступаємо в другу фазу, коли суспільство і вчені почали впливати на проведення реформи.

Хоча зусилля комітету не були даремними й вплинули на прийняття важливих змін у діяльності поліції в Словенії, слід зазначити, що ці зміни здебільшого ґрунтувалися винятково на власному досвіді і їм не вистачало теоретичного обґрунтування й чітко сформульованих понять про діяльність поліції, що, можливо, і пояснює, чому зміни були більш успішними за своєю формою (зміна організаційної структури поліції, назв відділів і тощо), чим за змістом (зміна існуючих поглядів на діяльність поліції, у поліцейській субкультурі й установленні зразків роботи поліції).

Як наслідок, багато питань залишилися не розглянутими, на деякі не знайдено відповіді, наприклад, як сполучити тенденції до централізації й ефективності з тенденціями до децентралізації й залучення громадськості? При «старій» системі словенська поліція була децентралізована до локального рівня. Усі поліцейські відділення в країні вважалися відділами на місцевому рівні. Начальники цих відділень призначалися місцевими представниками влади, і тільки після цього призначення повинне було бути схвалене Секретарем внутрішніх справ. При сучасній системі всі відділення поліції вважаються відділами державного рівня, які тільки виконують свої обов'язки на місцях. Місцева влада не впливає на їх діяльність і на процес призначення керівників. Проте поліція хоче працювати з громадськістю, зокрема, шляхом призначення деяких офіцерів на посади

«дільничних офіцерів», які будуть виконувати функції не репресивного, а попереджувального характеру. Тому й не дивно, що практика залучення громадськості до правоохоронної діяльності сприймається словенською поліцією як інша методика в рамках традиційної поліцейської діяльності, а не як нова, організаційно масштабна філософія виконання поліцейських функцій.

Найважчим ударом відносно довіри до словенської поліції став недавній звіт Європейської Комісії щодо розвитку Словенії як країни — кандидата в члени ЄС. Відповідно до рішень урядових і неурядових організацій Комісія звинуватила поліцію Словенії в жорстокості й насильстві стосовно деяких справ. У доповіді згадувалися дві проблемні сфери діяльності, а саме: надмірне використання сили щодо осіб, затриманих поліцією, і жорстокість поліції стосовно циган. Ці обвинувачення відповідають обвинуваченням, винесеним Емністі Інтернешнл, Комітетом ООН проти катувань, Європейським судом з прав людини, словенським омбудсменом, і Організацією свободи суспільства. Уся критика зосереджена на тому самому: надмірне використання сили, негуманне поводження, несправедливе використання сили й погроз (Mekina, 2001). У доповіді також згадувалося рішення Європейського суду з прав людини з так званої справи Ребока (Rehbock), у якому суд установив, що Словенія порушила кілька положень Європейської конвенції з прав людини, оскільки поліція негуманно обійшлася з громадянином Європейського Союзу.

Поліція відхилила обвинувачення й представила статистичні дані, у яких було показано невелике збільшення кількості випадків, коли працівники поліції дійсно застосовували силу (від 1% до 7% за останні чотири роки). Водночас були вжиті деякі заходи, що містили в собі підвищення контролю над застосуванням сили, більш ретельний аналіз зареєстрованих справ, підвищення рівня знань про права людини й підготовку щодо захисту прав людини.

Також багато вчених, які досліджують роботу поліції в Словенії, дійшли висновку, що словенська поліція дотепер до певної міри все ще залишається бюрократичною, централізованою воєнізованою організацією (Pagon, 1998). Працівники поліції з такою структурою організації швидше за все будуть заохочуватися за досягнення необхідних показників і зміцнювати своє становище за рахунок слухняності, оскільки воєнізована структура зміцнює встановлення авторитарного режиму. Робота поліцейських, в основному, носить репресивний і реактивний характер, орієнтований на минуле. Офіцери поліції, заохочувані своїми начальниками й засобами масової інформації, представляють себе в ролі «борців зі злочинністю», які «ходять по тонкій лінії» між законом і беззаконням, що постійно перебувають у стані війни зі злочинцями, «лібералами» й іншими ворогами. Такий вид організації поліції й такий підхід пов'язаний з наданням поліції свободи дій і підкріплено поліцейською субкультурою (заснованою на цинізмі, замкнутості, таємності, оборонній позиції й т.ін.), з одного боку, і на суспільному незадоволенні поліцією — з іншого.

Недавні дослідження роботи поліції в Словенії (Pagon, 2002) показали, що навіть після змін 1991 р. словенська поліція дотепер не позбулася таких проблем, як сексуальні домагання всередині організації, негативний вплив поліцейської субкультури (наприклад, поліцейський «кодекс про збереження мовчання», припустимість перевищення власних повноважень, негативне ставлення до маргінальних і менш привілейованих прошарків суспільства), стрес серед працівників поліції (пов'язаний з впливом керівників і колег, які заважають працювати), стрес серед керівників (пов'язаний з робочим навантаженням, робочими конфліктами, офіційною й організаційною обстановкою), девіантна поведінка поліції, депресія й цинізм.

Зараз правила поліцейської етики й честі не стоять на першому місці в питаннях управління поліцією в Словенії. Досить часто пріоритет віддається раціональності й ефективності. Проте правильний розвиток поліцейської етики й честі — це один з найбільш важливих кроків убик професіоналізму в поліцейській діяльності й один з найбільш важливих засобів профілактики девіантної поведінки поліцейських і зневажання поліцією правами людини. Для того, щоб створити сприятливі умови для етичного поводження в поліції, керівникам необхідно підвищувати рівень моралі працівників поліції шляхом навчання їх поліцейській етиці; створення здорового морального клімату шляхом відповідного використання цілей, засобів, заохочень і підтримки; прискорення розвитку сильної й стійкої соціальної структури, що поширюється на суспільство; попередження клановості й сектантства в самій поліції; установлення довіри серед всіх працівників поліції, а також між поліцією й суспільством (Pagon, 2000). Такий підхід також усунув би негативні сторони поліцейської субкультури, і ті проблеми, які не були ефективно вирішені при проведенні реформи в Словенії.

Проблема деполітизації поліції була частково вирішена на папері, але повністю так не була втілена на практиці. Хоча, як уже раніше було сказано, передбачалося, що Генеральний директор поліції буде професійною посадовою особою, а не політичною, досвід показав, що політики й політичні партії почали активно сприяти процесу обрання на цю посаду людини, «яка їм потрібна». Навіть інститути, які зазвичай не залучені до процесу призначення глави поліції (наприклад, Римська католицька церква), за чутками, у ньому брали участь. Крім того, на тлумачення ст. 2 Закону про поліцію (яка встановлювала взаємини між міністром і Генеральним директором поліції) вплинули більш політичні точки зору, чим професійні законні аргументи. Доти, поки суть цих відносин не стане ясною, питання про підзвітність поліції залишається нерозв'язаним. Були випадки, коли поліція відмовлялася від аудиту Бюро управління керівництва поліцією, мотивуючи тим, що міністерське тлумачення ст. 2 було неправильним.

Деяко про позитивне. Вивчення ставлення до ідеї залучення громадськості до охорони правопорядку (Pagon and Lobnikar, 2000a), проведене на основі опитування 95 офіцерів поліції й 75 громадян, показало, що і поліція, і суспільство віддають цьому методу пріоритет порівняно з традиційним воєнізованим стилем роботи. Найбільша різниця між обома сторонами полягає в тому, що суспільство акцентує свою увагу на попередженні злочинів, а поліція — на їх розслідуванні.

Також виникли розходження у вираженні суспільством готовності співробітничати з поліцією. Це було усвідомлено суспільством значно більшою мірою, чим поліцією. Щоб бути конкретнішим, слід зазначити, що суспільство усвідомило свою роль у співробітництві більше, ніж це зробила поліція, стосовно таких сфер діяльності: попередження злочинів, оцінка ефективності роботи поліції, підтримка громадського порядку, боротьба з підлітковою злочинністю, визначення цілей поліції. Проблемою виявилось те, що готовність суспільства до співробітництва з поліцією так і не втілилася у дійсність через те, що поліція не оцінила цю готовність. Так чи інакше, завданням керівництва поліції Словенії залишається активна робота над зміною своєї свідомості. І поки цю свідомість не буде змінено, словенська поліція не зможе повною мірою оцінити цінність сучасних методів правоохоронної діяльності, у яких залучення громадськості розглядається як одна з найбільш важливих складових (Pagon and Lobnikar, 2000a).

На закінчення можна сказати, що словенська поліція перебуває в стані переходу від старих способів виконання своїх функцій до нових. Кожен процес переходу має свої



проблеми, і цей процес також. Занадто оптимістичним буде сказати, що поліція в Словенії повною мірою усвідомила цінність і практичне значення охорони правопорядку за допомогою громадськості. Наш аналіз показує, що ще багато чого не зроблено для поліпшення ситуації. Слід указати, що необхідні заходи повинні переслідувати наступні цілі (для більш детального роз'яснення див.: Pagon, 2002):

- 1) підхід до виконання поліцейських функцій (відступ від традиційного воєнізованого підходу й усвідомлення нового підходу, орієнтованого на суспільство і вирішення його проблем);
- 2) поліцейські пріоритети (збільшення кількості й зміна типу спілкування з суспільством, налагодження співробітництва з суспільством);
- 3) поліцейська субкультура (зміна традиційної поліцейської субкультури, включаючи сприйняття й ставлення до корупції й різних груп суспільства);
- 4) підбір, відбір і заохочення поліцейських (підбір і заохочення жінок і осіб, які виходять за межі «типового поліцейського»);
- 5) навчання офіцерів (акцентування уваги на способах спілкування й поліцейській етиці);
- 6) навчання управління поліцією (акцентування на управлінських і людських якостях);
- 7) механізм боротьби з девіантною поведінкою поліцейських (включаючи насильство, корупцію й сексуальні домагання);
- 8) моральний клімат у поліції (створення клімату, що забезпечує належну етичну поведінку, розвиток соціальної роботи всередині поліцейських організацій і встановлення довіри між співробітниками й поліцією, а також суспільством).

## Висновки

Перший урок, винесений з аналізу поліцейської реформи в Словенії, полягає в тому, що будь-яка реформа не може бути проведена, ґрунтуючись тільки на досвіді, не підкріпленому теоретичними знаннями. Ті, хто проводить ці реформи, повинні підготувати тверду теоретичну основу і обґрунтування для них, а також чітко визначити потрібну концепцію поліцейської діяльності, керуючись цінностями, достоїнствами й стандартами виконання цієї діяльності.

По-друге, питання про те, яка поліція потрібна даній країні, є політичним питанням і занадто серйозним для того, щоб поліція вирішувала його самостійно (Pagon, 2002). Рішення цього питання повинне розглядатися в політичному порядку, у якому б брали участь усі інститути й усі зацікавлені в цьому партії. Досвід Словенії ясно показує, що якщо поліція сама буде визначати зміст і ступінь реформ, то істотних змін не відбудеться. Отже, цей підхід і стандарти роботи поліції в цьому випадку не можуть змінитися.

І, нарешті, коли мета реформи встановлена, то її досягнення в основному носить управлінський характер. Справжні зміни не зможуть відбутися всередині організації із традиційною поліцейською субкультурою, ураженої вірусом «ми проти них», менталітетом, що характеризується засекреченістю, ізольованістю, консерватизмом, девіантною поведінкою, брутальністю тощо. Однак такі проблеми не вирішуються прийняттям нових законів і інструкцій. Вони повинні вирішуватися в щоденній роботі з людьми, змінюючи їхні стосунки й сприйняття, управляючи досвідом і впливаючи на їх поведінку, показуючи належний приклад, створюючи здоровий моральний клімат і формуючи соціальні відносини, наприклад, ряд дослідників (Pagon, Duffy, Ganster and Lobnikar, 1998), ґрунтуючись на власних дослідженнях словенської поліції, підкреслювали роль умілого керівництва й особистісних якостей у боротьбі з девіантною поведінкою поліцейських. Керівники поліції, які послідовні у

своїй підтримці й намагаються підвищити рівень самовідданості своїх працівників, їхнього благополуччя й самодостатності шляхом наділення повноваженнями й заохочення, домагаються більше успіхів у боротьбі з контрпродуктивним поведінням у своїх організаціях. На думку ряду дослідників (Ganster, Pagon and Duffy, 1996), поліцейські організації можуть поліпшити благополуччя своїх працівників шляхом навчання керівників більш ефективним управлінським якостям, щоб останні більше зважали на почуття своїх офіцерів, залучали їх до процесу прийняття рішень, роз'яснювали їх роль і ставили реальні цілі.

### Література

- 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.

Частина II  
ПІВДЕННО-СХІДНА ЄВРОПА

## Розділ 1

# ДЕМОКРАТИЧНЕ ПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА: ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОЛІЦІЇ В БОЛГАРІЇ

*Владислав Шопов*

## Вступ

Політичні реформи в Болгарії почалися в листопаді 1989 р., коли корінні перетворення охопили Центральну й Східну Європу. 1990–1991 рр. були відзначені загальними зусиллями з метою розробки й прийняття нової демократичної конституції. Держава зустрілася з величезною проблемою втрати свого статусу відданого слуги колишнього Радянського Союзу. 1992–1996 рр. запам'яталися серією нерішучих реформ в економічній і політичній сферах, які, проте, призвели до деякого прогресу в галузі приватизації й інституційної реформи. У 1997–2001 рр. до влади прийшов правоцентристський уряд, що не тільки прискорило процес економічних і соціальних реформ, але й привело країну до зближення з ЄС і НАТО. Усі основні соціальні й економічні системи (пенсійне забезпечення, охорона здоров'я, соціальне страхування й система освіти) піддалися радикальному реформуванню. У 2003 р. Болгарія одержала запрошення вступити в члени НАТО, а також продовжувала вести переговори про вступ до ЄС.

Перетворення поліцейської діяльності разом з реформою поліції були нерозривно пов'язані з процесом демократичної реформи, що почалася в 1989 р. Дійсно, поява демократичного уряду й установлення правової держави розвинули розуміння необхідності реформування поліції. Більше того, постійні вимоги про вдосконалювання інституційної форми поліцейської діяльності ґрунтуються на необхідності більш ефективного способом спрямувати інтереси громадян щодо стану безпеки в русло демократизації. Подвійне завдання розробки демократичної конституції й створення адекватної політичної системи при дотриманні принципу верховенства права є основою демократичної реформи. Негайна ліквідація репресивного апарату комуністичного режиму стала найважливішим елементом досягнення консенсусу щодо питання необхідних трансформацій, що відбувалися в 1989–1990 рр. Це забезпечило загальну політичну підтримку реформі поліції тоді, коли різні уряди мали свої власні цілі. Зростаюча поінформованість громадян про свої конституційні права й зниження рівня їх особистої безпеки в контексті екстенсивних соціальних і економічних реформ обумовило посилення вимог громадськості продовжити подальше реформування поліції й підвищити ефективність діяльності правоохоронних органів.

Зусилля щодо реформування поліції одержали радикально нове значення в середині 90-х рр., коли Болгарія заявила про намір вступити до ЄС і НАТО. Пріоритет вступу до ЄС обумовив зовсім нову динаміку розвитку реформи у сфері поліцейської діяльності. Гармонізація влади, уважне вивчення адміністративної практики, введення нових моделей інституційного устрою, постійне вивчення угод про співробітництво — ось ті кілька при-

кладів нововведень, які приніс із собою вступ до ЄС. Більше того, поліцейська реформа є невід'ємною частиною спроб перетворення всієї адміністративної системи Болгарії. Поліція робила кілька спроб змінити свій статус.

Існують різні точки зору щодо поліції Болгарії. Одна з них полягає у вивченні впливу ефективної поліцейської роботи на розвиток країни в постперехідний період. Інша — розглядає роль поліції у створенні сприятливих умов для занять бізнесом. Усе більша увага приділяється питанню особистої безпеки громадян і впливу цього фактора на розвиток демократії. Ще одна точка зору відбиває інший важливий фактор — вплив неефективної правоохоронної діяльності на розвиток демократії. Така точка зору особливо характерна для східноєвропейських держав, які піддавалися екстенсивним процесам трансформації, реформування й соціальних потрясінь.

### **Тривалий процес реформування**

Реформа поліцейської діяльності в Болгарії являла собою цікавий баланс між інституційним демонтажем і інституційним будівництвом. Багато сил було докладено до ліквідації залишків репресивного апарату режиму, що існував до 1989 р. Консенсус щодо реформування, досягнутий у 90-і рр., вимагав багато уваги до необхідності трансформації ретельно розробленого репресивного апарату.

Значно менша єдність була досягнута в питанні про необхідні параметри реформи, що виявилось в серії «хвиль» реформування. Це означало, що перетворення поліції найчастіше було результатом розбіжних політичних цілей, що заважало створенню єдиного джерела інформації про процес реформування поліцейської діяльності в цілому. Як наслідок, можна було спостерігати введення різними урядами в період 90-х і початку 2000-го рр. тільки окремих аспектів реформи, стосовно яких був досягнутий консенсус. Розбіжності в думках з'являлися залежно від того, яка політична партія — Болгарська соціалістична (БСП) або Об'єднання демократичних сил (ОДС) — перебувала при владі, наприклад, Болгарська соціалістична партія завжди демонструвала негативне ставлення до будь-яких перетворень у правоохоронних органах, стосувалося це питань місцевої поліції чи кримінальної розвідки. І навпаки, Об'єднання демократичних сил завжди охоче відгукувалося щодо всіх нововведень у правоохоронній діяльності.

### **Цілі реформи**

Перед тим, як перейти до розгляду питання про цілі реформи, дозвольте стисло згадати основні закони й нормативно-правові акти, які регламентують діяльність правоохоронних органів у державі. Починаючи з 1989 р., було прийнято два основних закони у сфері правоохоронної діяльності — Закон про міністерство внутрішніх справ 1991 р. і Закон про міністерство внутрішніх справ 1997 р., а також ряд поправок (які все ще мають силу). Конституція також закріпила ряд принципів, яких повинні дотримуватися правоохоронні органи. Багато суперечок виникало з приводу того, наскільки ефективним є поточне законодавство і які зміни необхідно внести з метою усунення деяких структурних недоліків. Чинний уряд (при владі — з літа 2001 р.), як і попередній, схиляється до прийняття нового загального закону про поліцію та усю правоохоронну діяльність.

Реформа спрямована на модернізацію поліцейської структури, що передбачала б ефективний захист конституційних прав болгарських громадян і ґрунтувалася б на верховенстві закону. Це також умножило б створення раціональних організаційних структур,

які могли б вирішувати проблеми правоохоронного характеру по мірі їхнього виникнення в перехідний період. Іншою особливістю процесу буде поява легітимних прерогатив і структур. Прозорість і демократична підзвітність парламенту й громадськості також призвели до створення ряду організацій. Подальшою метою було вдосконалювання професійної підготовки й створення професійних поліцейських структур, які б не залежали від призовної системи набору на службу. Вступ до ЄС і НАТО ставив певні завдання, пов'язані з майбутніми обов'язками держав-членів організації. Незалежно від всіх цих поглядів на реформування, існує ще один аспект поліцейської діяльності, пов'язаний зі служінням суспільству. І він стає все більш і більш актуальним по мірі того, як громадяни починають вимагати від суспільних інститутів ефективної віддачі.

Як ми вже відзначали раніше, поліцейська реформа завжди розглядалася як центральний елемент усього проекту трансформації. Це викликало постійну політичну увагу до реформування політичних структур країни. Саме завдяки зусиллям політичних діячів і керівництва правоохоронних органів у країні не спостерігалось систематичного опору реформуванню. У хоч парламентська більшість і уряди по черзі розробляли різні стратегії й тактики перетворень, ніхто так і не спробував повернути процес трансформації назад.

Хоча не варто заявляти про те, що спроб опору в деяких ешелонах організації не було. Багатьом офіцерам, підготовленим до 1989 р., було складно пристосуватися до нових вимог відкритої, прозорої й орієнтованої на громадян діяльності. Як наслідок, було, як мінімум, дві хвилі відтоку офіцерів з поліції — у 1991–1993 і 1997–1998 рр. Переважною стратегією (у випадку наявності опозиції) був «тихий», а не активний опір реформам. Існують звичайно різні неурядові організації для звільнених або відправлених у відставку офіцерів, але вони не відіграють особливо важливої ролі в суспільному житті й підтримують лише епізодичні контакти з політичними партіями. Цим організаціям не вдалося розробити програм, що заслуговують довіри й одержали б широку підтримку з боку населення. Відправлені у відставку офіцери правоохоронних органів висували свої кандидатури на парламентських виборах, але дотепер ці спроби так і не увінчалися успіхом.

### **Повноваження й правова база поліції**

Протягом останніх 13 років завдання поліцейської структури особливо не змінилися. Тим не менш питання про розмежування обов'язків і форми співробітництва між структурними підрозділами такою стабільністю не відрізняються. Закон «Про міністерство внутрішніх справ» 1997 р. сприяв подальшому розвитку правової бази функціонування Національної поліцейської служби (НПС) шляхом визначення її повноважень і мандата. Стаття 60 Закону закріплює ці функції в наступному порядку:

1. Забезпечення й підтримка громадського порядку.
2. Запобігання, розкриття і розслідування злочинів.
3. Захист власності та інших фундаментальних прав.
4. Забезпечення й підтримка безпеки споруд, державних організацій, а також регулювання дорожнього руху.

Національна поліцейська служба контролює діяльність приватних організацій, що надають послуги у сфері безпеки, відповідає за видачу документів, що засвідчують особу; забезпечує дотримання вимог законодавства юридичними особами, а також відповідає за збір і аналіз інформації з питань забезпечення громадського порядку й боротьби зі злочинністю. Перерахований вище список містить основні завдання НПС, закріплені в Законі «Про міністерство внутрішніх справ» 1997 р.

Крім того, закон передбачає деякі основні завдання всіх правоохоронних органів. Стаття 6 містить основні завдання поліцейських структур: підтримка безпеки й громадського порядку; боротьба з організованою злочинністю; захист основних прав і свобод людини й громадянина, включаючи їхнє право на життя, здоров'я й приватну власність; забезпечення безпеки у випадку пожежі й інших надзвичайних подій; захист і охорона державного кордону; захист національної економіки й фінансової системи.

Було досягнуто згоди щодо характеристик мандата поліцейської структури. Хоча вирішення питання про впровадження цієї структури в конкретні інституціональні форми з чіткою системою управління й підпорядкування виявилось непосильним завданням. Мандат НПС чітко визначений у законі, а за болгарськими законодавчими традиціями загальні завдання не можуть бути закріплені в підзаконних актах. Усі завдання містяться тільки в положеннях закону. Як ми вже відзначали, захист основних прав і свобод людини й громадянина перебувають у центрі уваги діяльності поліції Болгарії. Дійсно, це ті критерії, за якими оцінюється діяльність правоохоронних органів. З погляду законодавчого захисту, усі неправомірні дії можуть бути оскаржені в суді.

Я вже відзначав ті величезні труднощі, з якими довелося зустрітись в процесі визначення організаційних параметрів діяльності поліції. На підтвердження цього я б відзначив, що тепер до складу міністерства внутрішніх справ входять ще три державних служби, на які законом покладені завдання охорони правопорядку. На Державну службу по боротьбі з організованою злочинністю (ДСБОЗ) лягає розслідування злочинів організованого характеру. Визначення організованої злочинності, прийняте в ЄС, настільки всеохоплююче, що на практиці ДСБОЗ відповідає за розслідування більшості серйозних злочинів. Державна поліцейська служба охорони державного кордону (ДПСОК), що входить до складу міністерства внутрішніх справ, відповідає за забезпечення правопорядку в прикордонній зоні й прилеглий території держави. Далі, на Державну службу жандармерії (ДСЖ) покладена охорона територій у сільських районах, що ще більше ускладнює картину.

Розподіл поліцейських функцій серед цілого ряду правоохоронних органів вимагає більш глибокого аналізу. Я відзначаю ці факти тільки для того, щоб підкреслити, наскільки важко знайти правильне організаційне рішення проблеми. Аналіз і висновки, зроблені в процесі написання цієї роботи, будуть базуватися винятково на досвіді й діяльності Державної поліцейської служби, тому що саме з цим органом громадяни найчастіше мають справу у своєму повсякденному житті.

### **Організаційна структура й діяльність поліції**

Дезінтеграція всієї архаїчної структури всемогутнього міністерства внутрішніх справ Болгарії в період до 1989 р. стала вирішальним фактором для подальшої реструктуризації поліції в державі. Стара система мала під своїм дахом різні органи, такі як: комуністична політична поліція; розвідка; контррозвідка й поліція. У період між кінцем 1989 р. і початком 1991 поступово стала вимальовуватися демократична конфігурація структури, у якій відсутня політична поліція, але був законодавчо закріплений поділ розвідки й контррозвідки на дві самостійні служби.

Закон про міністерство внутрішніх справ 1991 р. докорінно розділив раніше єдину поліцейську службу на ряд окремих структур під контролем МВС. Наприклад, на базі раніше існуючої в структурі поліції служби по боротьбі з економічними злочинами була створена нова так звана Централізована служба по боротьбі з організованою злочинністю. Структура внутрішніх військ, в обов'язок якої входив захист державного кордону, була збе-

режена. Була також створена структура національної поліції, на яку покладено завдання забезпечення громадського порядку. Крім цієї функції, на неї поклали обов'язки міграційної служби, такі як: забезпечення реєстрації іноземних громадян, видача документів, що засвідчують особу, й інші види діяльності. Як відзначали багато експертів, структури, створені відповідно до Закону про міністерство внутрішніх справ 1991 р., функціонували як надмірно централізовані структури, ефективність яких не відповідала очікуванням. Наступний важливий законодавчий акт, що стосується всіх структур поліції, був прийнятий в 1997 р. Він діє й сьогодні. Суть його зводиться до того, що закон перетворив попередню централізовану структуру в окремі національні служби, які підкоряються головному секретареві й міністрові внутрішніх справ. Закон закріпив створення чотирьох служб, наділених поліцейськими функціями. Національна поліція — тільки один елемент у складній конфігурації правоохоронних інституцій. Не дивно, що координація їхньої діяльності сьогодні є найбільш гострою проблемою системи. Проведення розслідувань вимагає складних систем взаємодії між окремими інституціями, а реалізація завдання ефективного збору й аналізу інформації й речових доказів стикається з величезними труднощами. В останні п'ять років усі частіше виникає питання про необхідність удосконалення структури поліції. Протягом останніх двох років публікуються проекти нового закону, але політичної угоди по жодному з них так і не було досягнуто. Перерахованим вище проблемам приділяється все більше уваги з боку болгарського суспільства і ЄС, що може призвести до деяких змін уже найближчим часом.

Важливо відзначити той факт, що протягом багатьох років перетворення поліції формальний процес дискваліфікації персоналу практично ще жодного разу не застосовувався. Мали місце деякі передбачені законом обмеження, щодо колишніх членів апарату Державної безпеки, але вони не стосувалися правоохоронних органів. Очевидним є те, що спостерігається повільний, але систематичний відтік кадрів у приватну охоронну індустрію. На початку 90-х рр. значне число працівників колишньої Державної безпеки залишали знову створені правоохоронні структури й влаштовувалися на роботу в приватні компанії, що займаються, в основному, комерційною діяльністю. Це було особливо помітним у період з 1990—1992 рр. Ця перша хвиля відходу офіцерів спричинила відтік багатьох, в основному молодих, співробітників, які приєднувалися до процвітаючої індустрії приватних охоронних організацій у середині 90-х рр. Тенденція переходу офіцерів поліції в приватний бізнес простежується дотепер, однак дуже важко вести яку-небудь статистику. Але все-таки вдається домогтися якоїсь наступності, в основному, у спеціалізованих підрозділах міністерства внутрішніх справ. Є окремі, що доходять до абсурду, випадки протизаконних зв'язків між офіцерами поліції й приватними охоронними агентствами, звичайно, у формі поєднання служби з роботою як приватних охоронців. На законодавчому рівні приватна охоронна діяльність не врегульована законами, вона регламентується лише підзаконними актами. Дуже мало робиться для того, щоб запобігти відтоку офіцерів у приватну індустрію. Приватний охоронний бізнес дуже прибутковий, а нестача бюджетних асигнувань не може забезпечити зростання заробітної плати офіцерів поліції.

Систему прийому на службу тільки членів партії було скасовано на початку 1989 р. Крім того, правоохоронні органи не зіштовхувалися з проблемою репрезентативності. У системі працює багато жінок, хоча їх частка у вищому командному складі, як і раніше, недостатня. Частково це компенсується надлишком жінок на адміністративному рівні правоохоронних органів і в центральній адміністрації. Успіх менш помітний щодо репре-



зентативності представників етнічних меншин, незважаючи на всі зусилля останніх років у цій сфері. Поліцейська діяльність із залученням громадськості займає центральне місце в підготовці персоналу для багатонаціональних міст. Поліцейські структури в багатьох містах (включаючи Пловдив, Слівен, Видін) представлені членами місцевих циганських меншин. Набір у поліцію представників турецьких меншин, як і раніше, є проблемою, оскільки ці етнічні громади проживають, в основному, у селах і малих містах. У таких випадках прийом на службу передбачає зміну місця проживання, на що погоджуються лише одиниці.

Проблеми, пов'язані з проявами неформальної поліцейської субкультури й поліцейських зловживань стосовно циганської меншини, вирішуються все більш активно й системно, в основному через професійну підготовку. Підготовка у сфері захисту прав людини, охорони правопорядку за допомогою громадськості, кримінальної розвідки дозволила частково вирішити ці проблеми. Крім того, тиск з боку громадськості також залишається певним чинником. Усе-таки, зловживання поліцією своїми владними повноваженнями залишається проблемою культурного характеру і вимагає постійної уваги, аж поки буде досягнуто якихось позитивних зрушень.

### Прийоми й методи діяльності поліції

На початку 90-х рр. був помітним важливий процес перерозподілу особового складу відповідно до нового мандата поліції. Перерозподіл, що мав місце після прийняття Закону про міністерство внутрішніх справ 1997 р., був найбільш значним. Цей закон продовжує впливати на кадрову політику у МВС. Багато політиків і керівники поліції вважають, що структура міністерства залишиться без змін ще тривалий період часу. В основу процесу перерозподілу сил і засобів була покладена теза про те, що злочинність стає все більш організованою й складною. У результаті орган, що відповідає за боротьбу з організованою злочинністю, краще фінансується і забезпечується більш досвідченими кадрами. Дійсно, ДСБОЗ продовжує залучати кращі кадри, а також одержувати необхідну підготовку й міжнародну підтримку. Служба стає провідним органом у сфері боротьби з «білокомірцевою» й організованою злочинністю. Будь-які майбутні структурні зміни будуть відбуватися навколо цієї служби.

Значна активізація міжнародного співробітництва також вплинула на перерозподіл особового складу. Умови вступу до ЄС і зміни у сфері охорони державних кордонів обумовили виникнення нових поглядів на призначення внутрішніх військ та їх перетворення в професійну прикордонну поліцію. І знову це спричинило вливання коштів і відтік кваліфікованих фахівців у новостворену структуру прикордонної поліції. Поза всяким сумнівом, ці явища зашкодили національній поліції, в обов'язок якої входить боротьба з порушеннями громадського порядку й злочинністю у всіх її формах. Офіцери, особливо з підрозділів по боротьбі з незаконним обігом наркотиків і злочинами в економічній сфері, були переведені в інші національні служби. Природно, що ці явища могли стати структурною проблемою. Таке становище могло бути викликаним комбінацією внутрішніх і зовнішніх факторів. ЄС був дуже вимогливий щодо ступеня готовності Болгарії стати зовнішнім кордоном Союзу. У той же час, партії Болгарії й місцеве населення були абсолютно впевнені в тому, що для боротьби зі злочинністю необхідна ефективна система прикордонного контролю.

На жаль, обсяги роботи не дозволяють детально досліджувати прийоми й методи поліцейської роботи, тому я спробую зупинитися тільки на деяких з них. У 1998–1999 рр. мала місце спроба впровадження політики «нульової толерантності» мера Нью-Йорка Рудольфа Джуліані. Хоча спроба впровадження цієї політики й супроводжувалася великою рекламною кампанією, вона так і не була забезпечена належним чином кадровою й освітньою підтримкою. Це нововведення також не було підкріплено фінансово й організаційно. Рекламна кампанія супроводжувала акцію тільки на початковому її етапі. Тому її імплементація не одержала схвалення з боку місцевого населення. Як наслідок, уже до 2000 р. політика «нульової толерантності» була згорнута.

Охорона правопорядку за допомогою громадськості — ще один новий метод роботи поліції Болгарії. На відміну від політики «нульової толерантності» він уже включений у програми навчальних закладів і впроваджений у повсякденну практику. Національна поліція підготувала багато офіцерів для роботи в багатонаціональних районах, і деякі позитивні результати цього починання вже є.

Зменшення кількості так званих «офіцерів-сусідів», які забезпечували контакти з населенням на даній території, свідчать про зниження уваги до питання контролювання злочинності та її профілактики. Більша частина ресурсів була спрямована на розслідування злочинів і в новостворені структури прикордонної поліції.

Значна увага приділяється контролюванню діяльності самих офіцерів поліції. Засобами контролю є законодавство, що чітко прописує їх обов'язки й функції, наприклад, Закон про міністерство внутрішніх справ і Закон про спеціальну криміналістичну техніку. Крім того, є велика кількість підзаконних актів, що регламентують у деталях поведінку, завдання й обов'язки офіцерів. Цим же цілям служить Кодекс честі офіцера поліції. До специфічних заходів виховного характеру може бути віднесено й засудження деяких поліцейських, які вчинили посадові злочини.

### **Спостереження й контроль за поліцією**

Болгарія вже розробила досить ретельно продуману систему підзвітності правоохоронних органів. На рівні парламенту існують два комітети, які пов'язані з питаннями охорони правопорядку: Постійний комітет зовнішньополітичної діяльності поліції й безпеки і Постійний комітет з питань громадської безпеки й внутрішніх справ. Перший з них вивчає й аналізує законодавство з погляду зовнішньої політики, у той час як другий може здійснювати контроль за діяльністю міністерства внутрішніх справ. Також він контролює бази даних міністерства і забезпечує їх належне управління. Комітет може викликати міністра (або керівників служб міністерства) для доповіді або створити тимчасові комітети для розгляду якогось конкретного питання. Більш того, з метою забезпечення підзвітності на пленарних засіданнях часто виділяється час для того, щоб міністр мав змогу відповісти на всі питання депутатів.

Пакет адміністративної реформи 1999 р. передбачав нову структуру центрального апарату міністерства внутрішніх справ. Існує чітке розмежування мандата і обов'язків між політичними і професійним адміністративним рівнями. Цивільний і громадський контроль забезпечується за допомогою «політичного комітету» (до складу якого входять міністр, заступники міністра, глава кабінету, парламентський секретар, глава прес-офісу, тобто політичні діячі, підзвітні парламенту). Національна поліція й інші національні служби підзвітні заступникові міністра.

Міністерство й Національна поліція розвивають свою власну внутрішню систему підзвітності. У їх структуру входять ряд інспекцій, які відповідають за проведення внутрішніх розслідувань різних незаконних діянь (корупції, зловживань службовим становищем, надмірного застосування сили й т.ін.). Залежно від характеру діяння, адміністративного або кримінального, розрізняються і їх наслідки. У випадку здійснення адміністративного правопорушення на офіцера може бути накладені штраф або інше стягнення, аж до звільнення. У випадку здійснення кримінального — справа передається на розгляд у прокуратуру для проведення зовнішнього розслідування. У цьому випадку розгляд справи регулюється кримінально-процесуальним законодавством. Скарги громадян також розглядаються інспекціями. Запровадження й належне функціонування внутрішньої системи підзвітності підтримується різними міжнародними донорами, серед яких головну роль відіграє ЄС.

Хоча основні елементи системи підзвітності вже розроблені, та підготовлена база її законодавчого й адміністративного забезпечення, систематичне застосування системи все ще становить проблему. Практика цивільного контролю добре відпрацьована і є відомим фактом. Проте, дотримання законності забезпечується більше зовнішнім адміністративним і кримінальним примусом, чим внутрішнім самообмеженням і почуттям обов'язку перед суспільством. Зміцнення системи внутрішніх розслідувань вимагає подальшого вдосконалювання і змін організаційної культури. Зовнішнє розслідування стикається з труднощами через відносну закритість офіцерів поліції або їх почуття солідарності. Крім того, мали місце публічні дебати про точне визначення понять громадського, цивільного й політичного контролю. Це сталося наслідком усвідомлення труднощів становлення й підтримки ефективних, хоча й підзвітних інституцій. Загальна структура підзвітності, здається, була добре прийнята громадянами й політиками, хоча досягнення ефективності все ще є ілюзією.

### **Виконання поліцейських функцій на благо громадян**

Було б даремно спробувати виміряти успіхи процесу реформування в справі створення ефективної професійної поліції. Масштаби інституціональних реформ (деполітизація процесів прийому й просування по службі, запровадження громадського контролю, перебудова системи підготовки, розробка правової бази діяльності поліції) у поєднанні з адміністративною культурою, що зароджується, працею на благо суспільства можуть виступати певними віхами. Поправки до Закону «Про міністерство внутрішніх справ», внесені у 2000 р., містять ряд цікавих пропозицій щодо зміни процесу призначення на посади й просування по службі. Також був визначений статус професійних/цивільних елементів поліції й уведена нова система заохочення, просування, а також звільнення, наприклад, поправки містять чіткі підстави і критерії для подальшого просування по службі, які базуються винятково на оцінці професійних якостей. Спеціально створена комісія розглядає пропозиції щодо питання звільнення і атестації працівників, виходячи з винятково професійної точки зору.

Попри всі ці зусилля, свідчень про те, що поліція перетворюється в організацію, орієнтовану на службу суспільству, на сьогодні занадто мало. Почуття служіння суспільству більш характерне для високопоставлених працівників поліції, чим для рядових співробітників. Рядовим складом рухає скоріше почуття ієрархічного підпорядкування, чим усвідомлення почуття обов'язку. Позбавлені почуття мотивації, деморалізовані поліцейські все ще зустрічаються на вулицях міст країни.

Також були внесені істотні зміни в систему підготовки поліцейського складу. Сучасні методи роботи, міжнародне співробітництво, правова й лінгвістична підготовка поступово стають центральними пунктами навчальних програм для офіцерів поліції. Етика, питання охорони прав людини і служіння суспільству є пріоритетними напрямками навчання в Поліцейській академії. Проте ступінь досягнутого прогресу нерівномірний. Якщо питанням оперативного-розшукової діяльності й правовій підготовці приділяється більше уваги, то питанням служіння суспільству й ефективному співробітництву — набагато менше. Наразі існує необхідність корінного реформування Поліцейської академії шляхом залучення до навчального процесу цивільних вищих навчальних закладів і неурядових організацій. Перепідготовка офіцерів поліції залишається скоріше винятком, чим правилом.

Питання підзвітності, як і раніше, залишається невирішеним. Хоча необхідні інституції й існують, вони не занадто часто використовуються. Парламентський комітет з внутрішніх справ залишається найбільш утягнутим у процес законотворчості. Але він дуже рідко звертає увагу на практику й процес керування поліцейськими структурами. Система постійного контролю над повсякденною діяльністю правоохоронних органів практично відсутня.

Громадяни, як і раніше, не повідомляють про незначні правопорушення й навіть крадіжки, та й у цілому рідко вирішуються подавати скарги на поліцію. Звичайно, реєстрація злочинів відіграє дуже важливу роль. Незначним порушенням громадського порядку, протиправній поведінці, навіть крадіжці власності часто приділяють недостатню увагу, що тягне бездіяльність з боку поліції. Крадіжка автомобілів розглядається офіцерами поліції винятково як проблема страхових компаній. Як можна здогадатися, такий тип поведінки не викликає особливої довіри громадськості до поліції. Однак вищий командний склад поліції користується великою симпатією серед населення, наприклад, діяльність нинішнього головного секретаря міністерства внутрішніх справ одержала підтримку в 70% опитаних громадян, що значно перевищує аналогічний показник у будь-якого іншого політичного діяча (ALFA Research Agency Survey, September 2002).

Існує безліч підтверджень тому, що порядність офіцерів поліції є однією з головних проблем усієї поліцейської структури. Затягування строків проведення розслідування, поверхова робота з речовими доказами, байдужість до заяв громадян — ось деякі приклади проблем, що існують на сьогодні. Багато чого робиться для усунення цих недоліків, зокрема, за допомогою просування по службі офіцерів, які відзначились. У 1999 р. був прийнятий Кодекс честі офіцера поліції. Разом з тим, багато чого свідчить про незаконні зв'язки поліції з кримінальними організаціями, витік інформації, злочинну бездіяльність. Був прийнятий ряд нормативних актів, націлених на боротьбу з подібними явищами. Успіх її буде залежати від нетерпимості до корупції, покарання офіцерів, винних у таких злочинах, а також від успіху боротьби з корупцією в масштабах усієї держави. Спрощення й раціоналізація правил і процедур могли б надати істотну допомогу. Попутно варто приділити більше уваги питанню неефективності судової системи, що у свою чергу буде сприятливо впливати на підвищення рівня чесності охоронців правопорядку.

Непослідовність у реалізації передбачених законом зобов'язань поліції залишається найгострішою проблемою. Реалізуються вони лише час від часу. Як наслідок, увага громадськості сконцентрована на відносній нездатності поліції забезпечити безпеку й ефективний захист громадян. Збір доказів здійснюється часто таким чином, що їх не-

можливо використати в суді. Як ми вже відзначали, дрібні злочини часто не реєструються, а їхнє розслідування проводиться поверхово. Раніше вже згадувалося, що ефективність діяльності поліції також залишається проблемою. Це найчастіше є причиною некомпетентії керівництва й недостатньої юридичної підготовки офіцерів поліції. Повна назва цього розділу відбиває нерозривний зв'язок між демократичним урядом, адміністративною й поліцейською реформами. І справді, реорганізація поліцейської діяльності не може бути зрозумілою поза цими поняттями. Що ще більш важливо, поліцейська реформа й посилення правоохоронних органів є невід'ємним елементом урядової програми дій. Крім того, очікування громадян від поліції такі, що багато в чому сприйняття реформи в цілому залежить від того, чи зможуть правоохоронні органи змусити громадян відчувати себе в безпеці в нашому складному й мінливому світі. Більше того, усе більше свідчень, що громадяни усвідомлюють необхідність вимагати підвищення якості послуг поліції в обмін на сплату податків. Цей процес буде тривати в найближчі роки й стане одним з факторів, що обумовлюють потребу подальших реформ. У міру того, як політики починають усвідомлювати цей взаємозв'язок, поліції доведеться приділяти все більше уваги ефективному здійсненню правоохоронних функцій. Крім цього, питання вступу до НАТО і ЄС усе більше перетворюються в систематичні фактори трансформації, що свідчать про напрямок політики правлячої еліти.

### **Ефективність поліції й законність**

Досвід проведення поліцейської реформи в Болгарії дозволяє зробити ряд висновків. По-перше, як запропонували болгарські політики в період з 1997 р. по 2001 р., ефективна політика у сфері правоохоронної діяльності вимагає стабільної політичної обстановки. По-друге, зовнішні фактори суспільних очікувань і міжнародний тиск залишаються основною рушійною силою до трансформації та легітимізації одночасно. Важливо підкреслити, що суспільна підтримка змін є ключовим чинником у просуванні реформ уперед. Більше того, останні дванадцять років конфігурація факторів цих змін змінювалася. У широкому сенсі, внутрішні фактори відігравали провідну роль на ранніх стадіях перехідного періоду, у той час як зовнішні фактори — на більш пізніх стадіях. По-третє, реформа не буде ефективною й успішною без ефективного функціонування судової системи, котру підтримує ефективна служба розслідування. Процесу реформ у Болгарії був нанесений удар з боку неефективної судової системи, яку всі уряди, що приходили до влади, намагалися безуспішно реформувати. Цілком очевидно, що стосовно Болгарії успіхи в поліцейській діяльності будуть залежати від прогресу в цій сфері.

Необхідно підкреслити взаємозв'язок між ефективною поліцейською системою, безпекою громадян і демократичним законодавством. Для Болгарії характерна особлива структура злочинності, у якій дрібні злочини становлять 75–80% від їхньої загальної кількості. Це свідчить про те, що громадяни не захищені від порушень їхніх прав, включаючи право на особисту власність. При цьому ці порушення залишаються практично безкарними. Це продовжує породжувати серед громадян почуття нестабільності й підривати основи демократичного суспільства. Це головна проблема, що стоїть перед політиками та працівниками правоохоронних органів і потребує подальших зусиль для її усунення. Слід зазначити, що це почуття непевності у своїй безпеці є одним з джерел невдоволення, що породжує прагнення до авторитарного правління в нових встановлених демократіях.

Як ми вже відзначали, ефективність діяльності поліції знижувалася низкою структурних недоліків. Дозвольте виділити один з них — постійне й вирішальне значення впливу сильних особистостей на діяльність правоохоронної системи. Це явище спостерігалось протягом цілого ряду років. Міністр внутрішніх справ у 1997–1999 рр. і нинішній головний секретар Міністерства внутрішніх справ служать такими прикладами. Як і раніше, існує потреба в сильній особистості (бажано з рядів правоохоронних органів), яка спромоглася б «змастити систему» і змусити її функціонувати. Наявність такої особистості, схоже, створює мотивації у порівняно закритій та непроникній адміністративній структурі. В умовах недофінансування і неефективності управління та суду широке поширення одержують ідеї про переваги систем управління, заснованих скоріше на сильних особистостях, аніж на систематичного здійснення практики встановлення цілей і використання стандартних процедур для їх досягнення. Широка підтримка громадськістю таких особистостей на чолі правоохоронних органів сприяє поширенню міфів про «битви лицарів-героїв» зі злочинністю.

У цьому контексті вимагає уточнення одна важлива особливість сучасної політики. Це стосується самих основ колективного процесу прийняття рішень у державі. Виникає критична ситуація, коли від колективно ухваленого рішення залежить весь подальший хід розвитку подій. Це може бути викликано кризами, інтенсивними публічними дебатами або іншими обставинами. Важливим елементом тут є те, що рішення є наслідком специфічної політичної ситуації. Це різко контрастує з політикою прийняття рішень у сталих, структурованих системах, де прийняті рішення носять системний, повторюваний характер. У цих умовах рішення приймаються після неформальних, відкритих дебатів, вони ґрунтуються на зворотному зв'язку, ретельному аналізі обстановки та ін. Варто визнати, що цей недолік не є властивим тільки для політики у сфері правоохоронної діяльності. Вироблення політики в умовах нової, нерозвиненої демократії мають специфічні риси, і прийняття рішень за принципом *ad hoc* являє приклад однієї з них.

## Висновки

Різнобічний аналіз, що ми спробували провести, уможливило різні висновки щодо характеру перетворень у поліції. Хотілося б почати зі спостереження, що мало більш широкі наслідки для всього процесу реформи правоохоронної системи в Болгарії за останні десять років. Воно пов'язане з потребою «приборкання законотворчої уяви». Правоохоронна сфера та інші сфери громадського життя занадто часто піддавалися впливу з боку законодавства й надмірної реконфігурації інститутів та структур. У той час, як у 1997 р. існувала нагальна проблема корінного реформування поліцейської діяльності, наступні уряди занадто часто проводили програми адміністративних і кадрових перестановок. Період між 1997 і 2001 рр. був відзначений найбільш великими змінами законодавства й практики в правоохоронній сфері. Можна було досягти більшого, якби був якийсь час для закріплення результатів уже проведених реформ. Протягом останнього десятиліття було багато випадків автоматичного імпорту й імплементації закордонної практики й законодавства. Це стосується значною мірою й політики «нульової толерантності», для успішної реалізації якої не були підготовлені кадри й були відсутні необхідні оперативні й культурні умови. На законодавчому рівні громадянське обговорення заморожування рахунків злочинних угруповань виявилось несвоєчасною й передчасною спробою імпорту закордонних законодавчих рішень, які розроблялися для зовсім

іншого середовища. Хоча цей досвід не повинен перешкоджати відкритому діалогу, дебатам і обміну досвідом, подібна практика, однак, повинна запозичуватися тільки тоді, коли вжито відповідні й достатні заходи для забезпечення їхньої відповідності місцевим традиціям і законодавству.

Потрібно проаналізувати, наскільки ефективно функціонують інститути правоохоронної діяльності. Необхідно проводити постійну оцінку того, наскільки громадяни відчують, як заповнюється «дефіцит їхньої безпеки». У випадку виявлення якоїсь неадекватності, потрібне проведення інституційних і процедурних змін. При цьому слід проводити обмежені за масштабами реформи, а не перебудовувати всю діяльність правоохоронної системи. Уже відзначалося, що діяльність ДСБОЗ, НПС і ДПСОГ часто перетинається. Це також є прикладом наслідків частих, непродуманих реформ.

За останні десять років поліцейська реформа пройшла кілька стадій. На ранній стадії перетворення поліції полягало в демонтажі репресивного апарату старого режиму. Так, це питання було ключовим для переговорів за круглим столом наприкінці 1989 р. і початку 1990 р. Постійні очікування громадян відносно забезпечення власної безпеки в повсякденному житті також послужили потужним імпульсом до перетворень. Як ми намагалися показати в цьому розділі, потреба в забезпеченні безпеки постійно зростає. По мірі відходу держави з багатьох сфер соціального й економічного життя, забезпечення безпеки громадян швидко стає ключовим питанням, на яке виборці чекають відповіді від уряду й політиків. Це очікування може розглядатися головним фактором, значення якого весь час міняється. Як наслідок, політичні партії знають про необхідність задоволення очікувань виборців у цій сфері.

Друга половина 90-х рр. стала початком процесу інтеграції Болгарії до ЄС і НАТО. Вимоги підготовки до вступу за останні п'ять років становили самі по собі потужний фактор впливу. Громадські та політичні діячі використали риторику, що пов'язана зі вступом у ЄС, у своїх інтересах, а багато керівників правоохоронних органів підтримали ідею вступу до ЄС і НАТО та трансформували ці гасла в практичну діяльність. Важливо помітити, що це торкнулося більше ДСБОЗ і ДПСОГ, ніж структур, що безпосередньо пов'язані з охороною громадського порядку, таких як НПС.

Вступ до ЄС і зобов'язання, що випливають зі членства в цьому об'єднанні, продовжують залишатися ключовим імпульсом до перетворення в поліції. Ця сфера особливо повчальна з погляду керівництва перетвореннями. Хоча багато працівників правоохоронних органів добре знайомі із законодавством і практикою ЄС, зміни в поліцейській діяльності стали результатом постійних і завзятих зусиль із боку політичного керівництва міністерства внутрішніх справ. Особи, які закінчили університети після 1989 р., а також політичні діячі, направлені на роботу у МВС, стали провідниками реалізації законодавства й досвіду ЄС. Це законодавство і досвід стосувалися, у першу чергу, питань охорони державного кордону, підготовки кадрів, впровадження інформаційних технологій та кадрової роботи. Незважаючи на те, що багато чого вдалося зробити, адміністративна культура все ще ґрунтується більше на груповій ідентичності й солідарності, ніж на прозорості й відкритості служби, котра надає послуги громадянам демократичного суспільства, яке справно платить податки.

Як було визнано, одним з найважливіших наслідків терористичного акту 11 вересня 2001 р. стало усвідомлення крихкості правопорядку навіть у найрозвиненішій державі. Це гостре почуття незахищеності знайшло родючий ґрунт у суспільствах, які пройшли повний цикл перехідного етапу. Ріст вуличної злочинності й неефективність судової системи

обумовили високий рівень стурбованості питаннями злочинності й особистої безпеки в Болгарії. Таким чином, розвивається нова парадигма безпеки — парадигма, у якій військові аспекти забезпечення безпеки поступаються місцем усвідомленню, що звичайна злочинність і організована злочинність становлять більшу небезпеку суспільству й громадянам. Поліцейська робота, у цьому зв'язку, займає центральне місце й починає відігравати надзвичайно важливу роль в очікуваннях і сприйнятті виборців. Створення поліцейської структури, заснованої на контактах з громадськістю, ефективною, повністю функціональною та орієнтованою на служіння громадянам, стає критично важливим для політичних і громадських діячів. Невдача в усуненні постійного дефіциту безпеки може стати однією з головних загроз легітимності демократичної держави в майбутньому десятилітті.

### Література

- 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.



## Розділ 2

**РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ В РУМУНІЇ***Павел Абрахам***Вступ**

Румунія розташована в Південно-Східній Європі. Її територія складає 238391 км<sup>2</sup>, зосереджена майже симетрично по обидва боки Карпатських гір. Густота населення — 94,1 жителів/км<sup>2</sup>, з яких 55% проживають у промислових районах, а 45% — у сільських. Населення Румунії, за підсумками останнього перепису 2002 р., становить 22,4 мільйона. Близько 89,4% жителів — етнічні румуни. Більшість румунів — православні християни (88%). Крім них, є прихильники інших релігій, такі як католики (6%), протестанти (5%) та ін. (1%). Державна мова — румунська, однак мови національних меншин, наприклад, угорська, німецька, російська, турецька та інші, також використовуються в повсякденному житті певних районів країни.

Румунія, розташована на кордоні двох континентів, межує: на півдні з Болгарією, на південному заході — із Союзом Сербії й Чорногорії, на заході й північному заході — з Угорщиною, на півночі — з Україною й Молдовою. На сході вона омивається Чорним морем. Румунія була і є одним з найважливіших мостів між Європою й Азією. Після здобуття незалежності в 1877 р. і наступного возз'єднання як національної, унітарної, суверенної й неподільної держави 1 грудня 1918 р. Румунія стала демократичною державою як у внутрішній, так і у зовнішній політиці, усупереч тому факту, що в результаті добре відомих історичних подій у період з березня 1948 р. по грудень 1989 р. справжні демократичні цінності придушувалися тоталітарним комуністичним режимом.

З 1991 р., коли вся нація виявила свою волю на користь прийняття нової конституції, Румунія перетворилася в державу парламентської демократії. Глава держави — президент, який обирається населенням країни на основі прямого голосування терміном на чотири роки й не більше двох разів підряд. Законодавча влада належить парламенту, що складається з палати депутатів і палати сенаторів, які мають рівноправну владу. 345 депутатів і 140 сенаторів обираються на чотирирічний термін на основі системи пропорційного представництва. Уряд здійснює виконавчу владу й складається з прем'єр-міністра й інших міністрів. Прем'єр-міністра призначає президент. У свою чергу, прем'єр-міністр призначає інших міністрів. Склад уряду підлягає затвердженню парламентом.

Економіка Румунії, що нині переживає процес приватизації, на 30,5% ґрунтується на промисловості, на 12,6% — на сільському господарстві, на 5,38% — на будівництві й 51,5% — на сфері послуг. Відповідно до даних Євростату, у 2002 р. ВВП на душу населення склав приблизно 2160 €.

**Стисла історія поліції в Румунії**

У Румунії розвиток і роль органів внутрішніх справ тісно пов'язані з історією румунського народу й держави. Документи свідчать про існування з часів середньовіччя посади *Mare Vornic* (що відповідає міністрові внутрішніх справ), який призначався королем (*Voievod*) і

відповідав за службу охорони, підтримання правопорядку й проведення судових розглядів. *Mare Vornic* підкорявся Майстер-ловчий (*vataf de vanatori*), попередник начальника поліції, обов'язком якого були нагляд над бездомними й мародерами, боротьба з браконьєрством, а також контроль над перебуванням мандрівників, особливо з числа іноземців, у місцевих готелях.

25 березня 1834 р. поліції м. Бухареста (*Agia*) було вручено прапор і печатки з символом Благовіщення, одного з найважливіших християнських свят румунського народу. Благовіщення служить духовним символом — захисником румунської поліції. Пізніше, 7 лютого 1864 р., Олександр Іоанн Куза, правлячий князь, проголосив закон про організацію збройних сил у Румунії, відповідно до якого Національній гвардії надавалися великі права в цивільній, політичній і військовій сферах для забезпечення охорони національного порядку й незалежності, захисту території держави, а також для здійснення правоохоронної діяльності.

Важливу роль у визначенні місця міністерства внутрішніх справ у межах румунської державної адміністрації відіграв Закон про організацію адміністративної служби від 19 квітня 1892 р., що передбачав створення Директорату генеральної адміністрації персоналу й поліції безпеки, а також Бюро загальної безпеки.

На початку двадцятого століття у відомстві поліції було проведено ряд серйозних реформ, ініціатором яких був Василь Ласкар (*Vasile Lascar*), який вважається засновником сучасної румунської поліції. Він уперше порушив питання про політичну незалежність даного інституту, переконавши з кількох спроб законодавчі органи усунути поліцію від політичних конфліктів, аргументуючи це тим, що, роззброювати країну й компрометувати підтримку громадського порядку й безпеки тільки для того, щоб одержати кілька голосів виборців, — злочин.

Слідом за прийняттям конституції в 1923 р. почалася реорганізація правоохоронних органів з метою імплементації принципу поділу влади. Як результат цієї реорганізації, 21 липня 1929 р. був прийнятий Закон про організацію єдиної державної поліції. Засновано Генеральний директорат поліції, головний державний орган, відповідальний за розробку концепції, координацію й підтримку внутрішньодержавного правопорядку й громадської безпеки на всій території країни.

З прийняттям 2 серпня 1929 р. Закону про міністерства, а особливо Положення про організацію міністерства внутрішніх справ, опублікованого 25 січня 1930 р., поліції, крім завдань, пов'язаних з підтримкою громадського порядку й суспільної безпеки, надавалися додаткові повноваження з управління місцевими адміністраціями.

Важливим моментом в історії органів внутрішніх справ був 1949 р. (на початку епохи комуністичного правління), коли міністерство внутрішніх справ було реорганізоване на центральному й регіональному рівнях. У центральному апараті були сформовані управління, відділи й служби — секретаріат, головне управління народної безпеки, командування військ міністерства внутрішніх справ, головне політичне управління, головне управління міліції, головне управління пенітенціарних установ, а також дванадцять регіональних управлінь і управління безпеки столиці.

Говорячи про характер повноважень органів внутрішніх справ у період тоталітарного режиму, крім завдань у сфері підтримки громадського порядку, захисту цивільних прав і свобод, забезпечення особистої безпеки громадян і захисту їх матеріальних цінностей, перед структурними підрозділами міністерства внутрішніх справ ставилися й деякі завдання політичного характеру, які не відповідали природі їх соціальної ролі.

У результаті подій грудня 1989 р. (повалення комуністичного режиму) діяльність румунської поліції стала будуватися на нових принципах. Одним з перших заходів у цьому напрямі стала деполітизація відомства, що символізувало початок у процесі зміни й самого відомства, і його правової бази.

Досвід, набутий більш ніж за 165 років існування, а також корінної трансформації, що почалася в 1989 р., визначив вирішальне місце міністерства внутрішніх справ і румунської поліції в суспільстві, й основну роль поліції — підтримка й зміцнення правопорядку в Румунії.

### Основні події після 1989 р.

У період 1990–2002 рр. головна мета міністерства внутрішніх справ полягала в тому, щоб реформувати, реконструювати, модернізувати й оптимізувати його структури, а також домогтися сумісності з аналогічними структурами держав-членів Європейського Союзу.

Процес реформування був всебічним, глибоким і тривалим, потребуючи не тільки перегляду методів запобігання й боротьби зі злочинністю, що за цей період стала особливо динамічною й комплексною, але й, що більш важливо, переоцінки ролі й місця румунської поліції, а також інших структур міністерства внутрішніх справ, у структурі румунського суспільства.

Не можна говорити про реформу румунської поліції й поточні зміни без аналізу ситуації на початку її реформування, тобто того, що це відомство являло собою на початку 1990 р.

Насамперед, усі п'ятдесят років існування тоталітарного режиму, установленого після Другої світової війни, румунська поліція перебувала під політичним контролем комуністичної партії. Політика відігравала провідну роль у функціонуванні механізму поліції, головним чином, на адміністративному рівні, тому що політичні відділи існували в кожному підрозділі поліції. Хоча найчастіше завдання й розпорядження, спущені поліцією комуністичною партією, збігалися із завданнями поліції, передбаченими законом, у багатьох випадках ці директиви виходили за встановлені законом межі, оскільки політика партії зобов'язана була бути втіленою в життя, незалежно від методів і засобів, потрібних для цього. Членство в партії було неодмінною умовою для надходження на службу в поліцію. Кар'єра і призначення на керівні посади прямо залежали від просування по партійній лінії. Членство в партії та приналежність до робітничого класу були передумовами, хоча й не обов'язково єдиними, однак істотними для надходження на службу в поліцію. Вимога «здорового походження» (тобто з офіційно допустимого соціального середовища) перешкоджало прийому на службу в поліцію кожного, хто підозрювався навіть у віддаленому зв'язку з привілейованими класами старої соціальної системи або належав до національних меншин.

Інша істотна особливість системи поліції в 90-і рр. полягала в тому, що її організація й функціонування ґрунтувалися на військовій моделі. Майже весь персонал становили атестовані співробітники, військова дисципліна й статuti розглядалися як гарантія точної, немов годинниковий механізм, роботи, так само як і численні обмеження, які забезпечували функціонування поліції винятково в інтересах правлячої партії. Військовий статус обумовлював невисоку питому вагу жінок у поліції, яких залучено до адміністративної роботи. Природно, що психологічним впливом військової організації, що панувала над суспільством, повною мірою скористалася партія.

Разом з тим, система поліції була надмірно централізована з метою забезпечення єдиного управління всіма структурними компонентами та реалізації політики партії аж до низової ланки. Абсолютно зрозуміло, що свобода прийняття рішення майже була відсутня в низових ланках ієрархії. Це право було зарезервовано винятково для керівників, і кожна ініціатива, якщо вона виявлялася успішною, видавалася за їх власне досягнення.

Повна ізоляція режиму за залізною завісою таємності також відбивалася й на поліції. У той час, як певні успіхи в справі профілактики й боротьби зі злочинністю широко рекламувалися серед громадськості в пропагандистських цілях, стан і динаміка злочинності становили одну з найважливіших таємниць румунської держави. Таємний характер цих даних виходив з доктрини, відповідно до якої при соціалізмі не могло бути злочинності. Чисельність особового складу, їх засоби й методи роботи, структура організації та її діяльність — усе це автоматично засекречувалось. У деяких випадках таємність була доведена до абсурду: навіть дрібні деталі, інколи були зовсім незначними, класифікувалися як секретні.

Безумовно, відсутність прозорості в діях вела до повної відсутності контакту з суспільством. Фактично те, як система була організована, перешкоджало встановленню будь-яких контактів. Статус і роль поліції всіляко підвищувалися, у той час як директиви і рішення партії виключали будь-яке громадське обговорення. Більше того, у тоталітарний період громадянське суспільство було зведене до аморфної маси трудящих, найбільш репрезентативними інституціями яких були профспілки і партійні організації. Водночас, через фактичне обмеження в праві на створення асоціацій у румунському суспільстві бракувало власних представницьких і автономних інститутів. Коротко кажучи, громадський і демократичний контроль над системою поліції був відсутнім, незважаючи на те, що партія, будучи єдиним контролюючим органом, офіційно представляла трудящих.

Закрита і негнучка поліцейська система призвела до ослаблення співробітництва з судовою системою. Стосовно цього можна зазначити, хоча закон і передбачав функціональну підпорядкованість структур поліції Міністерству громадської безпеки (яке відповідало за підтримку громадського порядку, забезпечення прав і свобод громадян), це часто не відповідало дійсності.

За часів тоталітарного режиму, мабуть, однією з найважливіших характеристик румунської поліції була містифікація. Можна сказати, що насправді кожна характеристика поліції робила внесок у створення міфу. Той факт, що поліція була інструментом репресій партії, відсутність транспарентності та зв'язків з громадськістю, воєнізований характер організації, що породжував у населення страх — усе це призвело до переоцінки суспільством сили й можливостей поліції. Насправді ж, у 1980-і рр. за співвідношенню чисельності поліції до чисельності населення Румунія займала одне з останніх місць у регіоні. Незадовільний стан із забезпеченістю суспільства матеріальними ресурсами був характерним і для поліції. Матеріальне і фінансове становище офіцерів поліції було аналогічним становищу більшості людей; привілеями користувалася винятково номенклатура, до складу якої входили представники вищих ешелонів партії. Більше того, існування страху було характерним не тільки для всього суспільства, але й для працівників поліції теж.

Також важливо згадати, що міф, створений навколо поліції, був однією з головних причин ненависті до неї народних мас у грудні 1989 р.; поліція виступила в ролі соціального громовідводу. Поліція була визнана громадськістю винною за минулі гріхи, і ця провина,

хоча й заперечувалася працівниками поліції протягом тривалого часу, майже призвела до паралічу всієї системи.

### Реформування системи поліції

Політичні, економічні, соціальні права і права людини повинні охоронятися законом, і дії, які спрямовані на їх порушення, повинні припинятися. Підтримка, розвиток і захист цих прав повинні стати результатом комплексу зусиль усього суспільства, а не результатом репресивної, дискримінаційної каральної політики.

Фундаментальним рішенням, прийнятим у грудні 1989 р., стало дотримання системи цінностей, заснованих на демократії, повазі прав та свобод громадян, захисту неповнолітніх, соціальному діалозі й толерантності, Румунія вступила в процес корінного реформування всіх державних закладів, у тому числі й поліції. Поліція мала бути перетвореною на інститут, що слугує суспільству. Необхідно було створити функціональні та гнучкі структури, що могли б ефективно забезпечити виконання специфічних обов'язків і підсилили б здатність поліції реагувати на динаміку злочинності та умов громадського порядку в країні. Здатність правоохоронних органів і поліції підтримувати громадський порядок, захищати основні права і свободи громадян, боротися зі злочинністю є основною передумовою для Румунії стати частиною «області волі, безпеки й справедливості», що є новим гаслом, прийнятим Європейським Союзом, щодо питання гармонізації й співробітництва у сфері правосуддя й внутрішніх справ.

Нова Конституція Румунії набула чинності 8 грудня 1991 р. Вона проголосила Румунію демократичною державою, заснованою на принципі верховенства права, і висловила нове, ясне бачення демократії та прав людини; бачення, що засноване на соціальній справедливості та гуманності, яке прагне перебороти репресивні та негуманні заходи, що визнані історією неефективними, і такими, що руйнують баланс між громадянським суспільством і державою.

Прийняття Закону № 40/1990 про організацію і діяльність міністерства внутрішніх справ було першим кроком у напрямку до реформи. Міністерство внутрішніх справ стало виконавчим центральним органом, що має повноваження здійснювати відповідно до закону політику підтримки громадського порядку, захисту фундаментальних прав і свобод, суспільної та приватної власності, запобігання і розкриття злочинів, роблячи, таким чином, свій внесок у встановлення демократичного суспільства в Румунії й збереження незалежності, національного суверенітету й територіальної цілісності.

У цілому можна зазначити, що органи виконавчої влади спочатку виступали на підтримку проведення реформ для того, щоб продемонструвати імплементацію принципу верховенства права, зобов'язання якого було проголошено в 1992 р., коли уряд висловив свій намір дотримуватися стандартів, що підтримуються Радою Європи. Цей період характеризувався, з одного боку, постійним зовнішнім тиском на підтримку проведення реформ, а з іншого, — опозицією реформуванню з боку поліції. Після 1996 р. відбулися зміни: поліція й громадськість почали виступати на підтримку реформ, у той час як уряд став дотримуватися обережного підходу до реформування з урахуванням витрат, які воно може спричинити, що й перешкодило проведенню якихось змін у цей період.

Сьогодні румунська поліція складається з цивільного компонента — румунської поліції чисельністю в 52000 осіб; військового компонента — румунської жандармерії чисельністю близько 18000 осіб; і місцевої поліції — громадської гвардії (20000 чоловік), що

підпорядковується органам місцевого самоврядування. Діяльність усіх цих сил пов'язана з підтримкою громадського порядку.

Стратегія реформування поліції та інших правоохоронних підрозділів, що сформульована міністерством внутрішніх справ Румунії, була спрямована на їх трансформацію шляхом перегляду основних цілей діяльності поліції в умовах демократичного суспільства, заснованого на верховенстві закону.

Головними цілями стратегії реформування були: транспарентність, деполітизація, демілітаризація, децентралізація, прозорість діяльності, партнерські відносини з суспільством, заохочення участі громадськості в забезпеченні власної безпеки, установлення демократичної й ефективної системи підзвітності, вироблення професійної етики й забезпечення прав людини, а також досягнення взаємозамінності з аналогічними підрозділами європейських держав.

Уже після прийняття Закону про організацію й діяльність міністерства внутрішніх справ в 1990 р., викликаного, головним чином, необхідністю змін, обумовлених потребами того періоду, процес реформування загальмував, і тільки в 1994 р. було прийнято новий Закон про організацію румунської поліції. Закон № 26/1994 регламентував владні повноваження поліції й обмеження, накладені на неї, відповідно до положень Конституції 1991 р.

Новий закон становив перший істотний крок у напрямку до реформування, що мав успіх, хоча й частковий, у вирішенні деяких істотних проблем. Спочатку був упорядкований статус поліції, особливо його роль з погляду верховенства закону, відповідно до якого румунська поліція визнавалася спеціалізованим державним органом, що забезпечує на території держави захист конституційних прав і свобод громадян, суспільної та приватної власності, профілактику та розслідування злочинів, підтримку громадського порядку.

Ця зміна пріоритетів щодо цінностей, які румунська поліція покликана захищати й охороняти, а також положення про те, що діяльність румунської поліції буде проводитися винятково на основі закону й з метою його впровадження в життя, становило реальну вихідну точку процесу реформування.

Іншим важливим кроком було включення конституційних норм у Закон про деполітизацію поліції 1994 р. шляхом заборони співробітникам поліції перебувати в політичних партіях і організаціях при залишенні за ними гарантованого Конституцією права на участь у виборах. Звичайно, цей принцип вимагав розробки механізму, що забезпечує недоторканність і захист системи проти можливого тиску з боку зовнішніх політичних факторів.

Крім регулювання обсягу владних повноважень поліції шляхом перегляду значення і пріоритетів цінностей, що захищаються, було запроваджено низку нових повноважень і обов'язків. До них належали, наприклад, попередження й боротьба з організованою злочинністю, контроль над обігом токсичних і наркотичних речовин, контроль за громадськими зборами з одночасним визначенням меж такого втручання, зокрема, у сфері використання сили і/або вогнепальної зброї. Було введено заборону на катування або заподіяння фізичних або психічних страждань з метою одержання, безпосередньо або через третю особу, інформації або визнання; або покарання особи за дії, які ця особа вчинила або підозрюється у вчиненні, з метою її залякування або тиску на цю особу або на третю сторону.

Після прийняття Закону 1994 р. стратегія реформи румунської поліції стала більш послідовною, і було розпочато ряд дій у наступних стратегічних напрямках:

1. Підготовка умов, необхідних для перетворення румунської поліції у відомство з цивільним статусом, тим самим підкреслюючи її роль як суспільної служби.
2. Зміцнення потенціалу поліції, що відповідає вимогам криміногенної ситуації, шляхом підвищення гнучкості організаційної структури, усунення проміжних елементів і децентралізації процесу прийняття рішень на місцевому функціонально-оперативному рівні, одночасно з централізацією процесу прийняття стратегічних рішень на національному рівні.
3. Зміна організаційної культури і сприяння професіоналізації персоналу на основі єдиних і скоординованих програм.
4. Оптимізація розподілу й використання ресурсів, які румунське суспільство може виділити для досягнення національних цілей у сфері забезпечення громадського порядку.
5. Концентрація міжнародної діяльності на реалізації передбачуваних реформ поліції в рамках підготовки вступу Румунії до Європейського Союзу і Євroatлантичних структур.

Ці стратегічні види діяльності були організовані й реалізовані з метою досягнення таких результатів:

1. Створенні правової бази, що необхідна для виконання специфічних завдань в оптимальних умовах.
2. Відомча реконструкція — децентралізація прийняття рішень, відповідальності та розподілу ресурсів, що необхідні для максимальної ефективності та оперативної здатності до реагування на місцевому рівні.
3. Модернізація професійних методів та їх регулювання відповідно до вимог демократичного суспільства.
4. Оцінка і забезпечення ефективного матеріально-технічного забезпечення.
5. Керування людськими ресурсами і захист персоналу (заробітна плата, страхування життя, медична страховка, премії, санаторно-курортне обслуговування, дозвілля й т. ін.).
6. Співробітництво з виконавчими органами у сфері оборони, національної безпеки, громадського порядку і судової системи.
7. Новий ефективний інструментарій планування, організації та управління діяльністю поліції з метою адекватного реагування на динаміку загальної оперативної обстановки, навіть в особливих умовах.
8. Зміцнення взаємодії з аналогічними підрозділами Європейського Союзу з метою підтримки регіональної стабільності.

Перші законодавчі кроки в напрямку до досягнення цих цілей починалися зі скасування всіх нормативних актів адміністративного характеру, які порушували основні права й свободи. Водночас було підписано і ратифіковано низку відповідних міжнародно-правових актів, таких як, наприклад, Європейська конвенція проти катувань, Європейська конвенція з прав людини.

Процес законодавчого реформування мав досягти двох головних цілей. Перша була спрямована на створення сучасної законодавчої бази, що ідеально відповідала б завданню імплементації принципу верховенства закону, а також гармонізації внутрішнього законодавства зі стандартами Європейського Союзу й рядом відповідних документів, прийнятих на засіданнях Європейської Ради в Амстердамі й Гельсінкі. По-друге, було

розроблено і прийнято низку нормативних актів (законів, постанов і указів уряду) з метою забезпечення контролю над організацією і діяльністю румунської поліції та її головних структурних компонентів, виробництвом і реалізацією вогнепальної зброї та боеприпасів, боротьбою з незаконним оборотом наркотиків і прекурсорів, корупцією, організованою злочинністю, відмиванням грошей, торгівлею людьми та ін. Крім того, на базі чинного законодавства з метою вдосконалення правової бази і діяльності румунської поліції було розроблено деякі внутрішні адміністративні нормативні акти.

Діяльність у сфері розвитку й дотримання прав людини, а також гуманітарного права включала: удосконалювання співробітництва з Румунським інститутом прав людини, Румунською асоціацією гуманітарного права й іншими аналогічними неурядовими організаціями; організацію регіональних курсів; розробку 120 актів для міністерства внутрішніх справ; висновок протоколів про співробітництво із зацікавленими організаціями й установами; проведення розслідувань за фактами порушень прав людини поліцією на підставі інформації, отриманої від приватних осіб або неурядових організацій.

Законодавчі реформи досягли своєї найвищої точки у 2002 р. з прийняттям нових Законів «Про організацію й функціонування румунської поліції» (Закон № 218/2002) і «Про статус офіцера поліції» (Закон № 360/2002).

Постійні зміни соціальних, політичних і економічних відносин на внутрішніх і міжнародних рівнях зробили навіть відносно нові нормативні акти з питань діяльності поліції застарілими. Цей факт вимагав не тільки прийняття нового Закону про поліцію, але й створення актів, які могли б регламентувати діяльність офіцера поліції, структуру поліцейської організації, її відносини з іншими органами виконавчої влади, гармонізувати внутрішнє законодавство із законодавством провідних демократичних держав з метою досягнення найвищих стандартів у даній сфері.

Новий Закон «Про організацію й функціонування румунської поліції» 2002 р. містить ряд принципів і умов, запозичених з Європейського етичного кодексу поліції. Наприклад, перелік завдань поліції, крім традиційних, містить і деякі нові положення: запобігання й протистояння тероризму, нелегальній міграції, нелегальному обігові радіоактивних матеріалів, а також завдання, пов'язані зі служінням суспільству. Закон № 218/2002 передбачає, що «румунська поліція служить суспільству в інтересах окремих осіб, місцевих громад або інших громадських інститутів, діючи винятково в межах закону й через його імплементацію». Ця умова змінила роль поліції, перетворивши її в механізм для обслуговування суспільства й знижуючи рівень застосування нею сили.

Закон «Про статус офіцера поліції» є першим нормативним актом, що регулює професійну діяльність офіцера поліції та його відносини з іншими професійними об'єднаннями.

Відповідно до нового закону «Про організацію й функціонування румунської поліції» 25 березня стало вважатися Днем румунської поліції. Вибір цієї дати ґрунтувався не тільки на даних, виявлених в історичних документах про перші правоохоронні підрозділи, які існували на території *Vara Romaneasca*, але й на тому, що в цей день відзначається одне з найважливіших релігійних свят румунського народу — Благовіщення. День румунської поліції розглядається як засіб відновлення зв'язків інституту поліції з румунським народом.

Інше фундаментальне положення закону підтверджує демілітаризацію поліції та професійну діяльність офіцерів поліції, визначаючи їх як цивільних службовців, які носять зброю й здійснюють владні повноваження, які встановлено законом.



Демілітаризація румунської поліції, поки що унікальна ініціатива в Південно-Східній Європі, — істотна передумова тієї ролі, які буде відігравати поліція в румунському суспільстві, ролі суспільної служби, що все ж таки виконує функцію правосуддя. Це завдання ґрунтується на тезі, що поліцейська служба, професійно реагуючи на запити громадянського суспільства, безумовно, буде дотримуватися громадянських цінностей. Більше того, законні обов'язки гарантувати громадянам їх цивільні та політичні права, які поліція зобов'язана дотримуватися в демократичному суспільстві, зовсім відрізняються від обов'язків, прийнятих у збройних силах.

Фундаментальні зміни структури й завдань румунської поліції замислювалися як поступовий процес, що мав розвиватися всередині самої організації. Цей процес повинен був мати свої чітко окреслені стадії та цілі, що засновані на критеріях логіки та на принципі постійної адаптації до динаміки соціальної дійсності Румунії.

Щодо цього цілями законодавства у сфері реформування поліції були:

- 1) продовження процесу реорганізації й реструктуризації, усунення дублювання й паралелізму в діяльності різних структур поліції, досягнення відповідності організаційної структури завданням підрозділу, підвищення рівня взаємозамінності з аналогічними підрозділами держав-членів Європейського Союзу;
- 2) кореляція відповідно до рекомендацій Європейського Союзу нових організаційних структур з аналогічними структурами розвинених демократичних держав у межах інституціональної реформи, що, на думку румунського уряду, є однією з умов вступу до ЄС;
- 3) підвищення ефективності поліції шляхом більш раціонального перерозподілу сил.

На основі цих пріоритетів румунська поліція була реорганізована в три основних компоненти: судову поліцію, поліцію громадського порядку і адміністративну поліцію.

У ході основних організаційних змін також були створені наступні структури: Інститут дослідження й попередження злочинності; Комітет з прав людини; спеціалізовані підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, незаконним оборотом наркотиків, злочинами у сфері інформаційних технологій, торгівлею людьми, відмиванням грошей, корупцією, торгівлею радіоактивними речовинами, міжнародними злочинами; а також підрозділ швидкого реагування в Бухаресті й 13 регіональних поліцейських управліннях. Була створена Дорожня поліція з метою забезпечення контролю над дорогами й дотриманням правил дорожнього руху, у той час як деякі інші функції (наприклад, реєстрація й видача водійських посвідчень, адміністративна практика) були покладені на інші підрозділи. З метою забезпечення участі поліції Румунії в заходах Європейського Союзу по боротьбі з організованою злочинністю в структурі Головного управління поліції було створене Національне бюро Європолу.

Національна асоціація офіцерів поліції буде створена як легітимна, автономна, аполітична й некомерційна організація з метою організації офіцерів поліції за критерієм їх професійної приналежності, а також для захисту їхніх прав.

Закон про організацію й функціонування румунської поліції припускає створення нової структурної одиниці, Територіального управління громадського порядку, завданням якої є забезпечення участі громадянського суспільства в заходах щодо підтримки власної безпеки. Суспільство буде здійснювати свій внесок у реалізацію планів у даній сфері; брати участь у розробці цілей і мінімальних індикаторів виконання; підсилувати охорону інтересів суспільства, забезпечуючи громадську безпеку; виявляти недоліки в діяльності

поліції й пропонувати заходи для їх усунення; організовувати консультації з представниками місцевої громадськості й неурядових організацій щодо питання визначення пріоритетів у сфері індивідуальної безпеки й громадського порядку; складати докладні річні звіти про ефективність діяльності структурних підрозділів поліції, які повинні мати відкритий характер.

Грамотне управління персоналом — так новий закон визначив першорядну мету. Основним завданням мала стати зміна соціальної ролі «поліцейського-солдата», який звик мати у своєму розпорядженні всі засоби примусу і припинення та який, як передбачалося, зобов'язаний був, не роздумуючи, виконувати накази своїх начальників, на роль «поліцейського-громадянина», основною рисою якого були соціальність і людяність.

Більше ніж 50% офіцерів румунської поліції, які служили під час комуністичного періоду, звільнилися зі служби після 1989 р., більшість з них пішла на пенсію до досягнення граничного віку, одержавши компенсаційні виплати. Інші пішли з поліції до державних або приватних підприємств. Тільки ті, хто довів, що вони непричетні до зловживань комуністичного режиму, залишилися на службі в румунській поліції.

Наступним важливим завданням є демократизація внутрішніх відносин у поліції. Додатково було зроблено деякі зміни в системі освіти, тривалості курсів і змісті навчальних програм. Були впроваджені програми за типом «навчання тренерів». Була прийнята нова система прийому на службу, відбору й призначення персоналу, заснована на диверсифікованості відбору за рівнем професіоналізму і профілем діяльності, а також з урахуванням заслуг і дотриманням принципу рівності.

Також було проведено реформування системи освіти міністерства внутрішніх справ шляхом перетворення школи офіцерів у навчальний заклад університетського рівня, акредитованого міністерством освіти і науки. У цей час Академія поліції імені Олександра Іоанна Куза пропонує чотирирічний курс навчання для офіцерів поліції, жандармів, пожежних і архіваріусів. Випускники одержують диплом, еквівалентний рівню «ВА», у галузі права, будівництва або архівної справи. Академія поліції також пропонує дворічні курси післявузівської підготовки й шестирічний курс для одержання наукового ступеня доктора філософії. У той же час були реорганізовані й школи молодшого офіцерського складу поліції. Тривалість навчання їх становить два роки, а випускники одержують базову вищу освіту. Були також реформовані навчальні заклади для безперервного навчання і перепідготовки.

З огляду на особливу значущість ролі поліції у сфері захисту суспільства, якому вони служать, новий закон «Про організацію й функціонування румунської поліції» сконцентрував увагу на навчанні персоналу й на нових напрямках діяльності поліції, таких як, наприклад, попередження злочинності, боротьба з організованою злочинністю, охорона прав людини і гуманітарне право. Особлива увага приділялася найбільш делікатним проблемам, серед яких застосування сили, кримінальна розвідка, розслідування і секретна діяльність, захист жертв злочинів, особливо жінок і неповнолітніх.

Було вжито заходів для забезпечення оптимальної рівноваги між командним і рядовим складом, а також між атестованими співробітниками й допоміжним персоналом з метою перерозподілу особового складу залежно від особливостей регіону, зниження середнього віку співробітників, підвищення рівня їх професійних якостей і придатності до специфіки поставлених завдань, підвищення рівня представництва національних меншин і жінок (у цей час їхня частка в поліції становить приблизно 12–15%) і, нарешті,

домогтися оптимального співвідношення чисельності поліції до чисельності населення країни, що відповідає стандартам Європейського Союзу. У результаті, чисельність румунської поліції збільшилася на 68% порівняно з 1989 р.

Іншим напрямком реформування роботи з кадрами було підвищення рівня їх соціальної захищеності. Закон про статус офіцера поліції не тільки підтвердив уже існуючі права, але й гармонізував їх з правами інших професійних категорій (суддів і державних службовців). У закон були включені деякі міжнародно визнані права, що гарантують офіцерам поліції більший ступінь стабільності у виконанні своїх завдань. Закон зміцнив їх законний соціальний стан і водночас сприяв профілактиці злочинів, пов'язаних з корупцією.

Європейський кодекс поліцейської етики виходить з того, що держава не повинна позбавляти персонал поліції громадянських і політичних прав, за винятком законних обмежень, пов'язаних з необхідністю належного виконання завдань поліції в демократичному суспільстві, що дотримується принципу верховенства закону. Оскільки виконання службових обов'язків пов'язане з певним ризиком для офіцерів поліції та їхніх родин, ця професійна категорія повинна одержати адекватний соціальний захист у випадку одержання травми, пов'язаної з професійною діяльністю. Звичайно, з обов'язкового характеру поліцейської служби, а також зі специфіки професії офіцера поліції випливають обмеження деяких прав і свобод, навіть незважаючи на те, що поліція й відділена від військових структур.

У цей час у поліції діють деякі специфічні проекти для: розпізнавання потреб у психологічному захисті, боротьби зі стресом і надання психологічної допомоги співробітникам; соціально-професійної інтеграції випускників навчальних закладів, а також новачків, осіб, відсторонених від посади або переведених співробітників. Була створена Національна організації підтримки для надання кредитів з фондів, утворених за рахунок пожертв членів організації; введено обов'язкове страхування життя і страхування на випадок одержання виробничої травми; переглянута система матеріального заохочення відповідно до вимог європейських стандартів (Європейська соціальна хартія); переглянута концепція підтримки внутрішнього порядку в організації та систему дисциплінарної відповідальності.

Для імплементації соціальних демократичних принципів у румунській поліції вжито заходи для забезпечення транспарентності та громадянського контролю над діяльністю структур поліції. Була розроблена нормативна база забезпечення таємності з метою досягнення балансу між потребами оперативної-розшукової діяльності й дійсною демократичного розвитку Румунії з метою підтримки розвитку відносин партнерства між суспільством і румунською поліцією, забезпечення міцного середовища громадської безпеки. Абсолютна таємність, що часто доводилась до абсурду при тоталітарному режимі, змінилася відкритістю й транспарентністю. У всіх структурних одиницях були введені посади офіцерів зі зв'язку з громадськістю, а також прес-секретарів.

Періодично засоби масової інформації, телебачення і радіо інформують громадськість про важливі події у сфері правоохоронної діяльності; організуються дні «відкритих дверей». Представники засобів масової інформації мають практично необмежений доступ (за незначними винятками) в усі поліцейські підрозділи, включаючи місця позбавлення волі.

Головна мета поширення інформації й фактів про діяльність румунської поліції та її структурних підрозділів — забезпечення громадськості справжньою оперативною ін-

формацією щодо роботи поліції, й одночасно популяризація концепції про необхідність навчання громадян основам запобігання й припинення злочинів або інших антигромадських дій. Зокрема, впроваджувалася думка, що офіцер поліції працює винятково в інтересах суспільства й громадян, незалежно від конкретного роду діяльності офіцера.

По мірі того, як румунське громадянське суспільство буде розвиватися, визнавати демократичні права й свободи, а також почне створювати представницькі структури (неурядові організації, асоціації й комітети), поліція буде будувати відносини із суспільством через різні види діяльності, зокрема через Програму партнерства. Головна мета Програми — це встановлення постійних контактів і створення клімату взаємної довіри для того, щоб полегшити деякі специфічні види діяльності поліції, навіть відносно правопорушників.

Одним з нововведень, що з'явилися в Європі кілька років тому, стала охорона правопорядку за допомогою громадськості. Цей метод заснований на участі всієї громади в заходах щодо запобігання й боротьби зі злочинністю. Один з основних принципів діяльності румунської поліції полягає в її трансформації в суспільну службу. Мета цих змін відбиває філософію, аналогічну концепції охорони правопорядку за допомогою громадськості. Забезпечуючи необхідне співробітництво з іншими інститутами румунського суспільства й утягуючи громадськість у процес виконання законних функцій, покладених на поліцію, суспільство буде сприймати поліцію як службу, створену самими громадянами та для них самих.

Досягнення рівня міжнародних стандартів у цій галузі було досягнуто створенням двох структур — Територіального управління для забезпечення громадського порядку й Консультативної ради, до складу якої входять представники поліції й інших громадських інститутів, включаючи громадянське суспільство. Ці представники сприяють підвищенню якості послуг, надаваних поліцією, пристосовуючи її діяльність до потреб громади.

Водночас відносини між поліцією й місцевими органами виконавчої влади почали будуватися на новій основі шляхом децентралізації поліції, тим самим створюючи основу для інтегрування поліції в суспільство і підвищення ефективності її діяльності.

Інший аспект участі громади представлений короткостроковими програмами партнерства у сфері забезпечення прав людини, які Міністерство внутрішніх справ і румунська поліція уклали з омбудсменом і з місцевими неурядовими правозахисними організаціями (Організація із захисту прав людини й Асоціація із захисту прав людини — Гельсінський Комітет).

Спеціальна діяльність у сфері відносин з громадськістю, що є складовою частиною діяльності поліції, здійснюється підрозділами внутрішньої безпеки, які розслідують обвинувачення в правопорушеннях, зловживанні службовим становищем і здійсненні службових злочинів співробітниками поліції, перевіряють заяви щодо співробітників поліції й проводять розслідування злочинів, учинених офіцерами поліції.

З метою перетворення румунської поліції в суспільну службу було створено засоби забезпечення демократичного контролю над діяльністю поліції. У першу чергу переглянуто оцінку традиційної системи внутрішнього контролю. Контроль здійснювався ієрархічно і через спеціалізовані структури, як, наприклад, Генеральна інспекція поліції, дисциплінарні ради, Національна асоціація офіцерів поліції, комітети із захисту прав людини й підрозділи кримінальної розвідки й внутрішнього захисту. Усвідомлюючи необхідність

створення клімату взаємної довіри між поліцією й суспільством, підтримки рівня непідкупності персоналу поліції на прийнятному рівні, румунська поліція розробляє й імплементує тести на визначення ступеня непідкупності.

Було також визнано важливість забезпечення й гарантування ефективного зовнішнього контролю. Зовнішній контроль покладений на цивільні органи влади (парламент, президент, міністерство громадського контролю, суд) і громадян (через засоби масової інформації, неурядові організації тощо). Зовнішній контроль здійснюється парламентом (через затвердження бюджету; діяльність Комісії з оборони, громадського порядку й національної безпеки, а також Комісії із захисту прав людини, які були створені як об'єднані органи двох палат парламенту; заснування спеціальних комісій з розслідування; прийняття конституційної норми про підзвітність міністра внутрішніх справ парламенту); урядом (через уточнення прав і повноважень поліції, а також діяльність Контрольної ради під керівництвом прем'єр-міністра); і судом (шляхом контролю над діяльністю міністерства громадського контролю й імплементції нормативно-правових актів за допомогою адміністративної діяльності).

Суд здійснює постійний контроль над діяльністю Міністерства внутрішніх справ, у тому числі поліції, над витратами коштів, що виділяються їм. Контроль також здійснюється іншими державними інститутами, зокрема, омбудсменом, контрольним комітетом у сфері захисту персональних даних, органами громадського самоврядування, міжнародними організаціями. Нарешті, громадяни, користуючись своїм конституційним правом подавати скарги і одержувати інформацію, можуть здійснювати певною мірою контроль за діяльністю поліції.

Усвідомлюючи той факт, що справжньої демократії не можна досягти в ізоляції від інших демократичних держав, особлива увага приділялася розвитку міжнародного співробітництва з іншими організаціями поліції. Трьома основними компонентами міжнародної діяльності в правоохоронній сфері є: співробітництво із сусідніми країнами, державами-членами Європейського Союзу і його інститутів (EUROPOL, CEPOL, EUROJUST), а також іншими державами. Щоб забезпечити здатність правоохоронних інститутів, включаючи румунську поліцію, протистояти внутрішній і транснаціональній злочинності, Румунія повинна стати частиною створюваної Області свободи, безпеки й справедливості Європейського Союзу.

Існування небезпечних форм злочинності, наприклад, тероризму, корупції, відмивання грошей, організованої злочинності, злочинності у сфері інформаційних технологій, незаконної торгівлі наркотиками, зброєю, а також людьми, нелегальної міграції — вимагають постійної уваги до цієї проблеми з боку національної влади всіх держав світу й тісного співробітництва між численними професійними організаціями. Усі ці явища становлять головні напрямки діяльності міністерства внутрішніх справ (у тому числі румунської поліції) у сфері європейського й євроатлантичного співробітництва й інтеграції. Досягнення цілей міжнародного поліцейського співробітництва у сфері боротьби з організованою злочинністю, шахрайством, корупцією тощо здійснюється шляхом прийняття відповідного законодавства, здійснення заходів у сфері інституціонального співробітництва й професійної підготовки персоналу. Для досягнення високого рівня ефективності співробітництва в деяких румунських посольствах було введено посади аташе з внутрішніх справ.

## Висновки

Реформування не було легкою справою. Після п'ятдесяти років тоталітарного режиму, що ізолював Румунію від демократичного світу, румунський народ мав потребу в утвердженні демократичних цінностей, незважаючи на всі труднощі початкового періоду. Існувало багато перешкод, у тому числі суб'єктивного характеру, обумовлених менталітетом громадян і офіцерів поліції, відсутністю корпоративної культури, відсутністю перспективної моделі розвитку, а також деякими об'єктивними обмеженнями у сфері фінансового забезпечення.

Як це часто буває в період тривалого перехідного періоду, Румунія після демократичної революції переживала тривожний ріст злочинності. Поширення екстремістської ідеології, паразитичних і конкуруючих угруповань, зниження рівня соціальної інтеграції, зростаюча аполітичність — усі ці чинники мали високий потенціал впливу на внутрішню стабільність і могли призвести до насильницьких дій і серйозних порушень громадського порядку. У той же час відзначалася недостатня підтримка громадянами заходів щодо дотримання громадського порядку.

До головних недоліків діяльності румунської поліції можна віднести:

1. Затримки в розгляді законопроектів, що направляються міністерством внутрішніх справ у парламент, через складний порядок роботи парламенту.
2. Політичний вплив на службову діяльність поліції.
3. Низький рівень управління поліцією в деяких центральних і місцевих підрозділах, обумовлений:
  - а) збереженням старої ієрархічної структури в системі поліції;
  - б) недостатньою децентралізацією ресурсів;
  - в) відсутністю об'єднань як асоціативних форм у професійній діяльності.
4. Прогалини в процесах зміни менталітету офіцерів поліції та додання поліції функцій обслуговування потреб суспільства, що викликано:
  - а) недостатнім розумінням вимог, що ставляться до сфери охорони й служби суспільству;
  - б) недостатнім досвідом у сфері ефективної підтримки правопорядку за допомогою громадськості;
  - в) недоліками у сфері охорони громадського майна, зокрема, запобігання і боротьба з крадіжками нафтопродуктів з трубопроводів і насосних станцій, електричних установок та іригаційних систем;
  - г) недооцінюванням ролі кримінальної розвідки в розкритті злочинів і розшуку злочинців, особливо у сфері боротьби з організованою злочинністю, що обумовлено централізацією і неконкретністю розвідувальної діяльності;
  - г) відсутністю підтримки й допомоги діяльності поліції з боку цивільних інститутів румунського суспільства;
  - д) недостатніми бюджетними асигнуваннями, що необхідні для належного функціонування і реформування поліції.

Проте, уважний аналіз реформування румунської поліції дозволяє стверджувати, що реформа була успішною. Точність цієї оцінки підтверджується не тільки досягнутими результатами, але й проведеним опитуванням населення, відповідно до якого поліція

посіла п'яте місце серед державних інститутів, яким найбільше довіряють, після церкви, армії, парламенту й уряду (ступінь довіри склав 48%).

Крім того, результати реформи можна оцінити й за допомогою аналізу динаміки злочинності. Статистичні дані щодо скоєння злочинів з використанням насильства в деяких європейських країнах свідчать, що Румунія належить до країн з відносно низьким рівнем злочинності цієї категорії. Відповідно до звітів Інтерполу за 1998 р. у Болгарії зроблено 7,5 убивств на 100000 жителів; в Угорщині — 4,3; в Україні — 9,04; а в Румунії тільки 2. Таким чином, рівень здійснення вбивств наближається до показників демократичних країн, таких як, наприклад, Австрія (2), Швейцарія (2,6) або Німеччина (3,5). Показники по інших видах злочинності в Румунії аналогічні, що свідчить про низький рівень тяжких злочинів, а також про зрослу ефективність правоохоронних органів у сфері запобігання й боротьби з даними явищами.

Тож нині можна стверджувати, що проведені реформи успішно наближаються до завершення. Але реформування поліції обов'язково продовжиться, особливо в аспекті інтеграції Румунії з європейськими структурами, а також з метою завершення імплементації проекту забезпечення правопорядку за допомогою громадськості.

## Література

- 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.



Частина III  
ЗАХІДНІ БАЛКАНИ

## Розділ 1

## ПОЛІЦЕЙСЬКІ РЕФОРМИ В БОСНІЇ Й ГЕРЦЕГОВИНІ: ЗОВНІШНІЙ ТИСК І ВНУТРІШНІЙ ОПІР

*Л. Кендалл Палмер*

### Вступ

Основним поштовхом до проведення поліцейської реформи в більшості держав регіону стала зміна державного соціалістичного режиму. У Боснії й Герцеговині (далі — БіГ) ситуація інша. Найважливішим поштовхом до проведення поліцейської реформи в БіГ була, звичайно, війна в колишній Югославії 1992—1995 рр. Поліція відіграла величезну роль у житті кожної з трьох етнічних груп у БіГ у період цих конфліктів — від зовнішнього захисту власної групи й оборони рідних міст до жорстоких етнічних чисток. Війна розділила три етнічних групи і їхні політичні інститути. Дейтонські мирні угоди закріпили цей поділ, але, з іншого боку, наділили владою міжнародні організації, зокрема, НАТО, ОБСЄ і ООН, а також недавно створений інститут, що діє винятково в БіГ, — Управління верховного представника<sup>1</sup>, що ставить своєю метою знову об'єднати народ і його владні структури, включаючи поліцію. Така динаміка процесів реформування, в основі якого лежить перехід від соціалізму, що став наймогутнішим поштовхом до проведення поліцейської реформи.

### Стисла історична довідка

До розвалу Югославії поліція виступала головним інструментом державного контролю. Її найважливішими функціями були забезпечення державної безпеки, розслідування кримінальних справ, регулювання дорожнього руху, здійснення адміністративної діяльності, організація кримінальної розвідки, охорона державного кордону й забезпечення діяльності митних органів.

Типовим видом взаємодії поліції з населенням були дорожні контрольно-пропускні пункти, що, як правило, були організовані чотирма або п'ятьма збройними поліцейськими, які, перевіряючи особисті документи громадян, здійснювали тим самим контроль над переміщеннями населення. Випадки зловживань з боку поліцейських були непоодинокими... Поліція відчувала нестачу патрульних автомашин і радіостанцій, тому тактика перевірок на дорогах відповідала стану матеріально-технічного забезпечення й загальному завданню забезпечення державного контролю.

<sup>1</sup> Управління верховного представника — провідний орган, створений з метою реалізації цивільних положень Дейтонської угоди.

Конфлікт між трьома основними етнічними групами — сербами, хорватами й боснійцями<sup>2</sup>, — у БіГ виник незабаром після того, як президент Боснії, Алія Ізетбегович, проголосив 29 лютого 1992 р. незалежність Боснії від Югославії<sup>3</sup>. Незважаючи на те, що поліцейські сили в БіГ, особливо у великих містах, у 80-х рр. були багатонаціональними, війна призвела до того, що поліція дуже скоро стала моноетнічною, залежно від того, яка етнічна група контролювала дану територію<sup>4</sup>. Як зазначали Бер і Дзидзич (Bair and Dziedzic, 1998):

*Завдяки характеру боснійського конфлікту всі етнічні громади намагалися підтримувати внутрішню безпеку за допомогою збільшення чисельності поліції. Це призводило до припливу в поліцію осіб з недостатньою підготовкою або взагалі без такої. Командні посади займали особи з базовою військовою освітою. Переміщення з військових структур у поліцейські й навпаки були звичайною справою; поліція носила військову форму, а її табельною зброєю були автомати АК-47.*

21 листопада 1995 р. воюючі сторони підписали в м. Дейтон (штат Огайо, США) Загальну рамкову угоду про мир у Боснії й Герцеговині<sup>5</sup>. Цей договір розділив БіГ на дві частини — державні утворення боснійських сербів Республіку Сербську (РС) і Боснійсько-Хорватську Федерацію (далі — Федерація). Пізніше Федерацію було розділено на десять кантонів: п'ять, населених переважно боснійцями, три — переважно хорватами й два — зі змішаним населенням. Зрештою, сторони не змогли вирішити, кому ж відійде стратегічно важливий округ Брчко — Республіці Сербській або Федерації. У результаті округ Брчко був оголошений територією з особливим статусом. Його територіальна приналежність повинна бути визначена в судовому порядку. Дейтонські угоди наділили більшими повноваженнями державні утворення (особливо РС) і кантони (у Федерації), у той час як центральний уряд одержав обмежений обсяг владних повноважень.

Децентралізація торкнулася також і поліцейських повноважень, більшість з яких Дейтонськими угодами були передані кантонам у Федерації або більш централізованій РС. Якщо бути більш точним, то кожне утворення й усі десять кантонів мають власні міністерства внутрішніх справ, а округ Брчко — поліцейське управління; і все це в країні з населенням менше ніж 4 млн чоловік. Що стосується поліцейських повноважень, то в обов'язки МВС БіГ входять лише міжнародна правоохоронна діяльність, координація дій поліції РС і Федерації, а також співробітництво з Інтерполом. Міністерство внутрішніх справ РС відповідальне за профілактику й боротьбу зі злочинністю на території Республіки Серб-

<sup>2</sup> За переписом 1991 р., боснійські мусульмани становили 44% населення, серби — 31%, ховати — 17%, югослави — 6%, решта етнічних груп — 2 %.

<sup>3</sup> Більш повну інформацію див.: (Silber and Little, 1995) (Glenn, 1992).

<sup>4</sup> Карту лінії фронту після закінчення війни, а також інші детальні карти БіГ див. URL:

<sup>5</sup> Так звана Дейтонська угода була підписана 21 листопада 1995 р. представниками трьох воюючих сторін у колишній Югославії — Слободаном Мілошевичем від імені сербів, Франко Туджманом від імені хорватів і Алія Ізетбеговичем — від боснійців — у м. Дейтон, штат Огайо, США. Угодою було встановлено мир, визначені кордони нової Югославії, Хорватії, Боснії й Герцеговини. Але основною темою стала Боснія та Герцеговина. Уряд США вибрав військову базу в Дейтоні в основному завдяки її ізольованості: замисел полягав у тому, щоб зібрати керівництво колишньої Югославії разом і тримати їх в ізоляції, аж поки не буде досягнута угода. Така стратегія одержала назву — „переговори в дейтонському стилі”. Див.: (Holbrooke, 1998).

ської. Навпаки, міністерство внутрішніх справ Федерації відповідає тільки за координацію діяльності між кантонами й між Федерацією й РС, особливо у сфері боротьби з тероризмом та іншими видами тяжких і організованих злочинів, охорону вищих керівників держави й дипломатичних представництв. За інші аспекти правоохоронної діяльності відповідають кантони (General Framework Agreement, 1995). На практиці в змішаних кантонах часто співіснують два поліцейські формування — по одному для кожної з основних етнічних груп.

Одночасно з тим, як загальнодержавна конституція, а також конституції РС і Федерації включені в текст Дейтонських угод, делегували поліцейські функції різним правоохоронним органам у БіГ, Додаток 11 Угод з метою моніторингу реформування поліцейської діяльності в Боснії наділив певними владними повноваженнями міжнародні поліцейські сили. Хоча цей додаток покладає відповідальність за забезпечення «надійного правопорядку для всіх громадян» на самі сторони, що підписали документ, було створено Міжнародні поліцейські сили спеціального призначення (МПССП), у завдання яких входило:

1. Моніторинг діяльності судових і правоохоронних органів, а також спільне патрулювання з місцевою поліцією.
2. Консультування й професійна підготовка персоналу правоохоронних органів.
3. Аналіз стану громадської безпеки й консультування місцевих органів влади з питання вдосконалювання діяльності поліції.
4. Надання допомоги правоохоронним органам за запитами сторін (Annex 11, General Framework Agreement, 1995).

Роком пізніше Резолюція Ради Безпеки ООН № 1088 (грудень 1996 р.) розширила повноваження ООН, включивши положення про «розслідування або допомогу в розслідуванні порушень прав людини». Крім місії ООН, у проведенні поліцейських реформ у БіГ активну участь беруть також і інші організації, серед яких особлива роль Міжнародної програми з підготовки кадрів для правоохоронних органів (МПППО) міністерства юстиції США.

## Загальні цілі реформи

Багато в чому ті умови, які склалися після розпаду колишньої Югославії та наступної війни, збереглися в БіГ без особливих змін. Три націоналістичні партії — Боснійська партія демократичної дії, Хорватський демократичний союз і Сербська демократична партія — значною мірою зберігають за собою економічні й соціальні важелі контролю, хоча цей контроль останнім часом став менш помітним. Як відзначають автори Європейської ініціативи у сфері стабільності:

*Націоналістичні лідери мають стратегічний інтерес у підтримці умов, від яких залежить їхня влада: відсутність демократичного контролю, нефункціонування принципу верховенства закону, особистий контроль над органами правопорядку, відсутність інститутів, здатних приборкати нелегальну економічну діяльність.*

Правоохоронні органи є основним засобом у спробах цих лідерів часів війни утримати свою владу. У результаті ці колишні військові лідери, які демократично прийшли до влади на виборах 1996 р., коли вони були єдиною силою, що могла організувати їх і одержати на них перемогу, вчинили опір спробам демократизувати й деполітизувати роботу поліції в БіГ.

У такій напруженій обстановці в справу втрутилася Місія ООН у Боснії й Герцеговині (МООНБГ)<sup>6</sup>, основна сила, що стоїть за проведенням поліцейської реформи в БіГ, а також різні міжнародні організації й іноземні держави. Міжнародні поліцейські сили спеціального призначення нараховують близько 1800 офіцерів з усього світу, які проходять службу на всій території Боснії<sup>7</sup>. Метою МООНБГ є створення демократичних засад роботи поліції, як це задекларовано в Боннсько-Петербурзькій угоді з реструктуризації поліції Федерації Боснії й Герцеговини (25 квітня 1996 р.) і Рамковій угоді про реструктуризацію, реформування й демократизацію поліції Республіки Сербської (1998 р., далі — Рамкова угода по РС). Обидві угоди були розроблені МООНБГ разом з місцевим поліцейськими керівниками й ґрунтуються на сімох ключових «Міжнародно прийнятих принципах діяльності поліції в демократичній державі» (UNMIBH, 1996), викладених нижче:

1. Поліція повинна орієнтуватися на принципи демократії та діяти відповідно до них; це означає, що вона зобов'язана точно додержуватися положень Конституції й законів.
2. Поліцейські як об'єкти громадської довіри повинні бути висококваліфікованими фахівцями, поведінка яких визначається професійним кодексом честі, що гарантує проходження поліцією найвищих стандартів етичної поведінки при виконанні професійних обов'язків.
3. Вищою цінністю для поліцейського має бути захист життя. Застосування сили офіцерами повинне бути мінімальним за всіх обставин, а застосування сили, що може спричинити смерть, можливе лише для захисту життя самого поліцейського або інших людей.
4. Поліція служить суспільству й відповідальна перед ним. Це означає такі дії поліції, при яких громадськість знає, розуміє й схвалює заходи, які вживає поліція для захисту громадського порядку.
5. Захист життя й власності є основними функціями поліцейської діяльності. Це означає, що діяльність поліції повинна бути спрямована на запобігання злочинів, які загрожують життю й власності, а не розслідуванню злочинів як таких.
6. Робота поліції повинна здійснюватися з повагою до людської гідності й основних прав людини — дотримуючись основних стандартів у сфері охорони прав людини, уникаючи катувань та іншого жорстокого й що принижує гідність поводження з підозрюваними або затриманими.

<sup>6</sup> Крім МПССН, основного компонента МООНБГ, що відповідає за поліцейські аспекти діяльності, до складу місії входять управління цивільної адміністрації, загальних питань та адміністрація. Персонал МПССН формується з офіцерів поліції різних держав.

<sup>7</sup> Наприклад, у червні 2002 р. до складу місії входили офіцери з більш ніж 40 держав. Значні труднощі створювало те, що, окрім офіцерів з держав з міцними демократичними традиціями поліцейської роботи, наприклад, Франції (114 чол.) або Великобританії (76), багато поліцейських прибуло з країн з менш сталими традиціями — Пакистан (93 чол.) та Гана (98). Процес відбору для направлення в місію різний у різних країнах, але часто це розглядається як вид заохочення з огляду на значні суми, котрі виплачуються ООН як добові, окрім регулярної зарплати, яку вони отримують на батьківщині. Один офіцер з Бангладеш розповів автору, що він використав добові за перші три місяці для купівлі на батьківщині земельної ділянки площею 20 акрів. Коли поліцейські прибувають у Боснію, вони мають право подавати заяву про призначення на керівну посаду в ієрархічній структурі місії. Працівники поліції не перевіряються ні на батьківщині, ні в місії на наявність якихось конкретних професійних навичок.

7. Поліція зобов'язана виконувати свої функції, уникаючи будь-якої дискримінації. Дискримінація, заснована на ознаках раси, статі, мови, фізичного стану, політичних переконань, національного походження, народження, релігії, власності, етнічного походження або інших ознак несумісна з роботою поліції в демократичній державі. Цей принцип також стосується прийняття поліцейських на роботу, їхнього просування по службі, призначення на посаду.

Найбільший тиск на підтримку проведення реформи виявляється зовнішніми силами, або, інакше кажучи, міжнародним співтовариством, особливо місією ООН. Основною метою місії є створення демократичної поліції в БіГ — поліції, що поважає права людини й національних меншин, відділеної від політики й політиків, такої, котра служить суспільству й закону. Додатковий тиск в підтримку якнайшвидшого проведення реформ, особливо пов'язаних із захистом національних меншин, тими, хто повертається в БіГ, недавніх біженців або насильно переселених в інші частини країни, тими, що вже повернулися в будинки, у яких вони проживали до війни, або які хотіли б повернутися. Однак у ситуації, що склалася у БіГ після війни, репатріанти не мають досить можливостей: єдиним їх повноваженням є інформування міжнародного співтовариства й спонукання його до прийняття якихось заходів.

У той час, як місцеві націоналістичні владні структури вчинили максимальний опір проведенню реформи поліції, певний негативний вплив справили і брак фінансових ресурсів. Конфлікти в БіГ зробили країну зруйнованою й виснаженою. При проведенні будь-яких реформ, включаючи й поліцейську, Боснія повністю залежить від добродійності світового співтовариства. І якщо відразу після підписання Дейтонських угод фінансова допомога на реалізацію програм, пов'язаних з перетвореннями поліції й закупівлею необхідної техніки, надавалася досить охоче, то тепер уже відчувається певна втома донорів, наприклад, Державна прикордонна служба, оголошена найбільшим досягненням місії ООН, зазнає фінансових труднощів, незважаючи на значну донорську допомогу, а також необхідність посилення прикордонного контролю після подій 11 вересня.

МООНБГ було розроблено кілька способів просування реформ. Одним з найбільш важливих є реалізація проекту паралельного розміщення поліцейських сил, відповідно до якого найбільш досвідчені з офіцерів місії виходять на патрулювання або залишаються на дільниці разом з місцевими поліцейськими. Основний задум проекту полягає в тому, що досвідчений міжнародний поліцейський зможе на місці підказати працівникові місцевої поліції прийнятний демократичний шлях розв'язання інциденту, а також допомогти уникнути грубих порушень прав людини. Незважаючи на те, що паралельне розгортання поліцейських сил при виконанні безпосередніх завдань з охорони правопорядку було одним з найперших проектів МООНБГ, паралельне розгортання на командному рівні почалося значно пізніше. У лютому 2001 р. місія впровадила новий проект під назвою «Управління керуючими», що передбачає призначення міжнародних радників у ряді деяких управлінь: юридичному, роботи з персоналом, фінансово-бюджетному. І хоча ця програма мала певний успіх, усе-таки виникли деякі труднощі, пов'язані з використанням поліцейських з країн, стан охорони прав людини в яких залишає бажати кращого.

Місією також було розроблено систему оцінки індивідуальної роботи поліцейських. «Репорт про неналежне виконання службових обов'язків містить інформацію про незначні випадки непрофесійного ставлення поліцейських до своєї роботи. У випадку ж серйозних вад при виконанні службових обов'язків, грубих порушеннях закону складається «репорт про невідповідність». Якщо щодо офіцера поліції складається «репорт про невідповід-

ність», компетентні посадові особи зобов'язані провести службове розслідування за цим фактом (під наглядом і за допомогою МПССН). Офіцери, щодо яких було складено більше одного «рапорту про невідповідність», можуть бути відсторонені від виконання службових обов'язків (UNMIBH SRSG Report, June 2001)

Ще одним видом діяльності місії стала організація щомісячних консультативних зборів міністрів (ЩКЗМ) з питань діяльності поліції. Після війни в колишній Югославії зв'язку й співробітництва між різними поліцейськими силами, включаючи співробітництво між новими державами, а також між різними угрупованнями всередині самої БіГ, практично не існувало. Відсутність співробітництва призвела до розширення масштабів діяльності організованої злочинності, дала злочинцям можливість маневрувати, використовуючи кантональні, адміністративні й державні кордони. 1 березня 2000 р. місією було скликано (ЩКЗМ) «для укладання угод між РС і Федерацією з питань забезпечення правопорядку, а також з вироблення процедури прийняття на службу осіб, які належать до національних меншин» (UNMIBH SRSG Report, March 2000). Крім того, на основі рішення комітету була створена Об'єднана оперативна група, що розробила механізм обміну розвідувальною інформацією й координації планів з боротьби з нелегальною міграцією й торгівлею людьми й іншими видами організованої злочинності (UNMIBH SRSG Report, November 2000). Такі дії прискорили створення Об'єднаної координаційної групи по боротьбі з тероризмом, а також сприяли регіональному співробітництву поліції.

### **Зміни статусу й повноважень поліції**

Найбільш важливі зміни в статусі й обсязі повноважень поліції були закріплені в Конституції БіГ, що ввійшла як доповнення до складу Дейтонських угод. Стаття II.2 Конституції говорить: «Права й свободи, закріплені в Європейській конвенції із захисту прав людини й основних свобод, а також протоколи до неї є нормами прямої дії в Боснії й Герцеговині. Вони мають пріоритет над іншим законодавством». Конституція також включає кілька інших міжнародних договорів у сфері захисту прав людини, що належать до сфери правоохоронної діяльності й захисту громадян від зловживань з боку посадових осіб. До цих договорів належать:

1. Конвенція про запобігання й покарання злочинів геноциду 1948 р.
  2. Женевські конвенції I–IV про захист жертв війни 1949 р. і протоколи I–II до них 1977 р.
  3. Конвенція про статус біженців 1951 р.; протокол до неї 1966 р.
  4. Міжнародна конвенція про виключення всіх форм расової дискримінації 1965 р.
  5. Міжнародна конвенція про громадянські й політичні права 1966 р., а також додаткові протоколи до неї 1966 і 1989 рр.
  6. Конвенція про виключення всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р.
  7. Конвенція проти катувань та іншого нелюдського і принижуючого поводження 1984 р.
- Крім широкого списку засобів захисту прав людини, визнаних на міжнародному рівні, Конституція (стаття II, розділ 3) містить перелік прав громадян БіГ, що включає:
1. Право не бути суб'єктом катувань, жорстокого, принижуючого й нелюдського поводження або покарання.
  2. Право не бути в рабстві й не піддаватися примусовим роботам.
  3. Право на справедливий розгляд цивільних і кримінальних справ, а також інші права у сфері кримінального провадження.

Для забезпечення виконання всіх вищеперерахованих прав у Доповненні 6 до Дейтонських угод указується на необхідність створення Комісії з прав людини, що складається з омбудсмена й Палати з прав людини. Ці два інститути зобов'язані розглядати: а) неперевірені або очевидні порушення прав людини, задекларовані в Європейській конвенції із захисту прав людини й основних свобод, а також у протоколах до неї; б) неперевірені або очевидні факти дискримінації на ґрунті статі, раси, кольору шкіри, релігії, політичних і інших переконань, національного або соціального походження, приналежності до національних меншостей, власності, народження й інших ознак, що виникають при реалізації своїх прав і свобод, задекларованих у міжнародних договорах, перелік яких представлений у Додатку до Доповнення. Приховані та явні порушення можуть вчинятися посадовими особами або органами партій, кантонів, муніципалітетів, а також індивідами, які діють під впливом таких посадових осіб або органів (Доповнення 6, розділ 2).

У післявоєнному контексті надзвичайно важливою є стаття II.8 Конституції:

*«Усі компетентні органи управління в Боснії й Герцеговині зобов'язані співпрацювати і забезпечувати вільний доступ до будь-яких міжнародних механізмів моніторингу за дотриманням прав людини, розроблених для Боснії й Герцеговини, для контролюючих органів, створених на основі міжнародних договорів, зазначених у Доповненні 1 до Конституції; Міжнародного трибуналу по колишній Югославії (і зокрема, будуть підкорятися розпорядженням, виданим відповідно до ст. 29 Статуту Трибуналу), а також інших організацій у сфері забезпечення прав людини, санкціонованих Радою Безпеки ООН».*

Функції зазначених інститутів із захисту прав людини більш детально будуть описані нижче.

### **Зміни в організації й несенні служби**

Імовірно, що структура поліції була змінена, у першу чергу, відповідно до нової політичної географії БіГ. Наприклад, з кінця війни до 1997 р. управління боснійською (мусульманською) поліцією Боснії й Герцеговини здійснювалося міністерством внутрішніх справ у Сараєво, а також сімома управліннями (у містах Сараєво, Зіниця, Добой, Бихач, Тузла, Мостар і Горажде). Структурно вона була представлена моторизованими патрулями, дорожніми патрулями, підрозділами кримінального розслідування й службою державної безпеки. Повністю незалежною від мусульманської поліції була поліція Хорватської республіки Герцег-Босна, основну увагу якої було спрямовано на питання державної безпеки, кримінального розслідування, регулювання дорожнього руху; спеціальним операціям і розвідці, прикордонній й митній службам. Хорватська поліція діяла в наступних округах західної й центральної БіГ: Мостар, Лівно, Травнік-Вітез, Дервента, Жепче, Киселяк, Яйце й Ораш'є (Dziedzic and Bair, 1998). Поліція РС мала аналогічну підготовку й виконувала ті ж функції, що й поліція інших етнічних груп, але основний акцент робився на охороні кордонів, проведенні спеціальних операцій і забезпеченні державної безпеки. Як указували дослідники (Dziedzic and Bair, 1998), сербська поліція на муніципальному рівні здійснювала розвідувальні функції, проводила напіввійськові операції, забезпечувала охорону військових злочинців, таких як Радован Караджич. Після війни штаб сербської поліції розташовувався в Палі, а основні ділянки перебували в містах Баня Лука, Бієліна, Брчко, Фоча, Хан Пієсак, Прієдор і Требінье.



Першим завданням реструктуризації поліції після війни було створення таких структур, які відповідали б новій політичній географії БіГ. З підписанням Боннсько-Петерсберзької угоди про реструктуризацію поліції Федерації у квітні 1996 р. МООНБГ досить швидко сформувала нові поліцейські формування в більшості кантонів Федерації. Винятком стали два кантони боснійських хорватів, Лівно й Широки Брийєг, на західному кордоні БіГ з Хорватією, які дотепер мають намір приєднатися до Хорватії. Існує ряд розбіжностей між цими кантонами й МООНБГ, зокрема, з питань символіки, а також прийому на службу представників національних меншин. Не таким динамічним був прогрес у Республіці Сербській, де реструктуризація не починалася аж до грудня 1998 р., тобто на два з половиною роки пізніше. Сербська поліція була пізніше реорганізована відповідно до змін кордонів судових округів. Кількість управлінь громадської безпеки скоротилася з дев'яти до п'яти, у містах Баня Лука, Добой, Бієліна, Сербське Сараєво й Требінье. Таким чином, була почата спроба налагодити взаємодію між поліцією й судовими органами.

Першим великим досягненням поліцейської реформи в БіГ стало скорочення чисельності поліції до рівня, прийнятого в інших європейських країнах. Протягом війни поліцейські сили були значно збільшені. Наприклад, армія боснійських мусульман будувалася на базі місцевої поліції. Багато поліцейських формувань різних етнічних груп використовувалися в якості напіввійськових (Bair and Dziedzic, 1998). До кінця війни загальна чисельність поліції в БіГ дорівнювала 44750 чоловік, у тому числі 32750 — у Федерації й 12000 — у Республіці Сербській (SRSG Report, 13 December 1995). У Федерації й Республіці Сербській на одного поліцейського припадало 60–100 громадян, тоді як відповідно до європейського стандарту на одного поліцейського припадає 380 громадян (Bair and Dziedzic, 1998). МООНБГ було розроблено дві основні угоди у сфері поліцейської реструктуризації: «Рамкова угода з реструктуризації, реформування й демократизації поліції в Республіці Сербській» (9 грудня 1998 р., далі — Рамкова угода) і «Угода про реструктуризацію поліції Федерації Боснії й Герцеговини» (25 квітня 1996 р., далі — Боннсько-Петерсберзька угода), згідно з якими РС дала згоду на скорочення чисельності поліції з 12000 до 8500 чоловік; а Федерація — з 32750 до 11500. Федерація вийшла на заплановані показники до кінця 1997 р.

МООНБГ відіграла важливу роль у проведенні відбору кадрів для продовження служби в поліції Федерації шляхом розробки матеріалів іспиту, що охоплював знання нової боснійської Конституції, нового Кодексу поведінки працівника поліції, та співбесіди з питань ролі поліції в розвитку демократичного суспільства. Успішне складання цього іспиту була обов'язковою умовою для продовження служби в поліції. Обов'язковим було також психологічне тестування всіх офіцерів. Однак керівництво Федерації направляло для складання іспитів тільки тих офіцерів, які вважалися підготовленими для цього. Тільки 29 з 1350 кандидатів не склали іспит, і всього лише десять було направлено на проходження психіатричного огляду. Як відзначалося дослідниками (Bair and Dziedzic, 1998), «замість відбору, що мав на увазі відсторонення осіб, визнаних винними в некомпетентності, корупції, злочинах (включаючи й військові злочини), ми зіштовхнулися з рядовим процесом скорочення чисельності». Не дивно, що від усіх цих процедур довелося відмовитися відразу після їх проведення в найперших кантонах. У результаті, МООНБГ втратила будь-який контроль над всіма процесами відбору поліцейських у Федерації, а в Республіці Сербській — тим більше, оскільки там процеси взаємодії з місією перебували на ще більш низькому рівні. Більшість спостерігачів стверджують, що відбір усе-таки проводився не за професійними якістьми, а за політичною лояльністю того або іншого кандидата.

Паралельно з метою зменшення кількості поліцейських сил у БіГ, МООНБГ переслідувалася мета їх демілітаризації. Призначенням нової поліції є служіння й захист усіх громадян, а не оборона конкретних етнічних груп. Демілітаризація поліції є одним з найважливіших аспектів демократизації роботи поліції. Починаючи з серпня 1997 р., МООНБГ, за підтримки СФОР<sup>8</sup>, почала проведення регулярних перевірок поліцейських дільниць з метою забезпечення того, що місцева поліція мала зброю лише в кількості, необхідній для несення служби в зоні своєї відповідальності — з розрахунку: одна гвинтівка на десять чоловік і один пістолет на кожного офіцера (UNMIBH SRSG Report, December 1997). Протягом першого року реалізації програми було конфісковано величезну кількість зброї, включаючи протитанкові міни, ракети, гранатомети й гранати. Програма демілітаризації місії також поширювалася й на «спеціальну поліцію» кожної з трьох етнічних груп БіГ. Ці сили підлягали контролю з боку СФОР, але після проходження підготовки, організованої місією, і початку процесу сертифікації, що більш детально буде описаний нижче, багато поліцейських було переведено в нову спеціальну поліцію або антитерористичні підрозділи, хоча деякі поліцейські були обвинувачені у вчиненні військових злочинів (UNMIBH SRSG Report, September 1997). Інтегрування спеціальних сил Федерації зайняло значно більше часу (оскільки під контролем Федерації перебували загони як мусульман, так і хорватів; тоді як у Республіці Сербській — винятково сербів), але було завершено вже до початку 2000 р. (UNMIBH SRSG Report, March 2000).

Багато спостерігачів вважають, що в період проведення відбору як у РС, так і в багатьох, якщо не в усіх, кантонах Федерації цей процес був заснований більше на перевірці політичної лояльності поліцейських до правлячої верхівки, ніж на їхніх знаннях і професійних уміннях. У відповідь на це керівництвом МООНБГ розроблено ще більш детальний, трьохетапний процес сертифікації всіх поліцейських БіГ. Першим етапом такого процесу стала реєстрація всіх офіцерів. Для того, щоб пройти на наступний рівень — одержання тимчасового дозволу на роботу — офіцерові необхідно було відповідати наступним критеріям:

- претендент на роботу повинен досягти віку 18 років;
- бути громадянином БіГ;
- пройти тест на відповідність стандартам поліцейської служби, а також психологічний тест;
- претендент у цей час зобов'язаний виконувати поліцейські функції;
- претендентові не було пред'явлене обвинувачення Міжнародним карним трибуналом по колишній Югославії;
- не має судимості (крім дрібних провин);
- не подавав про себе неправдивих відомостей при проведенні реєстрації.

З моменту видачі офіцерові тимчасового дозволу він/вона одержує від МООНБГ ідентифікаційний жетон і має право виконувати поліцейські функції. Остаточна сертифікація виробляється тоді, коли місія приймає остаточне рішення про відповідність офіцера всім стандартам служби в поліції, що діє на демократичних началах (UNMIBH IPTF-P02/2000).

У період проведення сертифікаційного процесу МООНБГ створила поліцейську базу даних. Ця база даних, поряд з вимогою місії щодо використання ідентифікаційних жетонів

<sup>8</sup> СФОР (Сили стабілізації) — військове багатонаціональне угруповання під егідою НАТО, що відповідало за реалізацію військових аспектів Дейтонських угод.

при здійсненні правоохоронних функцій, а також мандат, що впливає з положень Дейтонських угод і Резолюцій Ради Безпеки, дозволили МООНБГ здійснювати додатковий контроль над діяльністю місцевої поліції в БіГ. Зокрема, місія одержала можливість розробити детальний план з вилучення тимчасових дозволів на виконання поліцейських повноважень. Крім випадків влучення дозволів при здійсненні серйозних порушень закону, МООНБГ може позбавити права діяльності тих офіцерів, які надали «неправдиві відомості», одержали два рапорти про невідповідність (або за істотні прогалини в службовій діяльності, або за серйозні порушення закону), або чії дії під час війни «показали нездатність або небажання додержуватися міжнародних стандартів у сфері охорони прав і свобод людини» (UNMIBH IPTF-P-2001). Одним з найбільш серйозних обмежень повноважень місію було те, що відсторонені від служби поліцейські часто знову приймалися на службу міністерством внутрішніх справ. Якщо посади, на які вони призначалися, не були безпосередньо пов'язані з виконанням поліцейських повноважень, то на них мандат МООНБГ не поширювався. Місії ООН для звільнення службовців у таких випадках доводилося вдаватися до допомоги Верховного представника у сфері імплементації цивільних аспектів Дейтонських угод.

Підготовка поліцейських також була побудована відповідно до нових реалій поліцейської діяльності БіГ. МООНБГ разом з донорами (наприклад, програмою міністерства юстиції США МПППО, Німеччиною й Австрією) були організовані програми навчання для вже працюючих поліцейських і новоприйнятих на службу. Перше ніж офіцер одержить остаточний сертифікат на право займатися правоохоронною діяльністю, йому необхідно пройти шість обов'язкових навчальних курсів: права людини (включаючи роль поліції в демократичному суспільстві, розроблену МПППО), перехідні навчальні курси (з акцентом на основні навички «демократичної» роботи в поліції), правила дорожнього руху, основи управління, комп'ютерна підготовка, а також правоохоронна робота із залученням громадськості (UNMIBH, 2000). Крім таких обов'язкових курсів для всіх офіцерів, МООНБГ, МПППО й іншими донорами розроблено ряд спеціалізованих курсів (від вогневої підготовки до організації боротьби з торгівлею людьми й масовими безпорядками)<sup>9</sup>.

Більшість навчальних програм, описаних вище, проводилися у вигляді шестимісячних курсів, організованих у двох поліцейських академіях (у містах Баня Лука і Сараєво). МООНБГ за підтримки МПППО допомогла владі здійснити програму переходу до академічної системи підготовки. Курсанти проходять шестимісячний курс підготовки в академії, а потім проводять шість місяців на стажуванні, перш ніж одержати статус кваліфікованого працівника. Програма навчання в академії, розроблена місцевими викладачами у взаємодії з МООНБГ, включає шість вищезгаданих обов'язкових курсів, а також інші технічні й спеціальні дисципліни. Протягом 2002 р. викладання в обох академіях стало забезпечуватися силами місцевих викладачів.

Ці академії відіграють ключову роль у стратегії місії щодо збільшення числа представників національних меншин у різних поліцейських формуваннях у БіГ, що є важливим компонентом процесу реформування й демократизації поліції. Боннсько-Петерсберзька угода (25 квітня 1996 р.), Рамкова угода (9 грудня 1998 р.), а також рекомендації офіцерів МПССН дозволили визначити кількість поліцейських з числа представників етнічних

<sup>9</sup> Див. Додаток 4 (UNMIBH MIP-MAP, 2000) з детальним списком тренувальних курсів UNMIBH.

меншин у кожному з муніципалітетів<sup>10</sup>. Спроби місії збільшити представництво етнічних меншин реалізовувалися в трьох напрямках за допомогою: 1) курсів підвищення кваліфікації для поліцейських офіцерів з числа біженців і переміщених осіб; 2) добровільної програми з відновлення офіцерів на довоєнному місці роботи, де вони були представниками національних меншин; 3) навчання новобранців в одній з двох нових академій. Офіцери, які на добровільних засадах поверталися до колишнього місця служби або проходили курси підвищення кваліфікації, призначалися на посади командного складу, у той час як новобранці, більша частина яких у місцях майбутньої служби належать до національних меншин, починають свою роботу з найнижчого щабля кар'єрних сходів. Основна маса новобранців повинна направлятися в ті області, у яких вони, згідно з Боннсько-Петербурзькою угодою й Рамковою угодою, належать до етнічних меншин. Однак винятком з цього правила є розподіл жінок-новобранців, які можуть представляти основну етнічну групу в кожному з муніципалітетів.

Більшість з описаних вище реформ були спрямовані на моральні або ділові якості офіцерів. Тільки недавно МООНБГ почала підходити до систематичної оцінки діяльності поліції як державного інституту. Одним з перших інституціональних проектів МООНБГ, ініційованих на початку 2000 р., був Проект поліцейських комісарів, спрямований на те, щоб виключити вплив політиків на поліцію. Недавня доповідь Міжнародної кризової групи (ICG 2002: 34) подає оцінку становища в міністерствах внутрішніх справ БіГ:

*На відміну від звичного для Заходу поділу сфер діяльності міністрів (тих, хто визначає політику) і цивільних службовців (тих, хто реалізує її), міністри внутрішніх справ Боснії вважають за належне втручатися в мікроуправлінські процеси, аж до відбору й прийому на службу окремих кандидатів, а також проведення дисциплінарної політики.*

Проект поліцейського комісара був розроблений для того, щоб деполітизувати поліцейську діяльність шляхом відсторонення міністрів від втручання в повсякденний процес прийняття рішень у сфері управління діяльністю поліції й призначення незалежного, професійного поліцейського комісара, який би відповідав за ці рішення. В етнічно змішаних кантонах Проект переслідує також ще одну мету. У таких кантонах міністр внутрішніх справ призначається з осіб, які належать до однієї етнічної групи (або хорват, або боснієць), а заступник міністра — з іншої. Не дивно, особливо зважаючи на те, що виплата грошового забезпечення здійснюється роздільно, що в цих кантонах боснійські офіцери звітують перед боснійським міністром, а хорватські — перед хорватським. Проект був розроблений для того, щоб мінімізувати, а в ідеалі й перервати, подвійні ланцюжки управління шляхом залучення однієї професійно (а не політично) відповідальної особи до прийняття щоденних рішень у сфері правоохоронної діяльності.

Кожен поліцейський комісар (один на кожний кантон і державне утворення) має відповідати певним стандартам: мати вищу освіту, мінімум вісім років досвіду служби в поліції, мінімум чотири роки займати вищу керівну посаду, а також повинен демонструвати здатність управляти широкомасштабними операціями. До того ж комісар не

<sup>10</sup> У БіГ існує складна концепція національних меншин. Згідно з Дейтонською угодою БіГ складають три народи — серби, хорвати, боснійці. Жоден з них не може вважатися меншиною. Однак у контексті поліцейських реформ, як і в більшості випадків інших основних реформ, поняття меншості локалізується до умов даного муніципалітету, залежно від складу населення регіону.

повинен бути активним членом політичної партії або займати в політичній партії виконавчі або представницькі посади останні десять років. Для того, щоб переконатися, що комісар не стане черговою бюрократичною ланкою між політиками й поліцією, він/вона обирається Незалежною відбірною комісією, що складається з семи членів — двох представників міністерства й п'ятьох представників громадянського суспільства: юристів, кримінологів або правознавців, але не представників політичних партій (UNMIBH Policy IPTF-P06/2001 A).

Ще одним недавнім нововведенням місії став Проект системного аналізу. Цей проект, розпочатий у грудні 2001 р. під егідою відділу з прав людини місії ООН, має на меті стимулювати ефективність, прозорість і підзвітність поліції. Проект оцінює кожне управління поліції в БіГ за такими критеріями (Annex 5, UNMIBH MIP-MAP 2002):

1. Організація й структура управління.
2. Структура особового складу й просування по службі.
3. Функціональні обов'язки.
4. Навчання й розвиток персоналу.
5. Зовнішні й внутрішні механізми дисциплінарної відповідальності.
6. Операційне, допоміжне й технічне забезпечення.
7. Процедури огляду іноземців і попередження транснаціональної й організованої злочинності.
8. Процедури кримінального розслідування й попередження злочинності/взаємодія поліції й прокуратури.
9. Взаємодія з іншими правоохоронними органами, судами й іншими інститутами.
10. Процедура позбавлення волі.
11. Процедура бюджетного контролю й фінансового управління.
12. Правова база, постійно діючі інструкції.

Крім оцінки управління в поліції за цими критеріями, проект також передбачає створення спеціальних груп, які на місцях реалізують рекомендації, зроблені під час аналізу. На жаль, цей проект тільки недавно був уведений у дію. Першою була зроблена оцінка діяльності поліції м. Брчко. Процес оцінки зайняв кілька місяців. Інші дільниці були оцінені за восьмимісячний період або навіть менш того, тобто кілька тижнів — на одну дільницю. Багато спостерігачів, як зовнішні, так і внутрішні, упевнені, що проект був розроблений більш для того, щоб оцінити діяльність МООНБГ у БіГ, ніж для реформування її місцевої поліції. Не дивно, що до кінця оцінки МООНБГ визнала всі місцеві правоохоронні органи готовими до демократичного виконання службових обов'язків.

### **Зміни в службовій діяльності поліції**

Одна з основних змін у діяльності поліції після війни торкнулася практики організації дорожніх контрольних-пропускних пунктів. У часи існування Югославії дорожні пункти служили одним з основних засобів здійснення взаємодії поліції з громадянами й були методом контролю над населенням (Dziedzic and Bair, 1998). В умовах глибоко розділеної за етнічним принципом післявоєнної Боснії, ці пункти служили засобом контролю над свободою пересування. Представникам однієї етнічної групи шляхом залякування або навіть за допомогою фізичної сили не дозволялось пересуватися на територію, контрольовану іншою групою. Одне з перших завдань, що стояли перед МООНБГ, полягало в підвищенні ступеня свободи пересування до рівня, що відповідає статусу

демократичного суспільства, за допомогою мінімізації впливу таких перевірочних пунктів. Місії це вдалося шляхом впровадження нової політики, при якій місцева поліція повинна була просити дозволу в МПССН установлювати статичні контрольні-пропускні пункти більш ніж на півгодини. При цьому вона була зобов'язана представити докази необхідності встановлення таких пунктів з метою попередження або припинення злочину, а не для здійснення контролю над свободою пересування. МООНБГ досить легко вдалося перетворити цю політику в життя за допомогою підрозділів СФОР, незважаючи на недостатню взаємодію з місцевою поліцейською владою, особливо в РС.

Одним з важливих і обов'язкових компонентів політики, що вписувалася в ідеологію й мандат МООНБГ, були обов'язкові спільні, тобто багатонаціональні, патрулі на змішаних територіях. Наприклад, об'єднані патрулі хорватів і боснійців почали діяти в етнічно змішаних кантонах №№ VI (центральна Боснія) і VII (Мостар) ще до закінчення 1997 р. (UNMIBH SRSG Report, December 1997). Досить швидко спільні патрулі були організовані в м. Брчко, усього протягом року після винесення остаточного рішення арбітражним судом у березні 1999 р. Поліція м. Брчко стала першою діючою багатонаціональною поліцією на території Боснії, а також першим багатонаціональним інститутом у м. Брчко. На жаль, введення спільних патрулів мало вплинуло на ліквідацію паралельних систем управління, які стали справжнім нещастям для змішаних кантонів Федерації.

Незначний прогрес відзначається з упровадженням практики охорони правопорядку за допомогою громадськості. Він проходить повільно, хоча ці питання вивчаються в поліцейських академіях і на обов'язкових курсах для місцевої поліції, організованих МООНБГ. Справи йдуть краще з уведенням велосипедних поліцейських патрулів. Цьому нововведенню сприяла програма МПППО Департаменту юстиції США, що забезпечила поліцію м. Сараєво велосипедами, а також іншим необхідним устаткуванням. Після успіху таких патрулів у Сараєво програму повільно почали поширювати й в інших частинах БіГ.

Ще одним, більш важливим проектом МПППО стало поширення за допомогою й за підтримки МПССН у всіх поліцейських підрозділах БіГ «Посібника з поведінки поліцейських»<sup>11</sup>. Оскільки МПППО, на відміну від МПССН, не мала мандат на здійснення діяльності в Боснії, їй у розробці цих посібників доводилося покладатися на співробітництво з місцевими підрозділами поліції. У результаті існують різні їх варіанти (або, скоріше, недовлік гармонізації) інструкцій, виданих у різних областях і кантонах. Однак відзначається високий ступінь прихильності поліції до посібників через причетність кожного поліцейського формування, під керівництвом МПППО, до їх розробки. МПППО заявила, що Посібник з поведінки поліцейських відповідає принципам демократичної роботи поліції.

## **Зміни в нагляді й контролі за поліцією**

Додаток 6 до Дейтонських угод вимагає створення Комісії з прав людини для сприяння сторонам у виконанні їхніх зобов'язань за різними міжнародними конвенціями у сфері охорони прав людини, включеними у Конституцію БіГ. Комісія складається з двох органів: представництва омбудсмена й Палати прав людини. Теоретично ці два органи існують

<sup>11</sup> Хоча Проект системного аналізу констатує наявність певних проблем, пов'язаних з „втручанням” МПППО у справи МООНБГ (UNMIBH IPTF Human Rights Office, 2002a; 2002b; 2002c), місія ООН, у разі необхідності, висловлювала готовність приймати допомогу від дуже компетентної МПППО, яка навіть здійснювала підготовку офіцерів МПССН.

для розгляду скарг, пов'язаних з порушеннями прав людини, включаючи скарги відносно поліції. На практиці великі затримки, а також мінімальна можливість виконання рішень цих органів призводять до того, що якщо потерпілі й вирішують розголосити порушення їхніх особистих прав, то вдаються до допомоги безлічі міжнародних організацій, що працюють у БіГ — особливо ОБСЄ, СФОР, УВКДБ, УВП.

Разом з тим, скарги на порушення прав людини з боку поліції розглядаються МООНБГ. Лондонська Рада зі встановлення миру на своєму засіданні в 1996 р. закликала МПССН сприяти місцевій владі в розслідуванні справ про порушення прав людини з боку поліції, а також при необхідності «проводити розслідування щодо справ про порушення прав людини представниками правоохоронних органів» (ICG, 1999). Резолюцією 1088 Ради Безпеки ООН МПССН місії були наділені такими правами. До квітня 2002 р. МООНБГ «було розслідувано (або надана допомога місцевій владі в розслідуванні) більше тринадцяти тисяч справ, пов'язаних з порушеннями прав людини співробітниками правоохоронних органів. Одинадцять тисяч з них були розкриті» (UNMIBH Achievements, April 2002).

За даними представника органів захисту прав людини МООНБГ (особисте листування), справи підрозділялися на основних три типи (див. схему III.1.1), кожний з яких відрізнявся особливим механізмом закриття:

1. *Справи, пов'язані зі зловживаннями офіцером поліції своїми службовими повноваженнями відносно власності:* закриваються, якщо буде доведено, що офіцер поліції або звільнив спірне майно, або звільнився зі служби.
2. *Справи, пов'язані з насильством відносно національних меншин:* закриваються, якщо буде доведено, що це було необхідно для виявлення й затримки правопорушника. Такі справи розслідуються досвідченими слідчими МПССН і/або керівником регіонального підрозділу з прав людини.
3. *Справи, пов'язані зі зловживаннями поліції:* закриваються тільки після того, як будуть вжиті відповідні дисциплінарні заходи з боку Внутрішнього органу контролю поліції, а також після того, як МООНБГ буде подано рапорт про службову невідповідність або буде ухвалено рішення щодо позбавлення офіцера права займатися поліцейською діяльністю. Якщо вчинення правопорушення передбачає кримінальну відповідальність, працівник служби із захисту прав людини ще до закриття справи передає її прокуророві. Моніторинг справ на судовій стадії карного провадження регулярно здійснюється підрозділами із захисту прав людини. Справи цього виду закриваються тільки після ретельного розслідування. У всіх інших випадках Консультативна група кримінальної юстиції, підрозділ МООНБГ, відповідальний за спостереження за діяльністю системи юстиції здійснює моніторинг провадження аж до закриття справи в підрозділі із захисту прав людини. Такі повноваження щодо ведення слідства в поєднанні з повноваженнями щодо підготовки рапорту про службову невідповідальність і позбавлення права офіцерів на заняття поліцейською діяльністю є дієвим засобом МООНБГ у сфері запобігання випадків порушення прав людини з боку поліції БіГ і покарання винних.

Крім таких зовнішніх механізмів контролю, МПППО й МООНБГ надали допомогу місцевій поліції у створенні підрозділів внутрішнього контролю або підрозділів професійних стандартів (ППС). Ці підрозділи проводять внутрішні розслідування й, у випадку підтвердження фактів порушення, передають справи в дисциплінарні комітети поліції. На жаль, поодинокі випадки, коли підрозділи професійних стандартів дійсно працюють у правоохоронних органах БіГ. Багато підрозділів ПС дислокуються в тих же приміщеннях, що й поліцейські, справи яких вони повинні розслідувати. У своїй доповіді Міжнародна кризова

група (ICG, 2002: 38) стверджує, що ППС перебувають під політичним впливом, і цитує внутрішню американську доповідь:

*Незважаючи на те, що міністри і їхні заступники призначаються на посаду своїми урядами й офіційно не можуть перебувати під слідством своїх ППС, вони іноді просять ППС провести розслідування щодо висунутих обвинувачень. Якщо виявлені факти щодо обвинувачуваних підтверджуються, можуть застосовуватися заходи реагування.*

У деяких випадках ППС може не проводити розслідування в справі без тиску з боку підрозділів із захисту прав людини МООНБГ.

Ці проблеми з ППС відбиті в доповідях МООНБГ з Проекту системного аналізу (UNMIBH IPTF Human Rights Office, 2002a; 2002b; 2002c): 1) керівники поліцейських дільниць приймають рішення, не узгоджуючи його з ППС; 2) покарання свідчать про протекціонізм; 3) багато справ припиняється через порушення терміну давності; 4) відсутня система подачі скарг підлеглими; 5) має місце тенденція до перекваліфікації характеру правопорушення з більш тяжкого на менш тяжке.

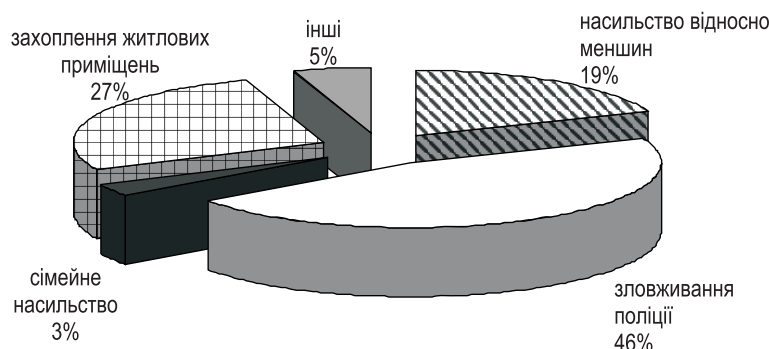


Схема III.1.1. Основні види порушень прав людини за даними МООНБГ

## Оцінка виконання й успіхи реформ

### **Просування до професійної, орієнтованої на службу народу, підзвітної й ефективної поліції**

Порівняно зі стандартами діяльності поліції наприкінці 1995 р., коли були підписані Дейтонські угоди, правоохоронна система БіГ значно просунулася вперед у напрямку створення професійної, підзвітної, транспарентної, ефективної та орієнтованої на служіння суспільству поліції. Усі правоохоронні служби в БіГ були сертифіковані Проектом системного аналізу МООНБГ. Усі працюючі офіцери пройшли трирівневу перевірку, і тільки після цього були призначені на посаду. Місією була створена багатонаціональна Прикордонна служба, що значно знизила рівень корупції й контрабанди. Була гарантована свобода пересування на всій території країни. Боснійські й хорватські офіцери, а також службовці міністерства працюють разом у глибоко розколеному Мостарі, у єдиному інтегрованому міністерстві кантону. Боснійські й хорватські поліцейські в цьому, також як і в інших змішаних і етнічно розділених кантонах і муніципалітетах, патрулюють спільно. Було створено дві поліцейські академії, які навчають основ роботи поліції в демократичному суспільстві. У всіх поліцейських структурних одиницях були створені



посади Комісара поліції або Директора поліції для того, щоб мінімізувати політичне втручання в повсякденні справи поліцейської роботи.

Але, незважаючи на ці й інші значні досягнення, слід багато чого зробити, щоб забезпечити ефективну й демократичну роботу поліції БіГ. Місцева влада боролася не на життя, а на смерть проти будь-яких реформ у поліції, і де це було у сфері її компетенції, заважала й намагалася звести до мінімуму наслідки цих реформ. Наприклад, чисельність поліції була досить швидко знижена до рівня, встановленого МООНБГ, але влада залишила на місцях тих офіцерів, які були лояльні до місцевої політичної верхівки, хоча ті й не завжди відповідали професійним вимогам. Незважаючи на те, що місцеві поліцейські керівники погодилися підписати угоди про збільшення набору на службу осіб з числа національних меншин, реалізація цих угод стала досить проблематичною. РС погодилися збільшити представництво національних меншин (тобто не-сербів) у своїй поліції до 20%, але до середини 2002 р. тільки 4,9% офіцерів представляли національні меншин. У Федерації показник представництва меншостей набагато вищий (15,5%), але зовсім не зрозуміло, як він був врахований, тобто, у яких муніципалітетах боснійців і хорватів можна вважати національними меншинами, і чи враховувалася при цьому чисельність прикордонної поліції (повністю багатонаціональної) (UNMIBH SRSG Report, June 2002). У всякому разі, сербські офіцери залишаються катастрофічно мало представленими у Федерації. Більше того, незважаючи на те, що мало місце кілька успішних призначень офіцерів на посади вищої й середньої ланки завдяки проходженню курсів підвищення кваліфікації (найбільш яскраві приклади: серб — начальник поліції м. Дрвар і боснієць — заступник начальника поліції в м. Сребреніца), офіцерам з національних меншин доводиться проходити навчання в поліцейських академіях і починати службу з рядових посад. У результаті великого впливу на роботу поліції своїх муніципалітетів вони не мають (UNMIBH Achievements, April 2002). Угоди про зменшення кількості офіцерів з етнічної більшості, які проходять підготовку в академіях, дуже часто не реалізуються через те, що підготовка продовжувала вестися в інших навчальних закладах (наприклад, у коледжі й середній школі поліції в РС) або шляхом призначення на вакантні посади представників більшості (UNMIBH IPTF Human Rights Office, 2002c). Слабкі результати були досягнуті й при призначенні поліцейських з національних меншин посади старшої або середньої ланки.

Не дивно, що через відсутність успішної інтеграції в багатьох містах БіГ поліція не занадто активно захищає права національних меншин. Наприклад, на церемонії закладки мечеті Ферхадія<sup>12</sup> 7 травня 2001 р. у м. Баня Лука (столиця РС) поліція не змогла протидіяти заворушенням, влаштованим місцевими сербами, які підпалили сім автобусів, що доставили на церемонію боснійців з усієї країни, заблокували на сім годин у будинку Ісламського центру близько чотирьох сотень гостей, включаючи кількох високопоставлених закордонних представників, і навіть забили одного літнього боснійця до смерті (ICG Balkans report, October 2001)<sup>13</sup>. Поліція, що не виявила великої активності в придушенні бунту, була ще менш успішною в проведенні розслідування по цій справі. Кільком сотням офіцерів було наказано підготувати рапорти про те, що вони бачили, лише через місяць, і то під міжнародним тиском. Відповідно до доповіді Міжнародної кризової групи (ICG Balkan Report, Ос-

<sup>12</sup> Мечеть Ферхадія була підірвана сербськими властями у 1993 р., незважаючи на те, що бої в Баня Луці не велися. Решта 15 мечетей в Баня Луці також були зруйновані.

<sup>13</sup> Аналогічні заворушення, хоч і менші за масштабами, але з аналогічною реакцією поліції, мали місце у Требїнє за кілька днів до подій у Баня Луці.

tober 2001: 35) «ці рапорти були написані з професіоналізмом і ретельністю учнів, яких залишили після уроків писати на дошці свої вибачення». Більш того, сім офіцерів спочатку дали свідчення судді про кількість учасників заворушень, але пізніше забрали їх, посилаючись на те, що більше не могли згадати нічого. МООНБГ кваліфікувала це як дачу неправдивих свідчень, і пізніше ці офіцери були звільнені.

Після усвідомлення політичних наслідків цих заворушень і відчуваючи тиск міжнародної громадськості, влада РС почали діяти, прийнявши відставку міністра внутрішніх справ, начальника безпеки й глави безпеки в Баня Луці, а також звільнивши з посади заступника міністра внутрішніх справ. Церемонія закладки мечеті все-таки відбулася 18 червня, коли була задіяна максимальна кількість поліцейських. При цьому поліція заарештувала велику кількість порушників правопорядку й використала проти демонстрантів сльозоточивий газ і водомети. Утім, навіть по закінченні року слідство так і не виявило організаторів протесту, не дивлячись на (або саме з цієї причини) високий рівень втручання політичних структур у цю справу<sup>14</sup>.

Такий недостатній рівень захисту національних меншостей і їх прав поширився й на інші райони РС. МООНБГ одержала 316 повідомлень про погрози або напади на представників меншин у РС у період з березня 2000 р. по липень 2001 р. Міжнародна кризова група повідомляє, що лише за деякими з цих інцидентів заводилися кримінальні справи (ICG Balkan Report October 2001). Хоча МООНБГ припускає, що влади РС навчилися краще справлятися з такими інцидентами відносно національних меншин, а також іншими ситуаціями з охорони громадського порядку торік (UNMIBH SRSG Report June 2002), мораллю цієї історії, як стверджує Міжнародна кризова група (ICG October 2001: 37), є те, «що влада РС може забезпечити безпеку й захист релігійних і інших прав людини не-сербів тільки в тому випадку, якщо знають, що вони зобов'язані зробити це з метою уникнути гніву міжнародного співтовариства». Незважаючи на те, що вага подібних інцидентів у Федерації значно нижча, проблема все-таки залишається й там, особливо у тих муніципалітетах, де домінують хорвати (м. Столац).

Зусилля МООНБГ з реєстрації місцевої поліції увінчалися деяким успіхом. Місія мала можливість відсторонити від служби величезну кількість офіцерів, які вчинили грубі порушення прав людини. Приміром, в останній доповіді (від 8 червня 2002 р.) спецпредставник Генсека ООН відзначає, що з часу минулої доповіді (листопад 2001 р.) було тимчасово відсторонено від посади 68 офіцерів, 27 — за військові злочини (аж через сім років після закінчення війни). Крім того, ще 208 офіцерів перебувають під слідством у зв'язку з їхньою участю у війні. Однак це також указує на певні проблеми з проведенням чисток. Наприклад, у м. Братунац офіцери, які під час війни працювали охоронцями таборів, залишаються на службі. Навпаки, жоден боснійський офіцер не працює в Братунаці, хоча до війни боснійці становили більшість у цьому муніципалітеті<sup>15</sup>. Це не сприяє появі почуття захищеності в представників національних меншин, що повертаються в цей район. Більш того, багато офіцерів, позбавлені місією права на роботу в поліції, були відновлені в Міністерстві внутрішніх справ, звідки вони продовжують впливати на роботу поліції. Інші колишні офіцери були призначені на важливі політичні посади або ключові пости в громадських організаціях. Залишається дотепер неясним, наскільки усунення з

<sup>14</sup> Див.: ICG Report No. 118 (8 Oct. 2001).

<sup>15</sup> За даними бесіди з членом муніципальної ради Братунаца.

посад, проведене МООНБГ, вплинуло на роботу поліції, оскільки політичні партії не упускають можливості призначити собі нових лакеїв.

Проект Комісара поліції є необхідним для усунення такої проблеми, також як і інших форм політичного впливу на поліцію. Однак залишається незрозумілим, наскільки він стане успішним. Місцеві політичні влади чинять величезний опір проекту. З урахуванням децентралізованої політичної системи в БіГ закони про органи внутрішніх справ повинні бути прийняті у всіх десяти кантонах і двох державних утвореннях, а також уведена посада комісара поліції (або директора поліції на рівні державного утворення). Існувало безліч варіантів закону залежно від політичної ситуації в регіоні. Зрештою, Надзвичайний представник Вольфганг Петриш<sup>16</sup> одним зі своїх останніх кроків на займаній посаді з метою досягнення гармонізації змусив прийняти уніфікований закон у всіх кантонах і державних утвореннях. Єдиною турботою сьогодні є питання, наскільки місцеві влади прагнуть співробітничати. Восени 2002 р. кілька міністрів кантону Х пішли у відставку через розбіжності щодо питання призначення в цьому кантоні комісара поліції. Крім того, існують серйозні побоювання відносно рівня незалежності Незалежної комісії з відбору й оцінки.

Є дуже мало відомостей про те, як громадськість реагує на нові поліцейські структури. Однак СФОР провів дослідження на цю тему на початку 2001 р. (SFOR, 2001). Гроші місії й інших донорів на навчання поліції окупилися: 48,1% респондентів висловили повну згоду з тим, що сучасна поліція Боснії є більш професійною порівняно з довоєнною; тільки 24% з цим не погодилися. 44,8% респондентів відповіли, що сучасна поліція підготовлена краще, ніж їхні довоєнні колеги. Протилежної точки зору дотримуються 17,7%. Аналогічно, 52% відповіли, що почувають себе впевнено, звертаючись до місцевої поліції за допомогою; проти висловилося лише 19% респондентів. Однак зворотний бік медалі можна побачити, розглянувши наступне питання дослідження: «Я буду почувати себе впевнено, звернувшись за допомогою до поліції з іншого етнічного утворення». Тільки 21,2% опитаних повністю погодилися з цим твердженням, тоді як 42,9% відповіли негативно. Цифри досить схожі серед різних етнічних груп. Багато громадян комфортно почувають себе зі «своєю» поліцією, і набагато менш комфортно, коли мають справу з поліцією іншої етнічної групи.

### **Невирішені проблеми**

Крім описаних вище, ще багато проблем залишаються невирішеними для поліції БіГ. Рівень звичайних вуличних злочинів залишається досить низьким, тоді як організована злочинність для БіГ стала справжньою проблемою, як неодноразово зауважував Педді Ешдаун, нинішній Верховний представник. Наприклад, БіГ стала важливою перевалочною базою на шляху переправлення жінок зі Східної Європи в Західну. Незважаючи на зачатки взаємодії поліції кантонів і державних утворень, їхня розрізненість і недостатність кооперації є значним бар'єром у боротьбі з організованою злочинністю, зокрема, з торгівлею людьми. Ще однією спробою розв'язання цієї проблеми стало введення Верховним представником закону про «легальну взаємодію й офіційне співробітництво щодо кримінальних питань між Федерацією Боснії й Герцеговини, Республіки Сербської й округу Брчко».

Однак проблема організованої злочинності в БіГ існує не тільки через брак співробітництва між місцевими правоохоронними органами. Багато останніх доповідей, як і деякі інші

<sup>16</sup> Верховний представник як глава управління високого представника є вищим з питань реалізації цивільних аспектів Дейтонських угод. Верховний представник має право знімати з посади виборних і невиборних посадових осіб і вводити закони.

факти, свідчать про причетність місцевої влади й поліції до торгівлі людьми. І справді, торгівля людьми може забезпечити надійне джерело фінансування основних політичних діячів у БіГ. Є свідчення, що органи влади Боснії й Герцеговини, державних утворень і кантонів сприяють торгівлі людьми. Наприклад, чиновники з міністерства охорони здоров'я й соціального забезпечення РС вимагали від санітарних інспекторів того, щоб усі «дівчата, які працюють у сфері інтимних послуг» щомісяця проходили тест на ВІЛ. Рейди по борделях часто скасовуються міністрами внутрішніх справ кантонів, а якщо вони й відбуваються, то часто трапляється, їхні хазяї сповіщені про них заздалегідь (ICG Balkans report, May 2002). Місією вживались спроби вирішити останню проблему шляхом створення процедури, спрямованої на зниження шансів офіцерів, які не беруть участь у рейдах, одержувати інформацію про оперативні плани (UNMIBH IPTF Human Rights Office, 2002a; 2002b; 2002c). На початку 2003 р. для поліцейських реформ у БіГ наступив критичний період, оскільки МООНБГ поступилася своїм місцем у БіГ Європейському Союзу, що відтепер контролював виконання поліцейських функцій. Майже весь необхідний для проведення реформ тиск здійснювався МООНБГ і іншими акторами міжнародного співтовариства. Місцеві політичні власті зробили все для того, щоб зберегти свій контроль над поліцією. Хоча реформи МООНБГ були започатковані для того, щоб зробити роботу поліції більш ефективною, але занадто мало свідчень тому, що поліція незалежна від політичних маніпуляцій. Тому багато хто ставить запитання, наскільки ефективні були вже проведені реформи. Це стає особливо актуальним з урахуванням різниці в структурі між місіями ЄС і ООН. Місія ООН мала у своєму складі близько 1800 офіцерів поліції, тоді як на службі місії ЄС — лише 400 офіцерів. У результаті, місія ЄС буде продовжувати практику спільної дислокації, але тільки на рівні командних структур, в основному — у міністерствах, залишаючи рядових поліцейських один на один зі своїми повсякденними проблемами. Уже в січні 2003 р. від ОБСЄ й СФОР стали надходити повідомлення про те, що поліція повернулася до старих методів роботи.

Стійкість також є проблемою Прикордонної служби (ПС). Офіцери були притягнуті на роботу в ПС зі своїх діляниць більш високою зарплатою. На жаль, розміри цих зарплат перевищували можливості БіГ. Незважаючи на значні кошти, одержувані від міжнародного співтовариства, фінансування ПС залишається проблемою. У той час як зарплати офіцерів ПС досить великі для БіГ, зарплати звичайних поліцейських до смішного малі, навіть за мірками БіГ. Більше того, їх виплату часто затримують. Такі низькі зарплати можуть призвести до розвитку корупції, тому що поліція шукає альтернативні джерела існування. Дуже мала заробітна плата в РС тільки підсилює проблему прийому на роботу офіцерів з числа представників національних меншин.

### ***Поліцейські реформи й соціально-політичні зміни***

Динаміка поліцейських реформ широко відображає реформи в інших інститутах у БіГ. У кожному разі, місцеві власті намагаються утримувати контроль над інститутами, у той час як міжнародне співтовариство намагається їх реформувати. Наприклад, місцева влада виступає проти створення загальнодержавних інститутів, хоча міжнародне співтовариство постійно підштовхує її до цього<sup>17</sup>. Однак реформування поліції може зіштовхнутися, порівняно з іншими інститутами, з додатковими труднощами, пов'язаними з їх

<sup>17</sup> Боснійці інколи виступають за створення загальнодержавних інститутів, оскільки вони становлять найбільшу етнічну групу й не мають споріднених держав (на відміну від сербів та хорватів).

центральною роллю в незаконній діяльності, що служить фінансовим підживленням місцевих політичних структур.

### Уроки реформи

Проведення всіх основних реформ є складним процесом. У контексті ж глибоко розділеного, постконфліктного суспільства складність реформ пропорційно зростає. Єдиним способом їхнього просування в такому випадку залишається зовнішній тиск. І навіть при зовнішньому тиску стійкість реформ залишається головною проблемою, тому що зовнішні актори не зможуть надавати допомогу постійно. Багато спостерігачів думають, що місцеві власті грають в очікування — даючи згоду на проведення реформ, але перешкоджаючи їх впровадженню — доти, коли міжнародний контроль роботи поліції припинить існування.

Ще одним важливим уроком для МООНБГ, який вимагав усвідомлення тепер, стало розуміння того, що реформування на рівні організацій повинне йти на крок попереду від реформування на індивідуальному рівні. Майже вся попередня робота МООНБГ була зосереджена на індивідах — ліквідації військових злочинців і порушників прав людини, підготовки індивідів у сфері прав людини й методів демократичної роботи поліції. Тільки значно пізніше були початі кроки для реформування поліції на інституційному рівні шляхом, наприклад, деполітизації поліції через введення посади комісара поліції або проведення повного аудиту поліції шляхом реалізації проекту системного аналізу. Робота поліції БіГ була б на більш високому рівні, якби ці проекти були ініційовані раніше, замість того, щоб «гнати» їх майже перед самим закінченням мандата МООНБГ.

До того ж, реформи в поліції для того, щоб бути дійсно ефективними, повинні проводитись відповідно до змін усєї правової системи. У БіГ проведення змін у поліції недостатньо координувалося з реформуванням судової системи, що вплинуло на ефективність реформування поліції. Коли МООНБГ-МПССН почали здійснювати тиск на поліцію з метою її реформування, що викликало незгоду політичної влади, у цієї влади залишалася друга лінія оборони — судова система. У той час як спроби проведення реформ у поліції були досить масштабними, проведення реформи судової системи було запізнілим, неефективним, і для її проведення не вистачало ресурсів. Співробітники МООНБГ переважно були офіцерами поліції, а не юристами й суддями, що теж не сприяло реформуванню судової системи. Багато хто вважає, що місцева політична влада продовжує впливати на суддів, а це дозволяє їм не дотримуватися принципу верховенства закону.

### Література

- 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.

## Розділ 2

**«ОСОБЛИВА ТА ІНША»:  
ТРАНСФОРМАЦІЯ ХОРВАТСЬКОЇ ПОЛІЦІЇ**

Саня Кутняк Івкович

*Міліція, відповідно до латинського кореня (miles, militis — солдат), — це армія громадян або людей, «спеціальне збройне утворення, метою якого є підтримка правопорядку в містах і селах», а відповідно до югославської практики по закінченні Другої світової війни — це «збройні люди» або «охоронці [соціалістичної] революції». Грецький корінь поліції (politeia — організоване державне життя) визначає це поняття як професійну установу, відповідальну за забезпечення громадського порядку й державної системи, і виключає ідеологічний наліт колишнього терміна (Kobali i Balokovic-Krkles, 1995: 10).*

**Республіка Хорватія та її поліція**

Республіка Хорватія (*Republica Hrvatska*), що входила до складу колишньої Югославії, здобула незалежність на початку 90-рр. Хорватія є як центральноєвропейською, так і середземноморською країною, з територією 21829 квадратних миль або 56610 квадратних кілометрів і населенням 4,7 мільйона чоловік. Вісім з десяти громадян оголосили себе етнічними хорватами, а 78% — римськими католиками (1997 Croatian Almanac, 1998).

Хорвати живуть у Південно-Східній Європі більше тринадцяти століть. Історія була свідком існування незалежного хорватського королівства і його союзу з Угорщиною й Австрією. Середземноморські землі Хорватії періодично перебували під владою Італії. Унаслідок розпаду Австро-Угорської монархії в 1918 р. Хорватія стала частиною Королівства сербів, хорватів і словенців (пізніше перейменованого в Королівство Югославії). Після Другої світової війни Хорватія стала соціалістичною республікою в складі комуністичної югославської федерації. Після розпаду югославської федерації в 1992 р. Республіка Хорватія була визнана незалежною й суверенною державою.

У наш час Хорватія перебуває в процесі переходу до демократичного суспільства й ринкової економіки. Шлях до демократії не був простим; ця обставина серйозно вплинула й на поліцію (Kutnjak Ivkovic i Klockars, 2003).

*Шлях був далеко нерівним: країна вела оборонну війну проти агресії просербськи налаштованої югославської армії й різних воєнізованих загонів. Потік біженців з Боснії й Герцеговини, десятилітнє правління сильної правої політичної партії, посилення націоналізму, безперервні наслідки неефективного керівництва економікою, перехід до ринкової економіки й високий рівень безробіття — усі ці фактори формують обстановку, у якій діє хорватська поліція, і значно впливають на рівень її професіоналізму.*

Хорватська поліція, одна з наймолодших поліцейських структур у Європі, є частиною міністерства внутрішніх справ Хорватії. Ієрархічно централізована організаційна структура поліції складається з Начальника поліції (Police Law, 2000) і його апарату у верхній частині піраміди, 20 поліцейських управлінь — посередині, і приблизно 200 поліцейських дільниць — унизу. Працівники апарату міністерства видають накази, координують і визначають основні напрямки діяльності підрозділів поліції, але рідко залучаються до заходів щодо забезпечення правопорядку. Управлінські працівники середньої ланки не тільки «стежать за ситуацією в зоні своєї відповідальності, але й організують і направляють діяльність поліцейських дільниць ... [а також] ... беруть безпосередню участь у заходах щодо забезпечення правопорядку» (Kuretic, 1994: 35). Звичайна поліцейська робота здійснюється на поліцейських дільницях, серед яких можна виділити спеціалізовані (наприклад, поліцейські дільниці в аеропортах, відділення прикордонного контролю, поліцейські автоінспекції) й основні. Сьогодні поліцейську службу несуть приблизно 20000 атестованих працівників, або 4,28 офіцерів поліції на одну тисячу громадян.

Сучасна хорватська поліція має коротку, але бурхливу історію. Протягом менш ніж десятилітнього існування хорватській поліції довелося відіграти істотну роль в оборонній війні та пройти через ще не завершений процес трансформації на шляху до демократії. Напередодні війни на початку 90-х рр. Хорватія була ще республікою в складі колишньої Югославії. Усвідомлюючи необхідність створення збройних сил, здатних захистити країну у випадку загрози виникнення війни, хорватський парламент у квітні 1991 р. прийняв відповідні, передбачені законом, зміни, націлені на формування Корпусу національної гвардії (КНГ) як поліцейського формування в складі міністерства внутрішніх справ (яке, за винятком югославської армії, було єдиною законною збройною силою на хорватській території в той час). Війна почалася незабаром після того, як президент Республіки Хорватія оголосив результати загального референдуму, відповідно до яких Хорватія ставала незалежною державою (23 травня 1991 р.). Офіцери поліції склали кістяк КНГ, особливо в перші кілька місяців його існування. Отже, протягом майже двох років поліція виконувала дві функції: оборонну й основну поліцейську (Kutnjak Ivčović, 2000).

Сама війна й комплекс пов'язаних з нею наслідків — починаючи від чіткого відділення нової поліції від старої югославської міліції, виконання поліцією військової функції оборони країни, панування кодексу мовчання серед працівників поліції, і закінчуючи її впливом на стан економіки країни й підвищення рівня громадської довіри до поліції — усе це становить специфіку процесу просування Хорватії до демократичних методів правоохоронної діяльності, незважаючи на той факт, що деякі з цих проблем характерні для практично будь-якої країни, що перебуває в процесі трансформації.

### **Стара югославська міліція**

Щоб краще зрозуміти обставини, котрі призвели до критичної фази в розвитку хорватської поліції й визначали її структуру й методи роботи, необхідно зрозуміти, яка спадщина їй дісталася від своєї попередниці, старої югославської міліції. Колишня Югославія була федерацією майже п'ять десятиліть (1945–1991 рр.), протягом цього періоду організація й робота міліції, здебільшого, перебували під контролем федеральних органів. Деякі закони, прийняті наприкінці 60-х і 70-х рр., як і федеральна Конституція 1977 р., створили передумови для передачі більшості функцій, виконуваних міліцією, республікам, у той



час як контроль над рішенням основних завдань, пов'язаних з безпекою, залишався за федеральними органами.

Хорватський закон про органи внутрішніх справ 1985 р. регулював організацію й діяльність міліції в Хорватії (яка в той час залишалася федеративною республікою в складі Югославії). Відповідно до закону завдання міліції були набагато ширші, чим підтримка спокою, забезпечення правопорядку, запобігання злочинам, а також боротьба зі злочинністю, що типово для поліції в державах західної демократії. Вони включали завдання щодо державної безпеки (захист конституційного ладу), громадської безпеки (захист життя й безпеки громадян, запобігання й розслідування злочинів, захист громадського порядку й миру, регулювання дорожнього руху, а також охорона кордонів, забезпечення контролю над пересуванням і проживанням зарубіжних громадян, регулювання питань, пов'язаних з придбанням і зберіганням зброї), і різні інші завдання (контроль над діяльністю асоціацій громадян і громадських зборів, видача паспортів і ідентифікаційних документів, регулювання питань надання громадянства й реєстрації громадян) (Макра, 1989: 16).

Однак, як відзначає Макра (Макра, 1989: 17), органи внутрішніх справ становили частину системи громадської безпеки. Тому з метою захисту комуністичного режиму вони прослуховували, стежили й збирали досьє на потенційних «ворогів держави». Таємність, містифікація і відсутність підзвітності перед суспільством були необхідними елементами для продовження такої діяльності, що обумовлювали їх зарозумілість, відсутність поваги й брутальність стосовно громадян. Міліція всюди мала репутацію неосвіченої непрофесійної організації військового зразка (Kutnjak Ivkovic, 2000: 49). Хоча міліція іноді й займалася вдосконалюванням навичок своїх офіцерів, усе ж грубе поводження з громадянами і відсутність громадської довіри були її характерними рисами постійно.

## Реформи й зміни

### Основні цілі

У рамках процесу демократизації колишніх комуністичних країн наприкінці 80-х і початку 90-х рр., а також з урахуванням перспективи приєднання до Європейського Союзу, побудова нової хорватської держави, що не повинна ідентифікуватися з колишньою комуністичною Югославією, була нерозривно пов'язана з установленням демократії та ринкової економіки як основних складових процесу переходу. Оскільки оборонна війна й процеси демократизації збіглися за часом, війна спустошила значну частину ресурсів і цілком затьмарила процеси переходу в 1991–1992 рр. Широкомасштабні зміни в законодавстві й економіці, необхідні для успішного переходу до демократичного суспільства й ринкової економіки, були тимчасово «заморожені». Однак ця перешкода несподівано принесла й користь: вона допомогла набути хорватській поліції статус, котрий буде її чітко відрізняти від югославської міліції.

Коли війна з новою просербською Соціалістичною Республікою Югославія вибухнула в 1991 р., більшість поліцейських офіцерів сербської національності залишили свою роботу в Хорватії й взяли участь у боротьбі проти новоствореного Корпусу національної гвардії (КНГ). Відповідно до перепису населення 1991 р., 12% населення Хорватії становили особи сербського походження (Lajic, 1995: 60), у той час як частка етнічних сербів у старій хорватській міліції перевищувала 70% (Halo, vol. 44, 1995: 5), особливо серед керівництва. Тому на початку 90-х рр. уявлення про міліцію було пов'язане з просербською

Соціалістичною Республікою Югославія, хоча, з іншого боку, уявлення про хорватську поліцію ідеалізувалося під впливом її ролі в обороні держави.

Опитування громадської думки відображали ці зміни: відповідно до думок фахівців (World Values Survey, 1995), більшість хорватських громадян, опитаних у 1995 р., відзначили високий ступінь поваги до хорватської поліції. Виявилось, що поліція, будучи другим найповажнішим суспільним інститутом (після армії), користується більшою повагою, чим церква, парламент або судова система.

Хоч незалежність і війна спільно створили умови для розвитку нової поліції, не наділеної рисами старої комуністичної міліції, війна також сповільнила прогрес у реалізації більш широких змін у законі й економіці, які повинні були полегшити процес переходу. Дійсно, тоді як нова хорватська Конституція, основний законодавчий акт, був прийнятий ще в 1990 р., повна реформа системи кримінальної юстиції й детальне регламентування законом питань забезпечення конституційних прав (тобто, законодавча реформа) відбулися тільки в 1997 р. У ранньому періоді, між 1990 і 1992 рр., обговорення й дебати з питань, як змінити поліцію й розвитку яких цінностей варто надавати пріоритет, що типово для інших країн у період реформ, були тимчасово замінені дискусіями, в остаточному підсумку пов'язаними з обороною, тобто, як прискорити процес набору в поліцію, як забезпечити особовий склад необхідним спорядженням, як його навчити.

Дискусії про перехідний період, демократизацію та європейську інтеграцію у цілому, а також про поліцію, її роль і її цінності зокрема привернули до себе увагу по мірі загасання війни (актуальність військових проблем почала знижуватися в 1992 р., хоча чверть території країни залишалася під окупацією ще до 1995 р.). Політики й учені використали такі гучні слова, як, наприклад, підзвітність громадськості, прозорість діяльності, відповідальність і верховенство закону, у той час як керівники поліції зосередилися на підвищенні професіоналізму, освіті й ввічливості. Наприклад, Желько Хорватич, професор права, констатував (Zeijko Horvatic, 1994: 42):

Державі доведеться стримуватися від втручання в права людини й свободи, якщо тільки це не є необхідним. Це написано в нашій Конституції [звертання до букви закону]. З іншого боку, особливо під час обговорення поліцейської роботи, нам доведеться мати на увазі ще інше поняття — поняття громадянської держави, яке зовні входить у конфлікт з принципом верховенства закону, а на ділі фактично доповнює його. Громадянська держава — це держава всіх громадян. Це значить не тільки, що громадянина необхідно захищати від втручання в його права й свободи ... але й що громадянині доведеться мати гарантований державою захист його прав, якщо тільки забезпечення цих прав не обмежується законом і несенням офіційних обов'язків державними посадовими особами, включаючи поліцію ... [Ми] намагаємося додержуватися найвищих стандартів [установлених] Європейською Радою й Об'єднаними Націями. Це все повинно врівноважуватися; це приписи закону ... Це легше сказати, чим зробити. І це є роллю поліції в демократичному суспільстві, особливо законослухняна поведінка й вірність принципу верховенства закону, засновані на законах, що підтримують засади демократичної держави [і] поділ держави й уряду.

Іван Ярняк, колишній міністр внутрішніх справ, запропонував трохи інший погляд на цю ж тему — верховенство закону (Piskor, 1993: 5):

*Ми намагаємося досягти того, щоб кожний хорватський поліцейський офіцер був вихований, професійний, і додержувався приписів закону ... Це дуже важливо*

*для хорватської поліції, що, з одного боку, поліцейські офіцери повинні бути ввічливими й вихованими стосовно громадян, і, з іншого, — що вони повинні бути шановані й прийняті хорватським народом.*

Крім того, міркування «війна закінчена» почало домінувати в поглядах поліцейських керівників у середині 90-х рр. Як відзначив Драго Матич, керівник одного з територіальних управлінь поліції: «Не існує гарного поліцейського офіцера без розвиненого почуття любові до батьківщини й професійної кваліфікації. Усі наші поліцейські офіцери довели їх любов до батьківщини у війні, зараз прийшов час для професійної підготовки» (Rako, 1997: 15).

Проблема демократичної правоохоронної діяльності продовжувала залишатися темою дискусій. Наприклад, міністерство внутрішніх справ само організувало семінар з питань «функцій поліції в демократичному суспільстві» в 1994 р. (див. Sintic, 1994). У вступному слові тодішній міністр внутрішніх справ Іван Ярняк говорив про баланс між захистом прав громадян і захистом інтересів суспільства в широкому розумінні. Відзначаючи, що багато критичних питань про поліцію залишаються відкритими і що є різні способи вдосконалювання існуючої системи, він додав (Janjак, 1994: 2):

*У демократичному суспільстві ці інструменти [боротьби зі злочинністю] повинні забезпечити рівновагу між захистом індивідуальних прав і свобод громадян, і захистом інтересів суспільства в широкому розумінні. Цей баланс є таким, який відображає рівень демократизації даного суспільства... Ясно, що нелегко забезпечити цей баланс, особливо в складних суспільних умовах, які мають вплив на поліцію в молодих демократичних державах, як, наприклад, наша, за допомогою розширення поточних завдань і за допомогою розробки нових ... Я переконаний, що нова територіальна й організаційна структура міністерства внутрішніх справ заснована на демократичних принципах поліцейської діяльності західних держав і базується на наших власних специфічних умовах, забезпечуючи добру основу для вдосконалювання нової поліції, особливо з огляду на утворення нового професійного поліцейського кодексу честі, розширення контрольної системи й більшого ступеня взаємної довіри між поліцією й громадськістю.*

Процес демократизації зосереджується на п'яти ключових поняттях: деполітизація, демілітаризація, професіоналізм, демістифікація й скорочення чисельності. Деполітизація поліції повинна служити ліквідації зв'язків між політиками й поліцейськими керівниками, які в минулому призводили до того, що поліція обслуговувала інтереси комуністичної партії, і до політичного втручання в повсякденну поліцейську діяльність, у процеси підбору й відбору кадрів. Демілітаризація відбиває ідею, відповідно до якої поліція повинна бути не силою військового зразка, орієнтованою на суспільство службою, що менше характеризується військовою організаційною структурою й більше — діловими якостями рядових працівників, а також ліквідацією суворої системи командної ієрархії. З деполітизацією й демілітаризацією зв'язане поняття демістифікації. Цей процес спрямований на те, щоб зняти вуаль таємничості з поліцейської роботи (що виправдано тільки для захисту національних інтересів і інтересів безпеки) і зробити діяльність поліції більш прозорою й підзвітною.

Процеси деполітизації й демістифікації, як відзначалося, повинні проходити паралельно з процесом професіоналізації поліції: у міру зниження рівня політичного втручання (ви-

правданого при захисті інтересів суспільства) і рівня захисту, забезпеченого містифікацією, у той час як професіоналізація повинна розвивати й підсилювати підзвітність поліції за допомогою її професійної підготовки й розробки різних механізмів відповідальності. Нарешті, оскільки цілі поліції змінилися, і поліції більше не потрібно стежити за кожним членом опозиції й брати на себе функції оборони країни, чисельність поліції й обсяги фінансування повинні бути планово скорочені до європейських стандартів.

Опозиція демократизації поліції була вкрай незначна, якщо не сказати мінімальна. Крім того, не було й ностальгії за «старими добрими часами», як і опору на шляху до демократизації поліції. Причина була проста: «старі добрі часи» були пов'язані з Югославією, що на той час створила дуже негативний образ і тому була вкрай непривабливою.

### **Зміни в законодавчій системі поліції**

Основний законодавчий акт, Конституція, був прийнятий досить рано (у 1990 р.) в умовах, коли війна здавалася неминучою. Однак Конституція, як і очікувалося, лише визначила основи законодавчої системи й демократичної держави. Порівняно з набором правових норм, типових для комуністичної ери, нові гарантії, надані Конституцією, були пов'язані із зовсім іншим набором прав і свобод громадян. Однією з цих найважливіших і основних цінностей, закріплених Конституцією, є принцип верховенства права (Стаття 3, Конституція, 1990).

Крім проголошення фундаментальних цінностей, Конституція містить 27 статей, спеціально присвячених «особистим і політичним свободам і правам». Цілий ряд цих статей безпосередньо можна віднести до поліцейської роботи: вони встановлюють презумпцію невинуватості (Стаття 28); вимагають наявності судового ордеру для арешту за винятком випадків, коли є обґрунтована підозра, що підозрюваний учинив тяжкий злочин, і він підлягає негайній передачі до суду (Стаття 24); визначають, що для проведення обшуку в житловому приміщенні потрібен ордер, проведення обшуку без ордеру дозволяється тільки у випадку, якщо його метою є виконання ордеру на арешт, або затримка злочинця, або запобігання серйозній небезпеці життю, або нанесення істотних збитків майнові (Стаття 34); вимагають сповістити підозрюваного про висунуті проти нього обвинувачення (Стаття 29); забороняють які-небудь зловживання стосовно підозрюваних (Стаття 23); і вимагають гуманного поводження з ними (Стаття 25).

Конституція заклала основи для наступного детального законодавчого регулювання через різні нормативні акти. Однак тим часом почалася війна, і набагато практичніше було просто змінити старі закони часів комуністичного режиму. Фактично, нові нормативні акти були прийняті тільки в 1997 р. Як відзначив Хорватич (Horvatic, 1994: 41), прості виправлення до старих законів розглядалися як перший крок:

*Ми успадкували основи законодавства від колишньої Югославії. Ми змінили їх на льоту. Швидко. Але ми не могли дестабілізувати законодавчу систему шляхом скасування всіх старих законів і прийняття зовсім нових. Це було неможливо. Тому ми втрутилися тільки в ті сфери, де зміни могли бути прийняті без шкоди для демократії. Однак дорога в напрямку до прийняття нових законів — це довгий шлях, і він ще триває. Справа полягає не тільки у прийнятті нових законів, але й у звичках громадян поводитися згідно з новими законами. Закони змінити легко, звички людей змінити іноді легко, а іноді набагато важче. І не тільки [звички] людей, які є частиною державного апарату, включаючи поліцію*

*й судочинство, але й простого народу на вулиці, що звик до життя в системі, де, я повинен відзначити, вітається незаконність, як і рішення, які або не відповідають вимогам закону, або суперечать закону.*

Зміни існуючих законів, прийнятих при соціалістичному режимі, повинні були забезпечити більшу відповідність новим суспільно-політичним умовам, наприклад, нова редакція Кримінального кодексу 1996 р. У той час ця «міні-реформа» стала частиною підготовчої стадії для прийняття повністю нового кримінального законодавства й відображала деякі з майбутніх передбачених законом змін (Pavisić i Veić 1996: x).

Наприкінці п'ятирічного процесу, початого міністерством юстиції, у 1997 р. була проведена реформа законодавства, що має відношення як до кримінального процесу, так і до кримінального права. Зосереджуючись на нових політичних, суспільних і економічних умовах, а також на розгляді досягнень у галузі порівняльного права в європейських і англосаксонських традиціях, нова законодавча влада прийняла два нових закони, що мають величезне значення для поліції: новий кримінально-процесуальний кодекс (1997 р.) і новий Закон про поліцію (2000 р.).

Порівняно з більш ранньою, часто змінюваною, версією кримінально-процесуального кодексу, кодекс 1997 р. забезпечує детальний опис кримінального процесу, що демонструє помітний акцент на традиціях цивільного й звичаєвого права. Новий кодекс також детально регулює питання забезпечення прав громадян, закріплених у Конституції. З моменту першого допиту підозрюваний (Стаття 4) повинен бути сповіщений про обвинувачення, висунуті проти нього, попереджений, аналогічно тому, як це передбачає закон Міранди<sup>1</sup>, про своє право зберігати мовчання й найняти адвоката. Крім того, якщо підозрюваний не заперечує, поліція може сповістити про арешт його родину або будь-яку особу за його вибором (Стаття 6; Стаття 177). Хоча поліція не має права допитувати підозрюваного під час попередньої процедури розслідування (Стаття 177), якщо підозрюваного заарештовано, або якщо є ордер на обшук, поліція повинна проінформувати підозрюваного про його право зберігати мовчання і право на адвоката. Покарання за порушення цих правил, у формі зміненої версії виняткового правила (тобто заборона на використання доказів, зібраних з порушенням вимог закону як основа для вердиктів і/або судових рішень у цілому), визначено в Статті 9. Якщо суд використає докази, зібрані з явними порушеннями закону, це є підставою для подачі апеляції (Стаття 367).

Кодекс також регулює питання застосування сили, застосовуваної поліцією в процесі проведення попереднього розслідування: коли поліція виконує ордер на арешт або здійснює інший законний арешт, вона має право застосувати «силу тільки [у тій мірі], що необхідна для арешту й з наслідками, пропорційними тяжкості вчиненого злочину» (Стаття 96). Стаття 54 Закону про поліцію (2000 р.) передбачає обов'язок поліцейського офіцера застосовувати силу мінімально можливого рівня. Застосування сили, що може спричинити смерть або серйозні ушкодження здоров'я затриманого, може застосовуватися тільки до злочинця, який намагається зникнути, обвинуваченого в злочині,

<sup>1</sup> З метою захисту обвинуваченого у кримінальній справі від самообмови, гарантованого П'ятою поправкою до Конституції США, і забезпечення правом користування послугами адвоката, що гарантується Шостою поправкою, Верховний Суд США у справі Міранда проти Арізони (384 US 436(1966)) заявив, що «перед проведенням всякого допиту особу має бути попереджено, що вона має право зберігати мовчання, що будь-яка заява може бути використана проти неї і що вона має право на адвоката».

покарання за здійснення якого передбачає, як мінімум, десять років позбавлення волі, або якщо опір підозрюваного може наразити на небезпеку життя або здоров'я громадян (Стаття 96).

Кодекс також передбачає, що поліція повинна доставити підозрюваного до слідчого негайно, максимум, у межах 24 годин з часу арешту (Стаття 97). До того ж, легітимний обшук приміщень як частина процедури розслідування може виконуватися тільки на підставі судового ордера (Стаття 213), якщо тільки не мають місце винятки, передбачені Конституцією (Стаття 216). Один з таких винятків становить обшук, спрямований на пошук злочинця: під час реалізації ордера на арешт підозрюваного підозрюваний може бути обшуканий і без ордера, якщо є підозра, що підозрюваний озброєний або що він може знищити або сховати докази (Стаття 216).

Серйозні обмеження прав громадян у формі використання спеціальних методів, таких як, прослуховування телефонних розмов, підслуховування, стеження або використання агентур, можуть застосовуватися тільки на підставі письмового дозволу суду й тільки для обмеженої кількості карних злочинів (злочини, учинені проти держави, і злочини міжнародного характеру; найсерйозніші види тяжких злочинів, починаючи з убивства й збройного пограбування й закінчуючи викраденням людей і вимаганням; а також злочини, покарання за здійснення яких передбачає, як мінімум, п'ять років позбавлення волі, якщо є обґрунтована підозра, що вони планувалися або вчинялися групою людей або злочинною організацією (Статті 180-1).

Недавнє доповнення до нової законодавчої бази — Закон про поліцію 2000 р. Цей закон дає визначення поліції й містить список її завдань. Зокрема, Закон визначає поліцію як «суспільну службу міністерства внутрішніх справ, основним завданням якої є виконання завдань, передбачених законом» (Стаття 2). Таким чином, на неї більше не покладають функції, пов'язані із забезпеченням безпеки держави. Завдання, перераховані в Статті 3, сьогодні включають: захист життя, прав, безпеки й здоров'я громадян; захист власності; запобігання й розкриття злочинів і інших правопорушень; пошук осіб, які вчинили злочини й інші правопорушення, а також їх доставка у відповідні органи; забезпечення контролю й регулювання дорожнього руху; здійснення міграційної політики відповідно до закону про поліцію; охорона державного кордону; а також інші завдання, передбачені Законом про поліцію.

Визначення поняття поліції та її ролі як суспільної служби, орієнтованої на захист життя й власності, у наш час відповідає традиційним вимогам демократії. Фактично, перше положення Закону (Стаття 2) містить поняття поліції й проголошує, що поліція створена для забезпечення захисту конституційних і інших прав і свобод громадян. Далі вона визначає, що поліція має право на використання розсудливості й сили, і визначає способи реалізації цих повноважень (таким чином, визначаючи межі допустимої поведінки поліцейського). Водночас, Закон про поліцію містить статті, що підвищують рівень відповідальності, визначений Конституцією (Стаття 20 про особисту відповідальність; Стаття 25 про заподіяння цивільної шкоди) шляхом звертання до особистої відповідальності поліцейських офіцерів (дисциплінарної, карної) і громадянської відповідальності держави за порушення прав громадян, учинених поліцією.

Деполітизація поліції — ідея, що поліція повинна бути відповідальна не перед членами панівної партії, а перед громадськістю — була одним з аспектів, які відрізняють стару міліцію від нової поліції. Деякі з ранніх змін у Законі про внутрішні справи 1991 р.

забороняють поліцейським офіцерам вступати в члени будь-якої політичної партії. Новий Закон про поліцію 2000 р. містить подібні норми (Стаття 95). До того ж, недавні зміни в організації поліції, включаючи нову посаду начальника поліцію, прагнуть установити буфер між міністром як політичним діячем і офіцерами поліції.

### **Зміни в організаційній структурі й політика поліції**

Міністерство внутрішніх справ «успадкувало комуністичну організацію, менталітет і шляхи розуміння поліції» (Moris, 1994: 121). Політики й високопоставлені керівники хотіли провести комплекс корінних змін з метою пристосуватися до нових часів, однак втрутилася війна. Фактично, зміни в організаційній структурі, пов'язані з війною, здобутою незалежністю країни, переходом до демократії, переплітаються, і іноді їх важко роз'єднати.

Спочатку країна пройшла через масштабні зміни в організації територіальних одиниць. Колись країна була розділена на 20 округів, і міністерство внутрішніх справ було одним з перших міністерств, які були реорганізовані відповідно. Окремі аспекти цих змін можуть бути пояснені безпосередньо новою демократичною орієнтацією:

*Нові реформи також ліквідували соціалістичну/комуністичну ідею малих районів і сильних місцевих управлінь та їх поліцейських дільниць. Через те, що поліцейські дільниці більше не створювалися на основі принципу обслуговування округу як найменшої територіальної одиниці, могли тепер створюватися таким чином, що, якщо так вимагала організація території, то та сама поліцейська дільниця могла виконувати завдання для кількох округів ... Як наслідок того, що міністерство здійснює свою діяльність на принципах відкритості громадськості, організація міністерства зараз публічно доступна ... так само, як і імена керівників і їхніх заступників у кожному з поліцейських підрозділів (Kutnjak Ivković. 2000: 59).*

Відповідно до Закону про поліцію (2000 р.) поліція сьогодні організована у вигляді трирівневої системи з міністерством внутрішніх справ і Начальником поліції на верхньому щаблі ієрархії, 20 поліцейськими управліннями (що відповідають 20 територіальним одиницям) усередині й близько 200 поліцейських ділянок на нижньому щаблі ієрархії. Однак, відмовившись від закритої й малорухомої воєнізованої структури, починаючи з 90-х рр., міністерство дотримується точки зору, що організація повинна мати певний рівень гнучкості, допускаючи певні коректування залежно від «рівня безпеки й способів адаптації до мінливої обстановки» (Moris, 1994: 122). З ідеєю демілітаризації були зв'язані й зміни в системі звань і посад.

Демократичні суспільства розглядають поліцію як один із суспільних інститутів, що обслуговує громадян (що відзначає новий хорватський Закон про поліцію 2000 р.), комуністичні режими розглядали поліцію насамперед як один з механізмів захисту комуністичного режиму і його цінностей. Таємність і містифікація поліції, типові для комуністичної міліції, мабуть, зіштовхуються з розумінням поліції як інституту суспільних послуг. Організаційні зміни, проведені відповідно до цієї точки зору, були спрямовані на підвищення ступеня поліцейської відповідальності. Закон про поліцію вимагає, щоб міністр щорічно інформував парламент про результати роботи поліції (Стаття 7), у той час як питання діяльності поліції обговорювалось парламентською комісією з питань

внутрішньої політики й державної безпеки частіше. Поліція також зобов'язана сповіщати через засоби масової інформації громадськість про свою діяльність і безпосередньо інформувати окремих громадян і організації щодо окремих питань, до яких вони виявили інтерес.

Тому міністерство проголосило відкритість стосовно громадськості (як частину процесу демістифікації поліції) однією з основних змін, які були проведені ще в середині 1992 р., і створило два нових підрозділи: відділ по зв'язках з громадськістю й відділ міжнародних відносин. Відділ по зв'язках із громадськістю було створено з подвійною метою: підготовки оглядів публікацій про поліцію (в основному, з газет) для поліцейських керівників і проведення опитувань громадської думки:

*Діяльність відділу по зв'язках з громадськістю міністерства внутрішніх справ організована таким чином, що дозволяє здійснювати ефективні відносини з громадськістю через двосторонню систему комунікації: оцінку внутрішньої та зовнішньої громадської думки і оглядів преси. Це створює основу для більш ефективного аналізу стратегії й тактики в суспільних відносинах і забезпечує прямий контакт з внутрішньою й закордонною громадськістю за допомогою інформаційного бюлетеня міністерства 'Halo 92', а також і інших засобів та видів діяльності, особливо спрямованих на лідерів громадської думки, тобто репортерів від кожної сфери засобів масової інформації (Kuretic, 1994:44).*

У демократичному суспільстві добре побудовані відносини з громадськістю включають право громадян подавати скарги на незадовільну роботу поліції і її провини. Закон про поліцію (2000 р., Стаття 6) не тільки гарантує громадянам це право, але й ставить за обов'язок поліції реагувати на такі скарги. Закон деталізує конституційну норму про особисту відповідальність державних службовців, що порушують конституційні права громадян у процесі здійснення своїх службових обов'язків (Стаття 20, Конституція 1990 р.). Закон про поліцію передбачає порушення дисциплінарного виробництва і дисциплінарну відповідальність за такі порушення. Якщо безпосередні керівники здійснюють оперативний контроль над поведінкою своїх підлеглих, то міністерство створило відділ внутрішніх справ у складі Кабінету міністра:

*Відділ внутрішніх справ був створений у складі Кабінету міністра на початку 1994 р. з метою здійснення контролю над дотриманням офіцерами поліції вимог законодавства, а також виявлення й запобігання порушень дисципліни й положень Кодексу честі поліції. При створенні відділу використовується досвід поліції розвинених країн Західної Європи. Діяльність офіцерів, які працюють у відділі внутрішніх справ, регламентується правилами оперативно-розшукової діяльності відповідно до вимог спеціальних Правил поведінки (Kuretic, 1994: 47).*

Більш того, міністерство створило відділ аналізу і розвитку. Призначенням відділу є аналіз поточної криміногенної ситуації й виявлення тенденцій розвитку злочинності. Ці звіти публікуються щорічно. Відповідно до міністерства (Kuretic, 1994: 43) «істотна частина роботи відділу — це розробка звітів, що інформують громадськість про становище у сфері забезпечення безпеки».

Проблеми персоналу найкраще ілюструють зв'язок між виникненням нової держави, початком війни й демократичних змін. Зокрема, коли вибухнула війна, значна кількість поліцейських офіцерів сербської національності, які становили більшу частину хорватської поліції, залишили службу. Це сприяло виникненню проблем, що за своїм харак-



тером відрізнялися від тих, з якими зіштовхувалися інші країни при переході до демократії. Через наявність певного зв'язку між етнічною приналежністю і характером політичних поглядів проблема дискваліфікації виникла, насамперед, на підставі етнічного походження. Однак поки існували певні розходження між персоналом старої міліції та новою поліцією, дискваліфікація була викликана, насамперед, наслідками процесу самоочищення, а не нав'язаного державою процесу чистки.

Якщо до 90-х рр. було наявним перенасичення представниками однієї етнічної групи (Halo, vol. 44, 1995: 5; Lajic, 1995: 60), то зараз «етнічний склад поліції відповідає етнічному складу хорватської держави» (Gledes 1994: 56). Конституційний закон про права людини й свободи, а також права національних і етнічних утворень або меншин у Республіці Хорватія (1992 р.) передбачає, що етнічний склад керівництва поліції на території зі спеціальним статутом повинен відповідати національному складу населення (Стаття 44). Це було досить складною проблемою на 5% хорватській території, що згодом була реінтегрована мирним шляхом, оскільки етнічні серби становили більшу частину населення в ряді міст/муніципалітетів перед тим, як вибухнула війна. У міру повернення переміщених осіб у середині й кінці 90-рр. демографічні характеристики регіону змінювалися. Водночас, групи хорватських і сербських поліцейських офіцерів були спрямовані або в Міжнародну академію правоохоронної діяльності в Будапешті, або в тренувальний центр для спільних патрулів у м. Єрдут. Після того, як мирна реінтеграція була завершена в січні 1998 р., охорона порядку забезпечувалася за допомогою спільних патрулів.

Що стосується гендерних аспектів проблеми, то слід зазначити, що дані про кількість жінок серед співробітників колишньої міліції відсутні. У наш час цей показник становить приблизно 20% чисельності поліції. Ця цифра значно перевищує аналогічні показники в поліції Австрії, Нідерландах, Іспанії, Швейцарії, Туреччині або Сполучених Штатах. У той же час це нижче, ніж у Фінляндії, Норвегії або Швеції (Kangaspunta *et al.*, 1999: 168).

Досягнення етнічного балансу було пов'язане з війною: з одного боку, значна кількість офіцерів старої міліції пішли зі служби; з іншого, обставини вимагали прийому на службу великої кількості поліцейських офіцерів, які повинні були взяти участь у війні. Хоча новобранці офіційно значилися працівниками поліції, їх основною роллю в той час була оборона країни. Вимоги до новобранців на початку 90-х рр. було неофіційно знижено. У результаті новоприйняті на службу офіцери поліції проходили прискорену поліцейську підготовку. Стандартна підготовка прийнятих поліцейських з числа осіб із закінченою повною середньою освітою займала шість місяців, після чого кандидати проходили шестимісячне стажування в практичних підрозділах (Jurina, 1994: 75). В умовах війни, що насувалася, резерву часу для організації стандартної поліцейської підготовки не було, і міністерство розробило прискорений варіант підготовки, під час якої особлива увага приділялася питанням боротьби з тероризмом. Понад 6000 чоловік пройшли цей курс за останні чотири місяці 1991 р. (Kutnjak Ivkovic, 2000: 51). Після закінчення воєнних дій міністерство зажадало від своїх працівників проходження додаткової поліцейської підготовки, що сприяло росту їхнього професіоналізму.

Деякі зміни в роботі з кадрами й навчальними програмами під час проведення курсів підготовки описані Кутняком Івковичем (Kutnjak Ivkovic, 2000: 78):

*Було замінено близько 90% осіб професорсько-викладацького складу, і близько 50% навчального часу в школі (поліцейській академії) було присвячено питан-*

*ням роботи поліції з населенням, де опрацьовувалися питання етикету, ділового спілкування, ділового письма, вивчення іноземних мов... Курсанти також проходили курси соціології, психології, судової психології... Крім окремого курсу етики, різні її аспекти були передбачені й під час вивчення інших дисциплін. Інша частина програми присвячена різним професійним дисциплінам, включаючи проведення як теоретичних, так і практичних занять. Наприклад, процедура проведення арешту вивчається в ході двох курсів: курсу про правила поліцейської роботи й курсу фізичного виховання.*

Одним з найбільш авторитетних поліцейських навчальних закладів при комуністичному режимі була Вища школа поліції (функціонувала як частина Академії поліції). Курс навчання становив чотири роки. Заклад відрізнявся напіввійськовою атмосферою і суворим режимом дня (Halo, vol. 46, 1995: 11). Обмеження щодо свободи переміщення курсантів у результаті вели до їхньої ізоляції від суспільства, фрустрації й низької самооцінки, що в сукупності полегшувало для викладачів процес соціалізації. У 90-і рр. значні зміни відбулися в організації закладу: курсанти мешкали в гуртожитках, вони самі визначали свій графік, їм було надано свободу пересування. Замість чотирьох років навчання у Вищій школі курсанти навчальну програму перших двох років проходили у звичайній цивільній вищій школі, і тільки останні два роки — у поліцейській школі. Недавно Вищу школу поліції було закрито. Однією з можливих причин цього був надлишок, за європейськими стандартами, кадрів у МВС (як наслідок надмірного прийому на службу на початку 90-х рр.). Ця обставина робила зайвим додаткове вкладання коштів у дворічну програму підготовки кількох сотень поліцейських.

Плинність кадрів на початку 90-х рр. вплинула на кодекс мовчання й поліцейську культуру в цілому. Працівників колишньої міліції на службі залишилося зовсім небагато. Тому можна говорити про те, що поліцейська культура розвивається з нуля. Нова правова база, що передбачає встановлення принципу верховенства права, особисту відповідальність, посилення контролю — усе це сприяло усуненню кодексу мовчання. У той же час умови навколишнього оточення могли вплинути на кодекс мовчання: оскільки поліція виконувала подвійну функцію, функцію забезпечення правопорядку й функцію оборони країни, офіцери поліції стали ближче, кодекс мовчання підсилювався, і офіцери, можливо, стали більш толерантними до менш серйозних форм правопорушень. Під час опитування кількох хорватських поліцейських, яке автор проводив як частину великого дослідження з питань поліцейської етики, один з респондентів указав на іншого офіцера поліції та відзначив: «Це мій приятель. Під час війни він урятував мені життя разів десять. Ніщо не змусить мене написати на нього скаргу» (Kutnjak Ivković, 1996).

### **Зміни в роботі й методах роботи**

Війна вплинула на поліцейські ресурси у зв'язку з виконанням поліцією функції оборони країни й масштабів. Незважаючи на швидке збільшення чисельності поліції, залишається фактом, що через війну поліція одержала ще більш важке завдання порівняно зі звичайною поліцейською роботою щодо забезпечення правопорядку. Кутняк Івкович (Kutnjak Ivković, 2000: 66) так описав результати:

*Керівники одного з поліцейських управлінь, особливо зруйнованого війною, помітили, що 748 поліцейських офіцерів залишили це управління; деякі з них ще перебувають на фронті. Через нестачу офіцерів поліція не здатна «закрити»*

*ціле місто. Це сприяє росту злочинності... Фактично, війна сприяла появі специфічних форм злочинності — злочинів проти власності, насильницьких злочинів і занять контрабандою зброї. Більш того, залишилося всього кілька людей для роботи з профілактики злочинності, у той час як більшості доводиться розслідувати вже вчинені злочини [...]. Ситуація стала навіть більш напруженою з початком війни в Боснії й Герцеговині на початку 1992 р., коли кілька мільйонів чоловік покинуло Боснію і Герцеговину та прибуло в Хорватію. У свою чергу, це призвело до збільшення числа людей, що потребують поліцейських послуг. Крім того, «на початку війни всі ув'язнені кількох великих в'язниць у Боснії й Герцеговині були випущені на свободу. Багато з них прибули в Хорватію як біженці й були арештовані за вчинення злочинів».*

Додаткова проблема полягала в тому, що багато хто з офіцерів, призначених для регулярної поліцейської роботи, особливо для розслідування, не мали, фактично, ніякої підготовки й/або досвіду. Командні посади теж були заповнені недосвідченими офіцерами. Коли військова активність почала знижуватися, офіцери поліції мали можливість одержати формальну поліцейську освіту, пройшовши курс навчання, що являв собою змінений варіант більш ранньої програми.

Міністерство підкреслило переваги спеціалізованої підготовки й відмовилося від моделі «фахівця на всі руки». Використання загальноосвітньої моделі навчання мало прями наслідки для оперативного використання офіцерів поліції.

*Підготовлені «майстрами на всі руки», ті самі офіцери поліції сьогодні займаються питаннями охорони громадського порядку, а завтра — охороною кордону, або дорожнім рухом, або вуличною злочинністю, або боротьбою з наркотиками, або з контрабандою (Moris, 1994: 121).*

Зміни в освітній політиці були передбачені для того, щоб впливати не тільки на зміст навчальних програм, але й на ступінь складності завдань, які вони могли б одержати після повернення до активної поліцейської роботи.

Зміни, що впливають на діяльність поліції — це ступінь свободи для ухвалення рішення, забезпечений кожному офіцерові поліції. При старому режимі офіцери чекали наказів від вищих начальників, і тому користувались строго обмеженим ступенем свободи (Moris, 1994: 121). Офіцери поліції відповідали за свої вчинки тільки перед своїм керівництвом, про їх помилки громадськості не повідомлялося. Нормативні акти сьогодення засвідчують, що свобода дій — це частина поліцейської роботи (Стаття 22 Закону про поліцію 2000 р.), установлюють правила поведінки (Конституція 1990 р.; кримінально-процесуальний кодекс 1997 р.; Закон про поліцію, 2000 р.) і, крім того, передбачають відповідальність поліцейських за свої рішення (Стаття 20 Конституції, 1990).

Використання свободи ухвалення рішення поліцейськими офіцерами і більш детальне розмежування прийнятної поведінки офіцерів передбачені в різних законах. Кримінально-процесуальний кодекс (1997 р.) надає поліцейському свободу на ухвалення рішення у випадку, коли поліція виконує типові функції, пов'язані з кримінальними справами, включаючи виробництво арештів і обшуків. Закон про поліції 2000 р. не тільки визнає використання волі ухвалення рішення частиною поліцейської роботи (Стаття 22), але й забезпечує певні способи розвитку цієї свободи. Різні аспекти здійснення поліцейських повноважень, від використання сили й обшуку житлових приміщень до застосування

поліграфа, збору, аналізу й використання особистих даних, регулюються Законом. Використання сили як основного елемента діяльності поліції ілюструє це положення.

Закон про поліцію (2000 р.) передбачає право поліції на використання сили (Стаття 16). При цьому ступінь застосовуваної сили має бути пропорційним ступеню небезпеки. Сімнадцять статей Закону регламентують питання застосування сили (від прийомів фізичного впливу й використання кийка до вогнепальної зброї) і визначають умови, за яких той або інший вид сили може застосовуватися. Звичайно, більш агресивні види повинні використовуватися тільки, коли менш агресивні виявилися неефективними або не могли розв'язати проблему.

Ці норми дуже деталізовані. Спочатку офіцер поліції повинен удатися до менш агресивних методів. Якщо буде визначено, що їх недостатньо, Закон передбачає чотири умови, за яких поліцейський офіцер може використати вогнепальну зброю (захист власного життя або життя інших людей; запобігання здійснення злочину, покарання за який передбачає позбавлення волі на строк від п'яти й більше років; запобігання втечі особи, захопленої під час здійснення злочину, покарання за який передбачає позбавлення волі на строк від десяти років; запобігання втечі особи, на яку є ордер на арешт за здійснення злочину, покарання за яке передбачає позбавлення волі на строк від десяти років; або затримання особи, яка втекла з місць відбування строку тюремного ув'язнення за здійснення злочину, покарання за який передбачає позбавлення волі від десяти років). При цьому офіцер поліції спочатку зобов'язаний усно видати два попередження, перше — «Стояти, поліція!» і друге — «Стояти, стріляти буду!» перед тим, як застосувати вогнепальну зброю (Стаття 62).

Прийняті демократичні цінності мали безпосередньо впливати на певні аспекти поліцейської роботи. Наприклад, націленість на більшу відкритість громадськості й більш тісні зв'язки з місцевим населенням призвели до певних змін у роботі патрульної служби. Колишній міністр внутрішніх справ Іван Ярняк висловлював свою думку про роботу патрульної служби (Lovric, 1993: 3):

*Шляхом призначення тих самих офіцерів на певний район ми хотіли б, щоб вони перебували ближче до громадян, що призвело б до взаємного задоволення й взаємодопомоги. Наприклад, це буде означати, що офіцер поліції навіть стане вітати мешканців своєї зони обслуговування з Новим роком і Різдвам, а також з днем народження, а ті йому будуть відповідати взаємністю. Отже, ми хочемо дозволити їм довідатися один одного, розвивати взаємини довіри, а громадянам співпрацювати з офіцером поліції щодо питань запобігання крадіжок, злочинів для того, щоб вони могли підтримувати громадський порядок і мир разом.*

Як наслідок концентрації на більшій відкритості поліції громадськості, інформація відносно поліцейського бюджету зараз доступна громадськості. Бюджет становить приблизно від 500 до 700 млн доларів США. Найбільшою статтею бюджету (більше половини) є виплата зарплати (Halo, Vol. 53, 1996: 18). На розподіл коштів спочатку вплинула війна й пов'язані з нею наслідки. 60% техніки й 65 поліцейських ділянок були повністю знищені під час війни (Halo, Vol. 7, 1992: 3). Відновлення інфраструктури й закупівля нової техніки, мабуть, складуть основні статті бюджету протягом кількох років.

Міністерство намагалося вирішити й кадрову проблему. Як ми вже зазначали, академія поліції пропонувала проведення навчальних курсів, що дозволило б офіцерам після

закінчення війни пройти спеціалізовану підготовку. Міністерство й держава почали ряд спроб з метою доведення поточної чисельності поліції (670 офіцерів на 100 тисяч громадян) до чисельності поліції, прийнятої в західних державах (200–400 офіцерів на 100 тисяч громадян (Kangaspunta *et al.*, 1999: 167). У рамках політики, націленої на приєднання до Євросоюзу, і скорочення чисельності поліції як одного із завдань перехідного періоду держава ініціювала реструктуризацію поліції й армії шляхом ліквідації другорядного бюрократичного апарату. Паралельно з цим, загальна чисельність поліції повинна була знизитися з 30 тисяч осіб (включаючи й атестований, й вільнонайманий склад) до 20 тисяч атестованих співробітників. Крім можливості раннього виходу у відставку, а також неофіційного призупинення прийому на службу (наприклад, останнє покоління, що прийшло на навчання у вищу школу поліції, не приймалося на службу міністерством), ці заходи включали скорочення чисельності на 3000 офіцерів або шляхом їх звільнення за порушення дисципліни, надання альтернативного працевлаштування в приватному секторі сфери забезпечення безпеки, або направлення їх у розпорядження уряду для потенційного працевлаштування в інших міністерствах.

### **Зміни в системі управління**

Було ініційовано створення численних механізмів підзвітності як частини великої системи контролю. Усякий громадянин або організація, хто вважає, що їх конституційні або інші права, що перебувають під захистом закону, були порушені поліцією, мають право подавати скаргу на дії офіцера або підрозділу поліції (Стаття 6 Закону про поліцію, 2000). Закон не тільки гарантує громадянам право подавати скарги, але також декларує, що спроби перешкодити подачі скарги протизаконні. Якщо поліція намагається перешкодити громадянам подати скаргу, винні особи підлягають карному покаранню на підставі Статті 112 Кримінального кодексу («порушення права на подачу заяв або скарг»). Громадяни повинні бути сповіщені про результати розгляду скарги протягом 30 днів (Стаття 6 Закону про поліцію, 2000).

Кожний поліцейський офіцер особисто відповідає за свою поведінку й підлягає, у випадку порушень, дисциплінарній відповідальності (Стаття 110 Закону про поліцію, 2000; див. також Статтю 20 Конституції 1990 р.). Порушення офіційних правил можуть бути диференційовані на менш серйозні (наприклад, неналежне поведіння стосовно громадян або поліцейських офіцерів, порушення форми одягу й правил носіння знаків розрізнення, несанкціонована відсутність на робочому місці впродовж дня; Стаття 111 Закону про поліцію, 2000) і на більш серйозні (наприклад, надання інформації про осіб, порушення правил поведінки, незаконне використання службової техніки; або два й більше менш серйозні порушення протягом року; Стаття 112 Закону про поліцію, 2000).

Більшість внутрішніх розслідувань проводяться начальниками відповідних поліцейських підрозділів, відділ внутрішніх справ розслідує тільки малу частину всіх порушених справ (наприклад, складні справи, справи стосовно офіцерів-працівників управлінського персоналу). Якщо є підстави для порушення дисциплінарного провадження, справа направляється відповідному інспекторові або в дисциплінарний суд для розгляду по суті. Офіцер поліції вправі подати апеляцію на дисциплінарне рішення. Наприкінці розслідування, якщо є підозра, що поліцейський офіцер учинив злочин, справа також направляється в кримінальну поліцію для проведення розслідування.

**Таблиця III.2.1. Дисциплінарні розслідування, порушені стосовно офіцерів поліції (1992–1999 рр.)**

Рік	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Число поліцейських, обвинувачених у значних порушеннях	1666 72,7%	1988 68,8%	2040 41,6%	1847 36,5%	1279 35,6%	1114 –	1161 –	1293 –
Число поліцейських, обвинувачених у незначних порушеннях	625 27,3%	902 31,2%	2870 58,4%	3214 63,5%	2394 65,4%	данных нет	данных нет	данных нет
Усього	2291 100%	2890 100%	4914 100%	5061 100%	3673 100%	данных нет	данных нет	данных нет

Джерело: Kutnjak Ivković et al., 2002: 65

**Таблиця III.2.2. Результати дисциплінарних розслідувань і кримінальних справ, порушених стосовно офіцерів поліції (1992–1999 рр.)**

Рік	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Догана	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%
Звільнення	182 13,5%	173 8,7%	145 7,6%	115 8,1%	110 11,3%	66 8,2%	80 9,0%	64 6,0%
Усього дисциплінарних справ	1348 100%	2002 100%	1913 100%	1434 100%	971 100%	802 100%	888 100%	1074 100%
Кримінальних справ	118	209	287	168	186	129	136	101

Джерело: Kutnjak Ivković et al., 2002: 65

Дисциплінарні справи щорічно порушуються стосовно 2000–3500 поліцейських офіцерів (Таблиця III.2.1), а дисциплінарні санкції застосовуються до 800–2000 поліцейських щорічно. У той час, як значні правопорушення становили більшу частину всіх порушень (більше  $\frac{2}{3}$  усіх передбачуваних правопорушень, Таблиця III.2.1) у першій половині 90-х рр., у наступні роки їх частка зменшилася майже вдвічі. Зменшення частки більш серйозних порушень, імовірно, пов'язане зі збільшенням загального числа менш значних правопорушень.

Найпоширенішою санкцією, застосованою до  $\frac{2}{3}$  справ з дисциплінарних правопорушень, був штраф (Таблиця III.2.2). Кримінальні справи порушувалися щодо менше чим 300 офіцерів щорічно (Таблиця III.2.2). Щорічні коливання, вірогідно, пов'язані з війною — зниження вимог до прийому на службу, скорочення строку підготовки особового складу, ослаблені контроль і управління в початковий період, і зростаюча кількість психологічних проблем, пов'язаних з війною, — усе це впливало на ріст порушень дисципліни.

З погляду зовнішнього контролю, суди можуть установити межі припустимої поведінки поліції. По-перше, якщо в ході розслідування з кримінальної справи поліцією були порушені норми кримінально-процесуального кодексу (1997 р.), суд при ухваленні відповідного рішення не може опиратися на незаконно зібрані докази. Крім того, цей факт

може служити підставою для подачі апеляційної скарги (статті 9 і 367). По-друге, шляхом винесення вироків по кримінальних справах, пов'язаних з неправомірною поведінкою поліцейських (наприклад, хабарництво), суди встановлюють і підтримують стандарти поведінки, які вони не будуть терпіти. Однак поріг толерантності, установлений судами, не обов'язково збігається з порогом толерантності, установленим самою поліцією. Аналогічно, на підставі статті 127 Закону про поліцію, суди, ухвалюючи рішення щодо цивільних справ, також виступають як органи зовнішнього контролю шляхом визначення розміру збитку, що відшкодовується позивачам.

Керівники поліції відповідальні перед урядом не тільки за успішне виконання поставлених перед ними завдань, але й за відповідну поведінку їх підлеглих під час виконання службових обов'язків. Міністр внутрішніх справ повинен надавати річний звіт Парламенту й зобов'язаний регулярно зустрічатися з членами одного з парламентських комітетів, наприклад, з Парламентською комісією з внутрішньої політики й національної безпеки (Стаття 7 Закону про поліцію 2000). Міністр також відповідає за бюджетні кошти, призначені для утримання міністерства.

Під загрозою політичного скандалу міністр і інші чиновники також відповідальні перед громадськістю. Незважаючи на критику фактичного стану свободи преси в Хорватії (Freedom House, 2000), засоби масової інформації відіграють ключову роль у поширенні інформації й виявленні фактів потенційного інтересу для громадськості. Конституція встановлює свободу думки та її вираження, свободу преси й інших засобів масової інформації, свободу слова та її публічного вираження, а також волю створення інститутів засобів зв'язку (Стаття 38). Наприклад, недавня історія, що обвинувачує керівництво одного з управлінь поліції в корупції, пов'язаній з наркотиками, була опублікована в журналі "Глобус" наприкінці 2001 р. (Ivanovic, 2001) і привернула увагу поліції, політиків і громадськості до проблеми. Але, як виявилось, проведене розслідування торкнулося лише окремих випадків і не призвело до яких-небудь значних реформ поліції.

## Проблеми реформування і змін

Демократизація поліції в Хорватії була тісно пов'язана з подіями соціального й політичного характеру в хорватському суспільстві, так само як й її успіхи і проблеми. І створення хорватської поліції, і фактичний початок демократизації збіглися з початком війни. Як виявилось, вплив війни став ще більш значим на початку 90-х рр. Людські й матеріальні ресурси, які могли б бути використані для демократизації поліції, часто направлялися для потреб оборони. Війна вимагала створення сильної поліції й не залишала часу для розробки чітких і точних планів демократизації поліції. Хоча гасла проголошувалися як політиками, так і поліцейськими керівниками, втілення цих гасел у розробку й реалізацію конкретних і детальних планів було залишено поліцейському керівництву.

Корінну перебудову правової бази, успадкованої від комуністичної епохи, було відстрочено більш ніж на п'ять років (а з урахуванням підзаконних актів — майже на десять). Тому поліція діяла на підставі часто змінюваних законів, прийнятих у свій час для захисту зовсім інших цінностей. Це положення породило непевність щодо чинної правової бази, появу правових колізій, сприяло створенню заплутаних ситуацій. Як приклад можна навести Тимчасові правила (Kutnjak Ivkovic, 2002: 63):

*У 1996 р. міністерство внутрішніх справ неофіційно замінило старі югославські Правила щодо процедур забезпечення громадської безпеки 1983 р. на Тимчасові правила. Оскільки Тимчасові правила 1996 р. містили неконституційні норми, вони не могли публікуватися в офіційній пресі й не могли служити легітимним джерелом права. Тимчасові правила неофіційно набули чинності, старі югославські Правила не були скасовані, що призводило до виникнення парадоксальних ситуацій. Зокрема, у той час як Тимчасові правила неофіційно використовувалися в повсякденній практиці, судові рішення стосовно поведінки офіцерів поліції ґрунтувалися на офіційній правовій базі — старих югославських Правилах.*

Протягом десятиліть контрабанда і корупція мали місце в хорватському суспільстві. Сашич (Sacic, 1998: 14) стверджує, що старе кримінально-процесуальне законодавство не сприяло успішному розслідуванню складних злочинів, пов'язаних з корупцією й організованою злочинністю. Міжнародний рейтинг за критерієм прозорості й Індекс корупційності наприкінці 90-х рр. (Transparency International Corruption Perception Index, 1999) свідчать про те, що корупція серед державних службовців була справді широко поширеною в Хорватії. Йосип Крегар, у той час президент хорватської організації Трансперенсі Інтернешнл, якісно описав стан справ (1999: 11):

*Корупція широко поширена; вона є частиною державного устрою, і ні економіка, ні сфера комунальних послуг не можуть діяти без неї; вона підтримується культурними нормами, у нас немає ніякого систематичного захисту, ані інститутів для регулювання цієї сфери; немає ані певного стандарту, ані загальноприйнятої віри в чесність як основи політики, закону [і] сфери діяльності суспільних інститутів.*

У суспільстві, де існує корупція, де вона широко поширена, важко припустити, що поліція не зачеплена нею. Дійсно, деякі дослідження показали, що поліція вважається однією з найбільш корумпованих сфер державної системи (див.: Derencinovic, 2000). Дистанція між заявами про те, що поліція часто порушує правила з метою одержання матеріальної вигоди, і заявами про те, що поліція часто порушує правила взагалі, незначна. Інші обставини вказують на те ж: поліцейська культура толерантна до різних видів корупції в поліції й використання надмірної сили (Kutnjak Ivkovic and Klockars, 2000). У той же час порушення дисциплінарних і кримінальних справ стосовно офіцерів поліції — нечасте явище (див. Таблиці III.2.1 і III.2.2), незважаючи на явні ознаки широко розповсюдженої корупції. Контроль над діяльністю поліції був ослаблений через війну, у той час як преса перебувала під контролем, а журналісти залякувалися урядом протягом усіх 90-х рр. (Freedom House, 2000).

Корупція також була пов'язана з керівництвом країни. Покійному президентові Туджману довелося тимчасово відсторонити 33 високопоставлених чиновників своєї правлячої партії (Хорватський Демократичний Союз) через те, що вони перебували під слідством. Дослідження організації Крол Есошейтс указують, що «хорватська програма приватизації заражена корупцією» (Butkovic, 1997: 15). Незважаючи на спроби введення цензури відносно преси й покарання журналістів, що заявили про існування корупції у верхах, громадськість не могла не бачити того, що відбувалося. Дійсно, 60% респондентів, опитаних у дослідженні, проведених журналом Глобус в 1997 р., погодилися з тим, що хорватський уряд, очолюваний Хорватським Демократичним Союзом (який згодом про-



грав вибори у 2000 р.), не вживав заходів для боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади (Butkovic, 1997: 15).

Більше того, рівень довіри до поліції й уряду знизився за ці роки. Якщо поліція зберігала за собою статус одного з трьох найбільш шанованих інститутів 1999 р., загальний рівень довіри до урядових інститутів значно впав порівняно з 1995 р., так само, як і рівень довіри до поліції. Більшість опитаних (понад 60%) висловили «величезну» або «достатню» довіру до поліції в 1995 р.; менше чим половина (46%) заявили про це в 1999 р. (European Values Survey, 1999). Високий ступінь законності, асоційований з поліцією в середині 90-х рр., був, імовірно, викликаний її роллю в обороні країни. З іншого боку, на зниження рівня законності в поліції й уряді в цілому наприкінці 90-х рр., вірогідно, вплинуло підвищення рівня її корупційності й уявлення про те, що уряд (і поліція) не прагнули боротися зі злочинністю посадових осіб, як вони були зобов'язані робити.

Навіть після прийняття нового Закону про поліцію 2000 р., що призвів до значних змін, особливо у використанні права на свободу ухвалення рішення, ціла низка проблем залишилися без вирішення. Наприклад, Закон говорить, що сила повинна застосовуватися пропорційно ситуації та за умови вичерпаності менш агресивних її видів. Як це звичайно буває, інтерпретація норми права «пропорційна сила» залишається на розсуд керівництва поліції, карних і цивільних судів, а також засобів масової інформації й громадськості. Якщо керівники поліції не контролюють випадки, де має місце застосування сили, вони не зможуть змусити офіцерів поліції використати цю норму у своїй роботі, і офіцери почнуть застосовувати надмірну силу безкарно.

Аналогічно питання про те, чи відповідають обставини певної справи законним підставам для проведення легітимного обшуку або арешту, залишено для вирішення судами й поліцейськими керівниками. Механізми для притягнення до відповідальності доволі відпрацьовані. Точно так, як офіцер поліції може бути обвинувачений у здійсненні злочину, суди можуть визначити факт завдання збитків громадянину, чії права були порушені поліцією. У такий же спосіб керівники поліції мають законні підстави для притягнення до відповідальності поліцейських офіцерів, що порушили права громадян при виконанні своїх обов'язків, включаючи проведення арешту й обшуку. Є точка зору, що цього не досить для того, щоб ці механізми зайняли своє місце. Єдина запорука успіху — використати їх.

### Уроки хорватського досвіду

Хоча Хорватія може вважатися ще однією східноєвропейською країною, що йде по шляху до демократичного суспільства, її невдачі та успіхи роблять її досвід дійсно особливим і відмінним від інших. Незважаючи на наявність дуже специфічних особливостей, які підкреслюють його унікальність, з хорватського досвіду можна витягти цілий ряд уроків загального характеру.

По-перше, хоча міжнародне співтовариство може зробити привабливі пропозиції й навіть зробити значний тиск, наприклад, у формі вимоги вступити в члени міжнародних асоціацій і об'єднань, зокрема, у Євросоюз, рішення залишається в остаточному підсумку за країною — чи піддатися цьому тиску і прийняти пропозицію. Загроза й очікування війни в Хорватії поставили питання оборони серед найважливіших пріоритетів. Демократичні зміни, які безпосередньо не були пов'язані з війною, були відкладені мінімум ще на два роки. Чисельність поліції — наочний тому приклад: чисельність атестованих працівників

спочатку збільшилася у зв'язку з війною; однак по її закінченню скоротилася до європейських стандартів.

По-друге, поліція — частина суспільства, і тому умови в суспільстві на неї дуже впливають. Війна в Хорватії справила вплив не тільки на стан поповнення в поліцію, підготовку й управління, культуру й відповідальність поліції, але й на рівень технічного оснащення й розмір поліцейського бюджету. Аналогічно, соціальна толерантність і допустимість корупції державних службовців, включаючи високопоставлених посадовців правлячої партії, створили атмосферу, у якій корупція стала складовою частиною політичної системи, економіки й сфери суспільних послуг. Якщо тільки не будуть докладатися більші зусилля для викорінювання корупції в поліції, вона навряд чи стане несприйнятливою до корупції в суспільстві, у якому продажність — звичайне явище.

По-третє, демократизація поліції звичайно включає діяльність щодо забезпечення відкритості громадськості й забезпечення підзвітності суспільству. Одним з інструментів виміру успіху становлення більш дружньої до громадськості поліції стало проведення опитувань громадської думки. Досвід Хорватії показує, що ступінь суспільної підтримки поліції й удосконалювання її демократизації не обов'язково ідеально корелюються, і що цілий ряд обставин може вплинути на ці відносини. Відповідно до опитувань громадської думки рівень підтримки поліції був вищим у середині 90-х рр., коли наслідки війни, включаючи знижені критерії до відбору кадрів, більш слабкий контроль, кодекс мовчання й обмеження проведення розслідувань, насамперед, серйозних злочинів, проявлялися набагато помітніше й були поширені повсюдно.

По-четверте, встановлення законних меж поліцейської роботи й поведінки є однією з основних, і все ж недостатньою умовою демократизації. Умови Хорватії подають приклад цього. Корінне втручання в існуючу, успадковану з часів комунізму, законодавчу систему було відстрочено більш ніж на п'ять років. Одна частина правової бази включає хорватську версію Постійно діючої інструкції. Хоча інструкція носить неофіційний характер, вона використовувалася в повсякденній поліцейській роботі, її було оголошено неконституційною і вона була офіційно замінена на старі югославські Правила. Ця суміш, а також розбіжності між офіційними й неофіційними правилами створили ситуацію, яка, ймовірно, сприяла підвищенню числа провин з боку поліції. Більше того, навіть коли закон набув чинності й створив законодавчу базу для обвинувачення в справах про корупцію в поліції, не менш важливий крок — реалізація закону — міг не бути зроблений повністю або частково, обмежившись розглядом тільки резонансних справ.

## Література

- 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 Šintić, 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.
- Horvatić, Ž. 1994. 'The role of the police in a democratic society: respecting the rule of law and human rights', in Šintić, J., ed. *The Functions of the Police in a Democratic Society*. Zagreb, Croatia.
- Ivanović, 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). *Halo 92*, vol. 30.
- Jurina, M. 1994. 'The Review of the System of Police Education of the Republic of Croatia', in Šintić, 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., Baloković-Krklec, K. 1995. 'Policajac XXI stoljeca' (A police officer of the 21<sup>st</sup> Century). *Halo 92*, vol. 46.
- Kregar, J. 1999. *The Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija* (Development of Predatory Capitalism and Corruption). Zagreb, Croatia.
- Kuretić, Z. 1994. *Ministarstvo unutarnjih poslova* (Ministry of the Interior). Zagreb, Croatia.
- Kutnjak Ivković, S. 1996. Field notes.
- Kutnjak Ivković, 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 Ivković, 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 Ivković, 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 Ivković, S. and Klockars, C.B. 2003. 'Police Integrity in Croatia', in Klockars, C. B., Kutnjak Ivković, S., Haberfeld, M.R., eds. *The Contours of Police Integrity*. Forthcoming.
- Kutnjak Ivković, S., Klockars, C.B., Cajner-Mraović, I., Ivanušec, D. 2002. 'Controlling Police Corruption: The Croatian Perspective', in *Police Practice and Research: An International Journal*.
- Lajić, 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.
- Lovrić, J. 1993. 'Policija znači Život' (The Police Means Life). *Halo* 92, vol.16.
- Makra, A. 1989. *Organi unutrašnjih poslova i Zakon o krivičnom postupku* (The Organs of the Interior Affairs and the Criminal Procedure Code) 2<sup>nd</sup> edn. Zagreb, Croatia.
- Morić, J. 1994. 'The role of the police in a democratic society: the achievements of the Croatian Police', in Šintić, J., ed. *The Functions of the Police in a Democratic Society*. Zagreb, Croatia.
- Pavišić, B., Veić, P. 1996. *Komentar Krivičnog zakona Republike Hrvatske* (Commentary to the Criminal Law of the Republic of Croatia). Zagreb, Croatia.
- Piškor, M. 1993. 'Izvaci iz interviua' (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.

## Розділ 3

**РЕФОРМА ПОЛІЦІЇ В МАКЕДОНІЇ***Іслам Юсуфі*

Від часу здобуття незалежності Македонія (одна з демократичних посткомуністичних країн Південно-Східної Європи) взялася за реформування своїх поліцейських структур. Мета цих перетворень включає чотири аспекти: 1) створення працездатних, демократичних, професійних, що ґрунтуються на інтересах громадян, поліцейських органів; 2) розвиток місцевої поліції; 3) підвищення можливостей поліції протистояти загальній і організованій злочинності; 4) досягнення західних стандартів професіоналізму й етики.

Цей розділ присвячено питанням реформування поліцейської діяльності й аналізу її результатів. Головна мета нашого дослідження — зробити великий, але не вичерпний огляд поліцейської реформи в Македонії, щоб більш чітко усвідомити, чи призведе реформа до більш демократичних змін у поліції. Розділ складається з трьох частин. Перша частина дає загальний опис поліцейської реформи, що має місце в Македонії, і виділяє в реформі чотири аспекти: децентралізацію, демілітаризацію, деполітизацію й демократизацію. Друга частина містить оцінку й аналіз реформи, перешкод, що зустрічаються на її шляху, досягнутих успіхів і невіршених питань. Вона також дає оцінку проблем, з якими зустрічається Македонія при проведенні поліцейської реформи. Заключна частина містить висновки, отримані в результаті аналізу македонського досвіду.

**Опис реформ і змін у македонській поліції*****Вступ: загальні цілі й фази перетворень поліції***

Після Другої світової війни македонська поліція, разом з поліцейськими структурами п'яти інших республік колишньої Югославії, була змодельована за східноєвропейською системою. Ця модель, що проіснувала більш ніж чотири десятиліття, була за своєю природою мілітаристською, тому що її основною метою був захист і підтримка соціалістичного режиму. У результаті цього зусилля з реформування поліції, що вживаються урядовими чиновниками з 1991 р., були спрямовані на децентралізацію, демілітаризацію, деполітизацію й демократизацію.

Коли Македонія домоглася незалежності й ініціювала демократичні перетворення в 1990 і 1991 рр., нові парламент і уряд, що перемогли на перших багатопартійних виборах, почали роботу зі створення нових демократичних інститутів, включаючи поліцію. Ця перша фаза реформи в галузі поліцейської діяльності охоплювала наступні сфери:

- 1) перетворення поліції з компонента поліцейської системи югославської федерації в незалежну поліцейську структуру нової республіки;
- 2) організацію й формування поліції на державному й місцевому рівнях;
- 3) створення необхідної правової бази діяльності поліції;
- 4) перетворення поліції з «міліції», воєнізованого інституту, у «поліцію», правоохоронний інститут.

Головні цілі цих початкових реформ були спрямовані на створення функціонуючих поліцейських структур як на центральному, так і місцевому рівнях, а також розвиток професійних цивільних правоохоронних інститутів.

Друга фаза, що охоплювала період з 1992 р. по 2001 р., включала реформи щодо структури поліції, її організації й професіоналізму. Цілями цієї фази було створення і підвищення можливості поліції відповідати нововведенням у сфері кримінальної юстиції, утворення спільних з міжнародними партнерами структур і досягнення західних стандартів у сфері професіоналізму й етики.

Третя фаза поліцейської реформи збіглася з початком збройного конфлікту між силами безпеки Македонії й іррегулярних підрозділів так званої албанської Національно-визвольної армії Македонії, що виник на початку 2001 р. і дестабілізував ситуацію в окремих регіонах країни. Конфлікт тривав до 13 серпня 2001 р., коли основні політичні лідери країни підписали Охридську рамкову угоду. Відповідно до угоди уряд Македонії ініціював проведення основних реформ у поліції. Завдання поліцейських реформ на цьому етапі носили більш масштабний, комплексний та інституціолізований характер порівняно із завданнями попереднього етапу реформування. Мета реформи полягала у перетворенні поліції з централізованої структури на децентралізований і цивільний інститут, що обслуговує населення країни.

### **Демілітаризація: перетворення з міліції в поліцію**

З проголошенням незалежності в 1991 р. Македонія організовано й функціонально взялася за перетворення своєї поліцейської структури, але в контексті чинних законів колишньої Югославії. Оскільки новий закон про внутрішні справи не був прийнятий до 1995 р., поліцейські інститути діяли на основі вже існуючого закону про внутрішні справи колишньої Югославії.

У ході найперших реформ, проведених відразу після проголошення незалежності в 1991 р., поліція ліквідувала деякі непотрібні структури, що дісталися в спадщину від колишнього режиму; створила нові органи, підрозділи й служби; перетворила *міліцію* в *поліцію*; а також трансформувала Секретаріат внутрішніх справ (колишню частину федеральної поліції СФРЮ (Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія) у міністерство внутрішніх справ (МВС) незалежної республіки.

Внутрішня структура поліції Македонії традиційно базувалася на військовій організаційній моделі та була закритою для будь-якого зовнішнього впливу, крім впливу партії. Незважаючи на те, що від назви «міліція» відмовилися відразу після незалежності, концепція «міліції» продовжувала переважати в поліцейських структурах, оскільки система звань продовжувала нагадувати ієрархічну структуру армії.

Система освіти офіцерів поліції є однією з сфер, де найбільш явно позначилася демілітаризація поліції. Центр підготовки персоналу служб безпеки в м. Скоп'є, столиці Македонії, відігравав основну роль у питаннях відбору й підготовки персоналу для міністерства внутрішніх справ. До складу центру входила вища школа, а також Факультет вищої освіти у сфері безпеки. Центр є правонаступником Центру підготовки персоналу з питань безпеки й громадської самооборони, заснованого в 1977 р. в існуючій у той час Соціалістичній Республіці Македонія (Official Gazette, 30: 1977; 29: 1983; 34: 1983; 36: 1988).

Відповідно до Закону «Про організацію Центру підготовки персоналу у сфері безпеки», прийнятого 26 травня 1995 р., перед Центром стоїть завдання підготовки фахівців університетського рівня або найвищого професійного рівня, необхідного для задоволен-

ня потреб підрозділів міністерства внутрішніх справ і інших правоохоронних органів, а також інших відомств, організацій і місцевих органів самоврядування (Stojanov, 1978: 7). Метою Центру є забезпечення якісної підготовки, що відповідає вимогам міністерства внутрішніх справ і суспільства з тим, щоб офіцери могли забезпечувати ефективну й неупереджену поліцейську службу в інтересах усіх громадян Македонії. До здобуття незалежності відбувалися тривалі дискусії з приводу доцільності змісту існування навчального закладу у сфері забезпечення питань безпеки. У травні 1990 р. парламент обговорив можливість перетворення Факультету безпеки на Факультет кримінології або на Інститут кримінологічних досліджень. У березні 1993 р. міністр внутрішніх справ інформував Центр про рішення уряду ліквідувати Факультет безпеки до 2002 р. Це рішення уряду було внесено до проекту Закону 1995 р. про організацію Центру підготовки персоналу у сфері безпеки. Однак Центр буде продовжувати функціонувати як тренувальний центр поліції.

Навчальні заклади поліції відіграють важливу роль у підвищенні її статусу, а також ефективності й звітності. Хоча деякі вчені вважають, що поліцейська освіта в Македонії краща й краща, чим де-небудь ще на Балканах, усе ж існують кілька важливих аспектів, які вказують на необхідність її реформування й удосконалювання. Права людини й поліцейська етика не є провідними предметами в Центрі. У результаті цього курсантів не знайомлять з відповідними національними і міжнародними стандартами. Основними питаннями, що вимагають включення в навчальні програми, є: права людини; македонське суспільство та його складові; професійні стандарти й етика; конфліктологія (Open Society Institute-Macedonia, 2000 5-6); робота із засобами масової інформації; зв'язок з громадськістю (інтерв'ю автора з працівниками ОБСЄ (Організації з безпеки й співробітництва в Європі)). Інший важливий аспект, що вплинув на процес демілітаризації поліції, — це активна участь інших міністерств у реформуванні поліції. Цивільні міністерства допомогли просунути поліцію особливо в напрямку більш цивільного підходу. Серед них можна відзначити:

1. Міністерство місцевого самоврядування, що допомогло усвідомити компетенцію й обсяг владних повноважень місцевих органів виконавчої влади, які прагнуть до більшого співробітництва з місцевою поліцією.
2. Міністерство юстиції сприяло реформуванню поліції шляхом постійного вдосконалювання карного і процесуального законодавства у світлі реформування поліції.
3. Міністерство оборони є важливим партнером поліції. Головне питання, що постає перед цими двома міністерствами, проявлялося в тому, щоб досягти взаєморозуміння у створенні нормативної бази, яка дозволила б застосувати збройні сили в боротьбі з незаконною міграцією й контрабандою зброї.
4. Міністерство транспорту сприяло розробці ряду підзаконних актів, спрямованих на імплементацію транспортного кодексу, що передбачав модернізацію дорожньої інфраструктури, а також сприяв розробці процедур спільної діяльності з дорожньою поліцією міністерства внутрішніх справ.
5. Міністерство праці й соціальних справ відіграло певну роль у підготовці та імплементації програм зайнятості для боротьби з суспільною тенденцією розглядати злочинність як засіб виживання. Міністерство праці доклало значних зусиль щодо підвищення мотивації поліції з метою підтримки громадського порядку й безпеки через відповідні грошові виплати.

Охридська угода, підписана в серпні 2001 р. основними політичними лідерами країни з метою врегулювання шестимісячного збройного конфлікту в північно-західній частині країни, стала одним з двигунів демілітаризації поліції, тому що передбачала фундаментальну реструктуризацію македонської поліції. Одним з найважливіших положень, включених в Охридську угоду, було запрошення ОБСЄ, Європейського Союзу й Сполучених Штатів Америки до роботи з поліпшення навчальних і допоміжних програм для поліції у сфері професійної підготовки, захисту прав людини й ін.; організації технічного забезпечення реформування поліції в питаннях кадрової політики; розробки поліцейського кодексу честі; а також у сфері прийому на службу й використання офіцерів поліції (Ramkoven Dogovor, 2001).

### **Реформування поліції з централізованого інституту на децентралізований**

При проведенні після здобуття незалежності реформ Македонія не пішла шляхом імплементації принципу децентралізації в тому вигляді, як це мало місце в колишній Югославії після 1967 р. Не пішла вона й загальною європейською тенденцією до децентралізації поліції й передачі повноважень у сфері забезпечення громадської безпеки місцевим органам влади. У 1991 р. усі організаційні й функціональні аспекти діяльності поліції залишалися централізованими, і місцевим органам самоврядування не було делеговано ніяких повноважень відносно поліції. З прийняттям закону про органи внутрішніх справ у 1995 р. централізація була офіційно узаконена. Поліція територіально й функціонально залишилася централізованою структурою, усі аспекти діяльності якої ввійшли в компетенцію міністерства внутрішніх справ. На місцях територіальні поліцейські підрозділи організаційно копіювали структуру центрального поліцейського органу. Під час цього періоду поліція перебувала під впливом нестійких багатонаціональних коаліцій і слабкої судової влади, тому всі порушення поліцією прав людини залишалися безкарними.

Централізація контролю над діяльністю поліції з боку міністерства внутрішніх справ відокремлювала поліцію від суспільства, якому, як передбачалося, вона зобов'язана була служити, а також сприяла її політизації, оскільки міністр був уповноважений призначати й звільняти з посади керівників місцевих поліцейських підрозділів. На місцях місцеві органи самоврядування не мали влади над функціонуванням поліції. Ця централізація негативно впливала й на боротьбу поліції зі злочинністю; рівень розкриття злочинів був у край невисоким.

Одним з найважливіших наслідків Охридської угоди стала децентралізація поліції. Угода регламентувала процедуру призначення керівників місцевих органів поліції. Органи місцевого самоврядування наділялися повноваженнями призначати керівників місцевих поліцейських підрозділів. Кандидатури керівників регіональних управлінь поліції рекомендувалися міністром внутрішніх справ Македонії й затверджувалися муніципальними радами.

Це положення Охридської угоди ввійшло в закон про органи внутрішніх справ, хоча його ефективність на практиці покаже майбутнє. На момент написання цієї статті (початок 2003 р.) місцеві керівники поліції все ще не призначалися відповідно до нових положень. Однак можна бути впевненим у тому, що ця зміна буде сприяти подальшій децентралізації, зміцнить владні повноваження місцевих органів самоврядування стосовно керівників поліції й підвищить можливості поліції перейти на політику охорони правопорядку за допомогою громадськості.



Незважаючи на оптимізм, викликаний процесом децентралізації, усе ще відкритим залишається питання, наскільки децентралізація і реформування поліції підвищать можливості поліції боротися зі злочинністю, зокрема, з урахуванням того, що її рівень з часів одержання Македонією незалежності неухильно росте. Крім звичайної злочинності, з'явилися такі її види, як злочинність у сфері економіки, незаконна торгівля наркотиками, зброєю, людьми. Є свідчення про існування й зовсім нових видів злочинності, зокрема організованої.

Відповідно до статистичних даних, у період з 1992 по 2002 рр. було зареєстровано 238274 протиправних діяння у сфері звичайної, економічної й організованої злочинності, а також у сфері незаконної торгівлі зброєю, наркотиками й людьми. У Македонії організована злочинність є відносно новим феноменом. У країні відсутні достатні традиції й досвід боротьби з організованою злочинністю. У силу специфічного геостратегічного розташування Македонії транснаціональні кримінальні групи і організовані злочинні синдикати ставлять серйозну загрозу миру й порядку в державі.

При проведенні поліцейської реформи особливу увагу зверталось на вдосконалювання основних професійних навичок, таких як: реагування на повідомлення про злочини, збереження місця вчинення злочину, встановлення особи свідків та їх опитування, одержання і збереження речових доказів; незважаючи на труднощі прищеплювання цих навичок, вони все ще рідко застосовуються. Міністерство внутрішніх справ протягом тривалого часу концентрувало свою увагу на виявленні всіх видів злочинів, а також їхній профілактиці. Воно також наполягало й на проведенні законодавчих реформ, включаючи розробку Національної програми по боротьбі з торгівлею людьми й незаконною міграцією. Крім того, з метою організації боротьби з торгівлею людьми МВС включило визначення цього злочинного діяння в текст закону про внесення змін і завершення розробки кримінального кодексу в 1997 р.

Значним кроком у діяльності з профілактики незаконних фінансових угод стало прийняття у вересні 2001 р. закону про запобігання відмиванню грошей. Цим законом передбачалося утворення в складі міністерства фінансів Управління щодо запобігання відмивання грошей. Прийняття нового закону в сфері кримінального законодавства в 1996 р. також стало значним кроком у справі боротьби зі злочинністю, тому що він містив спеціальні положення про визначення різних видів злочинів, включаючи економічні (до прийняття цього закону багато економічних злочинів залишалися безкарними).

У рамках боротьби з корупцією міністерство внутрішніх справ брало активну участь у розробці закону про боротьбу з корупцією, прийнятого у квітні 2002 р. На основі пропозицій міністерства македонський уряд вирішив утворити Агентство по боротьбі з організованою злочинністю й корупцією. Пізніше уряд прийняв Національну програму по боротьбі з організованою злочинністю й корупцією.

Міністерство внутрішніх справ у 2001 р. приєдналося до Конвенції ООН по боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю та її протоколами з питань запобігання торгівлі людьми. Крім того, у 2001 р. міністерство з метою запобігання й боротьби з економічними й фінансовими злочинами утворило фінансову поліцію. Більше того, міністерство внутрішніх справ сформувало й експертну службу. Цей підрозділ бере участь у проведенні розслідування на місці злочину: розшукує й забезпечує схоронність слідів злочину; проводить лабораторні дослідження й аналізи; ідентифікує осіб і матеріали, що стосуються вчинення злочину; проводить фото й відеозйомку.

З прийняттям у 1996 р. кримінального кодексу була впроваджена система статистичного моніторингу злочинних діянь у сфері організованої злочинності, що раніше застосовувалася до інших видів злочинності. З тих пір організована злочинність стала особливою групою статистичного обліку й аналізу. Відповідно до цих статистичних даних, у період з 1997 по 2002 рр. було зареєстровано 970 злочинних діянь у сфері організованої злочинності. Більшу їх частину становили злочини, пов'язані з фальшивомонетництвом, корупцією і незаконним обігом наркотиків.

З метою боротьби з торгівлею людьми в березні 2001 р. у структурі управління з питань притулку й міграції міністерства внутрішніх справ було створено транзитний центр для іноземних громадян, у завдання якого входило розміщення іноземних громадян і жертв злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми на період їхньої репатріації на батьківщину. Центр сприяв більш ефективному використанню підрозділів МВС у їх боротьбі з торгівлею людьми. Наявність хронічних проблем із забезпеченням правопорядку в Македонії й у всьому регіоні, де кримінальні угруповання проклали контрабандні шляхи через фактично неконтрольовані райони, перетворило Македонію в перевалочний пункт торгівлі людьми й контрабанди забороненими товарами. Серйозно ослаблені поліція й сили безпеки ледь справляються з швидко зростаючою злочинністю цього виду.

Заходи, прийняті в законодавчій, виконавчій, адміністративній і правоохоронній сферах, не принесли очікуваних результатів у боротьбі зі злочинністю в основному через те, що поліції Македонії не вистачало можливостей залучити до організації діяльності з охорони правопорядку громадськість, а також через її обмежені ресурси для запобігання злочинам. Поліція виявилася нездатною до проведення ефективних розслідувань більшості звичайних злочинів, а також продемонструвала своє безсилля в розкритті резонансних і політично забарвлених справ. Основна проблема цього безсилля полягала в недостатній децентралізації поліції й відсутності підтримки з боку громадськості, що не давало македонській поліції більш ефективно працювати з місцевим населенням з метою боротьби зі злочинністю.

Усе ж, Охридські угоди дали поштовх процесу децентралізації й розвитку місцевого самоврядування. Це сприяло зближенню уряду з народом і зниженню рівня все ще значної суспільної недовіри до держави. Надання громадянам почуття власності стосовно їх місцевих інституцій і делегування їм за допомогою самоврядування права регулювати основні питання громадської безпеки й поліції є основною умовою встановлення демократичної форми правління в Македонії. Крім децентралізації, також необхідний розвиток ефективної практики управління. Необхідна участь усіх зацікавлених сторін для розробки політики, спрямованої на використання потенціалу громадянського суспільства, що тільки зароджується.

### ***Підзвітність поліції та її деполітизація або департизація***

Інше важливе питання стосується деполітизації поліції. Цілком зрозуміло, що в демократичному суспільстві поліції не дозволяється діяти в інтересах тієї або іншої політичної сили (Stojanovski, 1997: 89). Поліція повинна залишатися нейтральною, що необхідно для підтримки її політичної автономії й забезпечення виконання нею своїх обов'язків в межах закону.

Македонія утворилася на початку 90-х рр. після довгого соціалістичного правління. З тих пор країна домоглася значного прогресу на шляху створення демократичної системи

правління. Прогрес, досягнутий до цього часу, ще більш помітний, якщо взяти до уваги специфічні характеристики попереднього режиму. Такі режими руйнують здатності не тільки громадянського суспільства, але й самих державних інститутів, що стають маріонетками в руках правлячої еліти.

Завдання македонської поліції полягає в підтримці зусиль щодо створення системи влади, що сприяє, зміцнює й підтримує законність і порядок. Влада може розглядатися з погляду здійснення повноважень в економічній, політичній і адміністративній сферах щодо забезпечення правопорядку на всіх рівнях. Влада містить механізми, процеси й інститути, за допомогою яких поліція й громадяни виражають свої інтереси, здійснюють свої законні права, виконують свої обов'язки й розв'язують протиріччя, що виникають

У всіх трьох циклах реформ Македонія домоглася прогресу у створенні системи управління для деполітизації поліції. Механізми підзвітності є засобами, які запобігають перетворенню поліції в політизований інститут (Labovik, 1999: 40). Крім того, ці механізми забезпечують підзвітність поліції суспільству, якому вона служить. Одним з головних пріоритетів, виявлених у ході реформування, є розвиток більшої підзвітності й внутрішнього поліцейського контролю, тобто механізмів, які забезпечують контроль за допомогою розслідувань поліцією скарг громадян відносно її працівників.

Закони Македонії передбачають ряд способів, які забезпечують відповідальність чиновників за свої дії.

1. Існує парламентський нагляд за роботою поліції за допомогою створення постійних і тимчасових комісій і комітетів, включаючи Комісію з внутрішніх справ і оборони, що здійснює контроль над діяльністю поліції. Проте, законодавчий нагляд за діяльністю поліції функціонує не досить ефективно. Хоча Комісія й одержує регулярно доповіді міністерства внутрішніх справ, ефективність її роботи багато в чому залежить від ставлення до справи парламентаріїв — членів Комісії та їх неупередженості. Члени Комісії уникають критики міністерства внутрішніх справ, що може очолюватися кимось з представників їх власної партії.

Були випадки, коли Комісія просила міністра внутрішніх справ виступити на її засіданні. Однак міністр або не взагалі з'являвся, не даючи при цьому ніяких пояснень, або називав цю вимогу Комісії підступами опозиції.

Парламент також може створити спеціальну комісію з розслідування обвинувачень поліції в неправомірній поведінці. Відповідно до ст. 76 Конституції Македонії, такі органи можуть створюватися з метою «встановлення відповідальності посадових осіб». Уряд повинен ужити заходів, що рекомендуються комісією, якщо парламент простою більшістю схвалить доповідь комісії. Такі комісії створювалися з метою розслідування поведінки поліції неодноразово. Однак жодного разу за результатами роботи цих комісій не було прийнято жодної санкції відносно офіцерів поліції.

2. Громадяни мають право подавати скарги омбудсмену. Виступаючи як зовнішній орган нагляду, створеного в 1997 р. (Official Gazette 7:1997), омбудсмен може розглядатися як зовнішня й незалежна контрольна інстанція, що володіє правом вимагати від поліції надання необхідної інформації. Проте омбудсмен до недавня прийнятих змін до закону «Про омбудсмена» (Official Gazette 60:2003) не мав права здійснювати контроль над внутрішніми розслідуваннями поліції, а також втручатися або вимагати повторного розгляду скарги.

3. У структурі міністерства внутрішніх справ існує правове управління, що розслідує повідомлення про поліцейські зловживання й готує рекомендації міністрові щодо питання застосування заходів дисциплінарного характеру стосовно працівників поліції.
4. Громадяни можуть звертатися до суду із заявами цивільно-правового характеру або обвинуваченнями у вчиненні злочинів стосовно працівників правоохоронних органів.
5. Офіцери поліції підзвітні через своїх керівників виборним представникам місцевого самоврядування, що мають право від імені громадян надавати рекомендації з питань стану й шляхів удосконалювання правоохоронної діяльності.
6. Існує підзвітність суспільству й через неурядові організації, і через засоби масової інформації, що може бути особливо ефективним шляхом залучення уваги суспільства на випадки зловживання поліцією, актів корупція й несправедливих обвинувальних вироків.
7. Існує й професійна відповідальність, передбачена поліцейським кодексом честі, прийнятим на початку 90-х рр. Однак текст кодексу носить неконкретний характер і не включає всіх аспектів поліцейської діяльності. Міністерство внутрішніх справ відповідно до консультацій ОБСЄ й Ради Європи планує внести зміни в текст і включити положення, що передбачають застосування санкцій за порушення кодексу.
8. Нарешті існує й відповідальність за якісне виконання службових обов'язків, а саме шляхом проведення Інспекцією МВС перевірок ефективності діяльності підрозділів поліції. Це стосується перевірок фінансової діяльності поліції. Через те, що поліція функціонує на кошти громадян, вона повинна відповідати за ефективне використання виділених асигнувань. При цьому фінансові перевірки повинні проводитися незалежними інстанціями, а результати — носити відкритий характер.

Незважаючи на безліч видів підзвітності, лише деякі офіцери поліції притягуються до відповідальності за порушення закону. Основною причиною цього є те, що жертви поліцейської сваволі в Македонії неохоче подають скарги через низький рівень довіри до поліції й судової системи (Helsinki Committee, 2001). Дуже часто офіцери поліції, причетність яких до неправомірного поводження була доведена, відсторонювалися від роботи на пару місяців, але незабаром їх знову призначали на колишні посади, тому що судова влада не часто притягала працівників поліції до відповідальності за їхні дії. Прокуратура або суд можуть також притягти до відповідальності працівника поліції у випадку вчинення ним кримінального злочину.

Іншим аспектом підзвітності є регулярний доступ громадськості до поліцейських інформаційних масивів, таким як статистика злочинності, огляди віктимізації, доповіді про поліцейську діяльність на місцевому й національному рівнях, відомості про дисциплінарну практику й тощо. У Македонії розроблена єдина для всіх органів поліції форма повідомлення про злочини, що дозволяє створити єдиний банк даних на рівні національного поліцейського органу управління. Проте, цю інформацію не доводять до засобів масової інформації й громадськості. Інформація направляється тільки компетентним урядовим органам.

Для забезпечення більшої транспарентності ці відомості варто зробити доступними для парламенту, преси, суспільства, учених і окремих осіб. Це б забезпечило необхідний зовнішній контроль над діяльністю поліції, зміцнило б контроль з боку судових органів і парламенту й створило б нові форми громадського контролю.

Процес державного будівництва в Македонії не пройшов, однак, без серйозних проблем. Нездатність новостворених державних інститутів вирішувати питання, що виникають у ході процесів трансформації, дискредитувала ці інститути й підсилила недовіру громадян до них. Це ще більше послабляло можливості поліції відігравати ефективну роль у забезпеченні безпеки громадян. Крім того, неефективний розвиток економіки й слабкі перспективи інтеграції в європейське співтовариство перешкоджали розвитку реформи поліції. Криза 2001 р. мобілізувала всі можливості поліцейських інститутів і знову продемонструвала всю слабкість поліцейської системи.

### **Демократизація, багатонаціональність і взаємодія із закордонними урядовими й міжнародними організаціями**

Слідом за першими організаційними й структурними реформами початку 90-х рр. у 1995 р. було прийнято перший Закон про органи внутрішніх справ, що дав визначення поняттю «поліція» відповідно до її ролі в демократичній державі. Це був перший законодавчий акт на шляху до демократизації поліції.

Стаття 1 Закону про органи внутрішніх справ визначала роль поліції. Відповідно до закону поліція має наступні повноваження й завдання:

1. Захист життя, особистої безпеки й власності громадян.
2. Запобігання злочинам, виявлення й затримка злочинців, а також передача їх компетентним органам.
3. Захист прав людини й свобод громадян, гарантованих Конституцією.
4. Запобігання насильницькій ліквідації демократичних інститутів, проголошених Конституцією Македонії.
5. Підтримання громадського спокою й безпеки.
6. Запобігання національній, расовій й релігійній ненависті й нетерпимості.
7. Забезпечення безпеки вищих посадових осіб держави й приміщень вищих органів влади й управління.
8. Регулювання й контроль дорожнього руху, інші питання, пов'язані з дорожньою безпекою.
9. Здійснення контролю над функціонуванням прикордонних переходів і забезпечення особливого режиму в прикордонній зоні.
10. Забезпечення контролю над перебуванням іноземних громадян.
11. Дозвіл прикордонних інцидентів і спорів, пов'язаних з порушеннями державного кордону.
12. Розміщення, контроль і підтримання прикордонних знаків на землі й воді.
13. Забезпечення протипожежної безпеки.
14. Здійснення контролю над виробництвом, продажем, поставками, зберіганням і носінням зброї й боєприпасів.
15. Здійснення контролю над виробництвом, продажем, поставками й зберіганням вибухових і інших небезпечних речовин, а також легкозаймистих рідин і газів.
16. Здійснення контролю над реєстрацією житла громадян.
17. Надання допомоги у сфері усунення наслідків природних катастроф і епідемій, які могли б загрожувати життю й здоров'ю громадян, а також їхньому майну.

18. Проведення досліджень у рамках своєї компетенції.

19. Інші питання, передбачені законом.

Інше питання, пов'язане з демократизацією поліції в Македонії, стосувалося адекватного представництва албанських, турецьких та інших меншин у поліції. Одним з недоліків македонської поліції було недостатнє представництво національних меншин і жінок у поліції. З роками число представників національних меншостей і жінок, прийнятих на службу, зростало. Проте, воно не відповідало етнічному й гендерному складу населення країни.

У ході імплементації Охридської угоди поліцейські реформи були спрямованими значною мірою на розв'язання проблеми представництва національних меншин у поліції. Сторони, що підписали Охридську угоду, домовилися про те, що до 2004 р. етнічний склад поліції буде відповідати етнічному складу населення Македонії. Відповідно до угоди тисяча офіцерів з числа представників національних меншин мали бути прийняті на службу до червня 2003 р. і розподілені по тих регіонах, де проживає значна кількість членів етнічних меншин. До липня 2003 р. підготовку пройшло 1262 офіцери з числа представників національних меншин. Ефективність цього проекту була підкреслена успішним перерозподілом персоналу поліції в районах, що входили в зону кризи. У принципі, введення представників меншостей у поліцейські структури було правильним кроком з погляду підвищення статусу поліції й розвитку взаємин між поліцією й населенням.

Міжнародне співробітництво міністерство внутрішніх справ вбачає як ще один засіб демократизації поліції. За роки незалежності зусилля міністерства внутрішніх справ у сфері міжнародного співробітництва помітно інтенсифікувалися. Ця діяльність стала вираженням рішучості міністерства підвищити рівень міжнародного співробітництва й інтегруватися в міжнародні й транснаціональні поліцейські структури. Ці зусилля також відбили необхідність залучення міністерства внутрішніх справ у міжнародне співробітництво з метою запобігання й боротьби зі злочинністю, особливо організованою.

Міжнародна взаємодія проявляється на всіх рівнях: у членстві в міжнародних поліцейських організаціях; двосторонніх угодах і зустрічах міністрів внутрішніх справ різних держав; угодах і зустрічах зі спеціалізованими міжнародними організаціями та їх функціональними підрозділами; контактах і зустрічах з дипломатичними представниками; участі в семінарах, курсах, навчальних програмах і інших формах професійної підготовки, організованих у країні й за кордоном у взаємодії з іноземними урядами, міжнародними організаціями й іноземними поліцейськими організаціями й агентствами.

У 1995 р. міністерство внутрішніх справ стало 174-м членом Міжнародної організації кримінальної поліції (Інтерполу). У період 1992–1998 рр. були підписані угоди про співробітництво з міністерствами внутрішніх справ Туреччини, Албанії, Болгарії, Російської Федерації й Румунії. Також була виявлена ініціатива для укладання угод про співробітництво з міністерствами інших держав.

З метою здійснення обміну інформацією у сфері незаконної торгівлі зброєю, наркотиками й людьми, звичайної й економічної злочинності, а також інших видів злочинності, міністерство внутрішніх справ установило міцні контакти зі спеціалізованими підрозділами іноземних поліцейських органів. У цьому зв'язку у 1998–2002 рр. міністерство внутрішніх справ установило прямі контакти й взаємодію з міністерствами сусідніх держав і інших балканських та європейських країн, включаючи Болгарію, Албанію, Грецію, Хорватію,

Сербію й Чорногорію, Угорщину, Австрію, Німеччину, Швейцарію, Францію, Великобританію, Російську Федерацію, Україну, США, Канаду й інші країни.

Крім цього, міністерство внутрішніх справ у взаємодії з міжнародними й неурядовими організаціями, такими як Рада Європи й Відкритий громадянський інститут, опублікувало ряд брошур, наприклад, «Поліція й права людини», з метою сприяння професійній підготовці працівників поліції у сфері захисту прав людини. Це було б величезною підмогою в справі демократизації поліції.

Активна позиція міжнародного співтовариства слідом за підписанням Охридської угоди в серпні 2001 р. також сприяла швидкій передачі західного досвіду у сфері реформуванні поліції. Як результат, міжнародний вплив на македонську поліцію значно виріс. Сталою є правова база й структура поліції, а також присутність багатонаціональних місій, таких як ОБСЄ, ЄС, НАТО й Ради Європи, завдання яких у Македонії полягали в перетворенні правоохоронних органів і створенні важливої основи для подальших поліцейських реформ. Сьогодні міжнародна присутність продовжує впливати на подолання можливого опору реформам, завдяки величезним інвестиціям, вкладених місіями і їх значною присутністю. Членство й участь македонської поліції в діяльності різних міжнародних асоціацій і інститутів також сприяли встановленню нових шляхів для набуття навичок і обміну інформацією.

Незважаючи на тяжкі умови, у яких починався процес демократизації, особливо в період між 1991 і 2002 рр., Македонія перебуває сьогодні на шляху становлення демократичної форми правління. Через рік після кризи 2001 р. діяльність державних інститутів, схоже, стабілізувалася, даючи можливість більш активної участі в справі зміцнення довіри між поліцією й суспільством. Зрештою, це повинно сприяти професіоналізації поліції й розвитку таких методів управління на всіх рівнях, які незабаром призведуть до «ефективного управління» поліцією Македонії.

### **Оцінка реформ і поточні проблеми**

Усе з так нелегко досягнутих реформ сприяло поступовому перетворенню македонської поліції в орган, що захищає основні права й свободи людини, незважаючи на прогалини, що існують у всіх сферах поліцейських реформ.

Загалом, слід підкреслити, що поліцейські реформи, незважаючи на способи, якими вони здійснювалися, і досягнуті цілі, мали особливу важливість у складний для македонського суспільства й правоохоронних інститутів перехідний період.

У сфері деполітизації поліції реформа просувалася повільно, оскільки процес деполітизації часто плутали з простим переміщенням особового складу й зміною структур навіть тоді, коли ці переміщення відбувалися за власним бажанням або були викликані політичними міркуваннями. Низькі вимоги до кандидатів на службу перетворили поліцію в політизовану силу без власних традицій, нездатну вирішувати завдання охорони правопорядку в багатопартійному суспільстві.

Що стосується демілітаризації, у цьому питанні була відсутня чітка стратегія. Крім того, інші фактори, такі як збереження поліції як воєнізованої структури, низькі стандарти професійної кваліфікації й збереження старого (соціалістичного) військового стилю забезпечення правоохоронної діяльності — усе це збільшувало проблеми, пов'язані зі спробами реформування, спрямованого на надання поліції цивільного вигляду.

Демократизація разом з децентралізацією поліції, що була розпочата після підписання Охридської угоди, послужили поштовхом для розвитку місцевої поліції в Македонії. Занадто рано давати оцінку результатам цих реформ. Проте, один факт очевидний: ці реформи набагато більш глибокі, чим інші, тому що вони спрямовані на перетворення поліції з централізованої структури в цивільний інститут на службі суспільства.

Ці зміни, незважаючи на те, що виявилися непоганою відправною точкою, не справили дієвого впливу на результати боротьби зі злочинністю й іншими серйозними порушеннями громадського порядку через нестабільність у країні й слабкість поліцейських структур. Іншим негативним фактором була загальна економічна, соціальна й політична криза, що охопила македонське суспільство. У результаті, у поліції Македонії продовжують залишатися значні проблеми, які негативно впливають на розвиток демократичних форм правоохоронної діяльності. Ці проблеми включають:

1. *Неефективність*: Відповідно до офіційної статистики, рівень розкриття злочинів дуже високий. Але незалежні джерела стверджують, що він — низький. Упевненість у тому, що поліція не зможе нічого зробити, призвела до того, що громадяни не заявляють про здійснення злочинів (Shurbanovski, 2001: 26). Міністерство внутрішніх справ страждає від надлишку персоналу, як атестованого, так і вільнонайманого. Крім того, як згадувалося вище, у поліції недостатнє представництво національних меншин і жінок. Відсутність на службі представників національних меншин і жінок знижує ефективність діяльності поліції.
2. *Політизація*: Політичні партії, що становлять урядові коаліції, конкурують між собою за контроль над поліцією. Крім того, коаліційні партії продовжують втручатися в процес призначення на ключові посади.
3. *Взаємодія між органами*: Однією з основних проблем, що перешкоджає проведенню поліцейської реформи в Македонії, є незадовільна взаємодія між правоохоронними органами й повільні бюрократичні процедури, які сповільнюють процес розслідування й ставлять під питання розкриття злочинів.
4. *Брак демократичної поліцейської культури*: Поліція страждає від нестачі дисципліни й демократичної культури. Найбільш серйозною формою поліцейських зловживань є надмірне насильство стосовно громадян або під час арешту, або в період утримання під вартою.
5. *Судова реформа*: Однією з найважливіших проблем, з якою стикається реформування поліції, незважаючи на всі свої успіхи, — це повільне просування судової реформи або її відсутність взагалі. Зараз чітко усвідомлюється, що поліцейська реформа вимагає паралельного проведення судової реформи, що, у свою чергу, гальмується через відсутність перетворень у політичній сфері.
6. *Недостатня підтримка реформи*: Існує низький рівень бюрократичної, політичної та суспільної довіри до реформування поліції. Це, зокрема, виходить від високопоставлених чиновників, які бояться втратити свої посади й привілеї. Особливо вони виступають проти реформ, спрямованих на підвищення рівня представництва в поліції національних меншин і жінок, а також реформ, спрямованих на підвищення транспарентності поліцейської діяльності.

Інша форма опозиції виходить від політичних, військових і економічних кіл, які, виражаючи свої інтереси в старих методах забезпечення безпеки, виступають проти підвищення професіоналізму поліції, оскільки відчувають загрозу з боку професійно



функціонуючої поліції. Громадськість виступає проти реформ, тому що вона бачить реформи продовженням «політики» іншими способами, від яких суспільство не буде мати ніякої користі.

7. *Корупція*: Ендемічна корупція серед поліцейських інститутів високого рівня, а також недостатня фінансова зацікавленість персоналу являють собою загрозу цілям і завданням реформування, сповільнюють його темпи й знижують рівень мотивації до змін.
8. *Недосвідченість у реформі*: Це стосується відсутності національного досвіду у сфері поліцейських перетворень. Громадянське суспільство, у формі незалежних експертів, неурядових організацій, інтелектуальних центрів, університетів і інших структур, відіграє незначну роль у поліцейських реформах Македонії, тому що вони не мають достатніх ресурсів для забезпечення спеціалізованої експертизи, спрямованої на підтримку серйозних реформ. Державні інститути залишаються закритими для зовнішніх консультацій. Міністерству внутрішніх справ не вистачає спеціалізованого персоналу, здатного надати допомогу в перетворенні поліції.

Як ми вже відзначали вище, багато чого ще потрібно досягти. Необхідно, щоб це реформування йшло як цілісний і ефективний процес для того, щоб поліція могла розвиватися в напрямку відповідальності, репрезентативності й підвищеного професіоналізму і таким чином могла забезпечувати абсолютно сучасну, ефективну й демократичну правоохоронну діяльність. Завданням поліції, як і суспільної адміністрації Македонії в цілому, є створення системи управління, що буде сприяти підтримці й зміцненню правопорядку, забезпечуючи повагу основних прав і свобод громадян.

Після тривалого періоду реформування державні інститути, схоже, стабілізувалися, що відкриває можливості для їх зміцнення, а також підвищення довіри між поліцією й суспільством. Це повинно призвести до професіоналізації поліції й розвитку таких методів управління на всіх рівнях, які згодом призведуть до створення ефективної системи.

### **Висновки: що пропонує поліцейська реформа Македонії**

Македонія домоглася значних успіхів у справі розвитку демократичних форм правоохоронної діяльності, які можуть становити інтерес для інших країн, залучених у процеси перетворення поліцейських структур. У Македонії й інших державах Центральної й Східної Європи поліцейські проблеми належать до категорії найбільш серйозних. Єдино можливою стратегією реформування поліції є реформа держави й заміна цієї мети будь-якими іншими стратегічно невиправдано. Серйозне питання, з яким зіштовхнулася Македонія й інші країни Центральної й Східної Європи, що переживають процес реформування: чи буде уряд керуватися логікою боротьби з поліцейськими проблемами або логікою загальних демократичних і інституційних реформ (Krastev, 1997: 7). Реформування поліції в рамках загального реформування адміністрації послужило б значною мірою просуванню загальних цілей поліцейської реформи й утворило б надійну основу для масштабних демократичних і цивільних реформ у цій галузі.

Існує загальноприйнята думка, яка обумовлена нездатністю поліції розкривати злочини, що нинішня структура поліції не сприяє ефективному виконанню нею своїх обов'язків (Stojanovski, 1997: 12). Дуже важливо, щоб характер поліцейських реформ визначався

проблемами, які постають перед суспільством. Якщо в суспільстві росте організована злочинність, то поліцейські реформи повинні бути спрямовані на реструктуризацію поліції таким чином, щоб це дозволило краще вирішувати проблеми, обумовлені цим феноменом. Завдання поліцейської реформи — надати нової форми діяльності, організації, управління й розподілу ресурсів відповідно до природи специфічних проблем злочинності.

Перетворення поліції означає організаційні, адміністративні, функціональні, культурні й оперативні зміни в розвитку демократичних форм поліцейської діяльності. Ці процеси тривають і донині. При цьому їм варто надавати форму, що відповідає змінам і подіям у суспільстві.

Нові види злочинів стають усе більш витонченими, що становить серйозну проблему для поліції. Це необхідно мати на увазі, коли ми говоримо про перехідне суспільство, у якому система інститутів ще не стабілізувалася. Таким чином, існує небезпека того, що держава сама може стати частиною злочинної діяльності. Отже, необхідно збільшити роль громадських інститутів, щоб скоріше задовольнити вимоги громадян. Цього можна досягти шляхом залучення громадськості до роботи поліції або шляхом організації місцевого партнерства між громадянами й поліцією. Поліцейська організація найбільш ефективна й краще виконує свої функції, коли в неї є довіра громадськості і коли вона з нею більше взаємодіє. Необхідно, щоб органи міністерства внутрішніх справ стали інструментами демократичного розвитку суспільства. Тільки в такий спосіб поліція може стати зразком і вселяти довіру, тому що тільки тоді люди будуть з нею взаємодіяти й шукати в неї підтримки й допомоги.

Довгі роки македонська поліція функціонувала як централізована організація завдяки пануванню принципу централізації в діяльності публічної адміністрації країни. Якщо держава одержує більше вигоди від централізованих поліцейських структур, тоді їх варто залишити централізованими. Проте, якщо ухвалено рішення, що децентралізація буде краще забезпечувати потреби суспільної безпеки Македонії, то цього не можна досягти без загальної децентралізації публічної адміністрації. Ухвалення рішення щодо централізації залежить від рішення щодо організаційної моделі всієї структури публічної адміністрації. Як ми вже відзначали, Охридська угода передбачала деякі елементи децентралізації. Ці зміни життєво важливі, тому що зміна поліцейської культури вимагає делегування владних повноважень і повноважень у сфері прийняття рішень нижчим рівням організації, у той час як поліція повинна стати більш відкритою й конструктивною у своїх відносинах з громадськістю.

Мілітаризований образ поліції протягом багатьох років негативно впливав на кадрову політику. Принципи виборності керівництва й професіоналізму були з'єднані з мілітаризованими відносинами й непотизмом, тому що мали місце призначення на керівні посади в поліцейських інститутах осіб з початковою, середньою або незакінченою вищою освітою. В інших випадках мало місце заміщення кваліфікованих фахівців некомпетентними з професійної й моральної точок зору кандидатами. Було багато випадків призначення на керівні посади осіб з числа партійних функціонерів. Те ж можна було б сказати й відносно звільнень з керівних посад.

Громадськість створює свій образ поліції, що базується не тільки на виконанні загальних поліцейських функцій, але також і на її конкретних діях і відносинах з громадянами. Образ поліції, створюваний кожною особою, базується на особистому до-

свіді й контакті з поліцією. Таким чином, реформу варто сфокусувати на людських і суспільних відносинах поліції. Тільки таким способом громадяни будуть довіряти й взаємодіяти з поліцією в справі розв'язання конфліктів у суспільстві. Проте, це обов'язок поліції, а не громадян, ініціювати цю взаємодію. Поліція існує для людей. Одним із способів викликати довіру — це надати можливість різним групам громадян відвідувати поліцейські дільниці, службові приміщення й лабораторії. Поліції завжди є про що розповісти. Поліцейська діяльність завжди цікавить громадськість, і це в інтересах поліції — подати громадськості точну картину того, з чим поліція повинна боротися на національному й місцевому рівнях.

Контроль відповідними парламентськими органами, що існує вже зараз, повинен стати регулярною та ефективною практикою. У той же самий час має бути негайно налагоджено контроль з боку нових незалежних інститутів громадянського суспільства, оскільки інституту омбудсмена виявилось недостатньо. Створення окремого підрозділу в складі міністерства внутрішніх справ, відповідального за діяльність місцевої поліції, значно б підсилило внутрішній контроль.

Для розгляду проблем, пов'язаних з офіцерами поліції, необхідно звернути увагу на проблеми всієї організації (Swore, 2001). Зловживання поліції великою мірою обумовлені толерантністю або заохоченням до порушень з боку поліцейської системи. Наприклад, корупція не може існувати, принаймні, без мовчазного схвалення поліцейською організацією.

Нарешті, поліцейська реформа не може принести бажаних результатів без необхідних реформ в економічних і соціальних сферах суспільства. Для того, щоб поліцейська реформа була успішною, необхідно брати до уваги медичне обслуговування, місцеву економіку, безробіття, доходи, освіту, присутність меншин, кількість самотніх жінок, розміри домашнього господарства, домоволодіння й інші соціальні й економічні фактори (Silverman, 2001). Такі фактори, як нелегальні клуби, наркаторговці, повії, мийники автомобільного скла і жebraки, не привертають уваги реформаторів на початковому етапі перетворень. Проте, якщо й у майбутньому не зважати на них, вони будуть сприяти росту злочинності й порушенням громадського порядку, а також надалі спричинять суспільний занепад і ще більш серйозне зростання злочинності.

## Література

- 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: <http://www.president.gov.mk/mak/info/dogovor.htm>
- 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](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: [http://www.interpol.int/Public/Publications/ICPR/ICPR483\\_1.asp](http://www.interpol.int/Public/Publications/ICPR/ICPR483_1.asp)
- Taseva, S. 2002. 'Perenje pari i finansiski kriminal', in *Edition: Organised Crime*. Skopje.

## Розділ 4

**ПОЛІЦЕЙСЬКА РЕФОРМА  
В РЕСПУБЛІЦІ ЧОРНОГОРІЯ***Желько Шевич и Душко Бакрач***Вступ**

Чорногорія є однією з шести республік, що входили до складу колишньої Югославії. Вона розташована на півдні Балканського півострова між Албанією, Сербією, Боснією й Герцеговиною та Хорватією. Її площа становить 13821 квадратних кілометрів, населення — близько 630 тис. жителів, з яких, відповідно до перепису 1991 р., 61,7% оголосили себе чорногорцями. Однак 139299 чорногорців живуть також і в Сербії. Чорногорія пережила швидкий перехід від аграрної країни до урбанізованої. У 1953 р. близько 61,5% усього населення займалися сільським господарством, а до 1991 р. вже приблизно 58,2% населення жило у великих містах.

Будучи в основному гористою країною, Чорногорія так офіційно ніколи й не була завойована Оттоманською імперією і значною мірою розвивалася автономно. У політичному житті вона дуже тісно була зв'язана з Росією та Сербією й у міжнародних справах часто зазнавала сильного впливу обох цих держав. У 1878 р. Чорногорія була визнана суверенною незалежною державою і розпочала швидко розвиватися. Багато молоді було відправлено вчитися за кордон у надії, що вона повернеться й працюватиме на добробут країни.

Країна розвивалася незалежно в 1878–1918 рр., аж поки Асамблеєю Підгориці було проголошено, що вона повинна приєднатися до Сербії та створити нову державу всіх південних слов'янських народів — Королівство Сербії, Хорватії й Словенії. Між двома світовими війнами Чорногорія не була самостійною ні політично, ні економічно.

Територія сьогднішньої Чорногорії не була компактною: її значна частина належала Князівству Зета. Після Другої світової війни Чорногорія стала однією з шести суб'єктів федерації нової соціалістичної Югославії. Однак не зовсім було зрозуміло, яким чином визначалися кордони республік, що входили до складу Югославії. У соціалістичний період Чорногорія підтримувала існування сильної федерації й практично не робила спроб від'єднатися. Після падіння соціалізму Чорногорія перейшла до стадії політичного плюралізму, коли були створені численні партії. Однак, Демократична соціалістична партія, спадкоємиця колишнього Союзу Комуністів Чорногорії, залишалася при владі з часу створення багатопартійної політичної системи. У цьому сенсі Чорногорія є, можливо, єдиною країною перехідного періоду в Європі, де комуністи залишилися при владі.

У Чорногорії, як і у всіх колишніх югославських республіках, політична увага особливо була звернена на поліцію. Однак, порівняно з поліцейськими силами, що існували у всіх республіках колишньої Югославії, в організації, командуванні й структурі нової поліції Чорногорії відбулося дуже мало змін. Додаткову проблему створив той факт, що дві республіки, які склали «третю» Югославію, у 2003 р. вирішили переглянути свої відносини під патронатом Європейського Союзу. Конституційний Договір, прийнятий у

лютому 2003 р., схвалений спеціальним посланником Європейського Союзу на Балканах Хав'єром Соланою, створив конфедерацію, у якій лише деякі питання регулювалися єдиною політикою. Федеральне міністерство внутрішніх справ і невеликі федеральні поліцейські підрозділи припинили своє існування. Міністерство внутрішніх справ Сербії прийняло під своє управління їх особовий склад і майно на території Сербії, тоді як міністерство внутрішніх справ Чорногорії — ті сили, що були у свій час відряжені Чорногорією в розпорядження федеральної поліції (в основному для обслуговування готелів і санаторіїв спеціального призначення). Організація безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) розробила план створення прикордонної охорони як спеціального поліцейського підрозділу федерального підпорядкування (OSCE, 2001). Однак цьому плану не судилося здійснитися. Фактично поліцейські сили обох держав контролюють прикордонні переходи, тоді як ділянки кордону між цими переходами охороняються прикордонними військами федеральної армії. Однак становище зміниться, коли відповідно до нового конституційного договору збройні сили Союзу Сербії й Чорногорії перестануть контролювати прикордонні території.

Традиційно в Югославії поліція та армія розглядалися як основна опора стабільного і довгострокового політичного режиму. Перші зусилля, розпочаті нововизнаними незалежними державами Сербії й Чорногорії в середині й наприкінці дев'ятнадцятого сторіччя з метою посилення державних структур і цивільної служби, були спрямовані на організацію (і часто — реорганізацію) поліції й армії. Ця традиція продовжувала існувати також у першій (1918 — 1941 рр.) і в другій (1945 — 1991 рр.) Югославіях. У той час як діяльність армії завжди регламентувалася вузькоспеціалізованими законами про національну оборону, діяльність поліції часто регулювалася всього лише єдиним законом про внутрішні справи; також законами про цивільну службу, якщо це ставало необхідним.

Починаючи з 1996 р., з часу виникнення політичного конфлікту між політичними лідерами Чорногорії й Слободаном Мілошевичем, Чорногорія стала тяжіти до держав Заходу і припинила політику ізоляціонізму та постійного конфлікту, що проводив Мілошевич. Було проведено низку реформ, що, на жаль, не торкнулися поліції, хоча в цьому й відчувалася необхідність. Однак, на момент написання даної статті (кінець 2003 р.), на обговорення надійшов законопроект про Національну поліцію: тому очікується, що протягом найближчих двох років буде проведена значна реструктуризація поліцейських сил. Вона буде супроводжуватися значним реформуванням цивільної служби й зміною законів про працю, що, як очікується, зроблять значний вплив на трудові відносини в поліції. Значна поліцейська реформа незабаром буде проведена в Чорногорії. Вона повинна спричинити серйозні зміни, а не просто модернізацію поліцейської форми, що приблизно було зроблено в середині 90-х, після розриву з Сербією, очолюваною урядом Мілошевича. Дотепер модернізація поліцейської форми й надання їй більш «міського» вигляду було найбільш значним досягненням поліцейської реформи.

## **Процеси змін та реформування**

### ***Загальні завдання реформи***

Усі значні політичні сили Республіки Чорногорія сходяться на думці, що існує термінова потреба в реформуванні поліцейських сил і визначенні їх нового статусу відповідно до вимог часу й очікувань населення, якому, як передбачається, вони повинні служити.

Загалом, поліція розглядається як суспільна служба, що повинна забезпечувати громадську безпеку, охороняти громадський порядок і забезпечувати особисту безпеку громадян і безпеку їхнього майна. У наш час ще рано говорити про те, чи є ефективна поліцейська діяльність результатом більш проактивного, чим реактивного підходу, однак деякі неурядові організації Чорногорії визнали, що були початі спроби, щоб поліпшити сприйняття поліції громадянами. Такі зусилля підтверджують тезу про те, що поліція повинна служити суспільству. Поки обговорення проблеми застосування сили для охорони суспільного порядку все ще не вітається, тому що в минулому були випадки зловживання застосуванням сили в поліції. Навіть сьогодні термін «Жовта Балка» є синонімом поліцейської жорстокості. «Жовта Балка» є ділянкою дороги Подгориця — Нікшич, де відбулися зіткнення між поліцією й демонстрантами, які підтримують політичне керівництво Чорногорії, що кинуло виклик комуністичним лідерам країни. Під час зіткнення багато демонстрантів одержали поранення. Це стало одним з переломних моментів у розвитку поліції Чорногорії, починаючи з 1989 р. На жаль, усі ці переломні моменти були пов'язані з конфліктами між колишніми політичними союзниками.

Традиційно поліція завжди розглядалася як служба, що повинна забезпечувати громадський порядок і безпеку. Виконуючи свої завдання, поліція може збирати й аналізувати інформацію, вживати інших необхідних заходів для запобігання вчиненню злочинів і виявляти осіб, які скоїли злочин. Важливо, щоб усі її дії здійснювалися відповідно до закону, а інформація, що отримана незаконним шляхом, не приймалася як доказ у суді.

Нова поліція повинна бути соціально орієнтованою й фокусувати увагу на наданні якісних послуг населенню (Council of Europe, 1999). Акцент при створенні нової поліції має бути поставлено на її співробітництві з населенням і служінні йому. Виконуючи свої завдання, поліція повинна використовувати проактивний підхід, а також співпрацювати з населенням. Нові політичні сили бажають, щоб усі ці трансформації стали логічним продовженням демократичних змін у країні в цілому; поліція повинна просто йти в руслі цієї більш загальної соціальної тенденції. Сьогодні важко, якщо не неможливо, сказати, якою мірою нова поліція буде відповідати очікуванням населення. У старих законах про поліцію (1989 р., 1994 р. і т.ін.) найпершим завданням системи національної безпеки було забезпечення безпеки Республіки як носія національного суверенітету, тоді як служіння населенню (забезпечення безпеки громадянам і надання допомоги в реалізації ними своїх конституційних і громадянських прав) було вторинним (див. ст.1 відповідних законів).

Вимога про проведення реформ виходить від цілого ряду соціальних груп. Суспільство розглядає цю вимогу як результат діяльності міжнародного співтовариства й міжнародних організацій, що працюють у Чорногорії. Однак значний імпульс до проведення реформи виходить також і від самих поліцейських структур. Поліцейські офіцери середнього віку, які почали службу в поліцейських силах 15–20 років тому, вимагають підвищення професіоналізму поліції й більш суворих критеріїв добору нових кадрів. Відповідно до загальних тенденцій, що мають місце в Центральній і Східній Європі, ці демократично орієнтовані поліцейські сили звичайно групуються навколо різних неурядових організацій (НУО) і намагаються вплинути на громадську думку через третій сектор. Звертає на себе увагу те, що інтерес до поліцейської реформи виявляють не тільки НУО, але й інші громадські організації, що ведуть свою діяльність в інших сферах громадського життя (захист дітей, навколишнього середовища, спортивні організації і тощо.). Ця обставина наочно демонструє той факт, що в Чорногорії швидкими темпами

формується громадянське суспільство й розвивається почуття більшої соціальної відповідальності.

В основному завдяки зусиллям НУО суспільство стало вимагати створення більш доступної, ефективної й продуктивної поліції. Але критика поліції й прийняття проактивного підходу до змін у збройних державних структурах (поліції й армії) усе ще залишається під заборону. Лідуючі політичні сили (у т.ч. чинний і попередній прем'єр-міністри) звертаються до питання про необхідність реформування поліцейських сил, коли хочуть набрати очки вполітичних іграх.

У коментарях, що обґрунтовують прийняття нового закону про поліцію (цей термін замінив собою застаріле поняття «органи внутрішніх справ»), визнається наявність впливу міжнародного співтовариства, особливо Ради Європи й ОБСЄ. Крім формальної участі цих двох організацій у прийнятті даного закону, важливим фактором для просування реформи поліції стало навчання поліцейських Чорногорії іноземними інструкторами. Наприклад, лондонська поліція організувала в обох республіках підготовку фахівців з питань кримінальної розвідки й боротьби з організованою злочинністю, надавала деякі консультативні послуги (і навіть проводила роботу з воєнізованими поліцейськими формуваннями, особливо перед падінням режиму Слободана Мілошевича в Сербії у 2000 р.). Значною мірою заклик до реформування поліції й початок такого процесу в Чорногорії є результатом об'єднаних зусиль з боку як внутрішніх, так і зовнішніх сил, що виступають за проведення змін. На наш погляд, вплив міжнародних структур був вирішальним, тому що внутрішні власті завжди були вкрай політизованими й утягнутими у внутрішній конфлікт. Загальна лібералізація політичного життя допомогла винести проблему поліцейської реформи на громадське обговорення й дати поштовх розвитку тенденції до підвищення професіоналізму в поліцейських силах.

Нині стає очевидним, що всі учасники політичного життя країни бажають реальних змін у роботі поліції. Це є могутньою передумовою до успішного проведення реформи поліції, але ця передумова не єдина. До числа членів комісії, які готували проект закону, входили експерти від неурядових організацій, що гаряче підтримують проведення реформи й впливають на формування підтримки з боку громадськості. Зміни в законах про цивільну службу, що забезпечують захист публічного вираження своєї думки, безсумнівно, вплинуть на хід усієї реформи. Раніше офіцер поліції не мав права висловлювати свою думку публічно без попереднього схвалення міністра внутрішніх справ. Навіть керівникам поліції низової ланки було заборонено спілкуватися з представниками засобів масової інформації і громадських організацій, якщо на те не було отримано дозволу міністра. Прозорість у діяльності поліції, безсумнівно, полегшить сам процес проведення реформи.

Деякі політичні партії (особливо Союз лібералів, що виступає за незалежність) вважають за необхідне критикувати будь-які реформи, проведені нинішнім урядом. Відповідно, вони розглядають реформу поліції як черговий політичний хід уряду і як те, чим уряд займатися не буде. Додаткову проблему, що впливає на довіру до реформи, становить розслідування, проведене італійським урядом щодо діючого президента Чорногорії Міло Джукановича. І національна, і зарубіжна преса опублікували повідомлення про те, що Джуканович був пов'язаний з італійською мафією, яка займається контрабандою в Західну Європу сигарет. Для розслідування цього питання була створена парламентська комісія, та її доповіддю було встановлено, що в цих заявах може міститися деяка частка правди. Однак за клопотанням правлячої коаліційної більшості доповідь на якийсь час



було відкладено й знято з порядку денного. Ці політичні проблеми можуть мати певний негативний вплив на проведення реформи, але не повинні перешкодити самим спробам її проведення.

Реальною проблемою, насправді, є істотна нестача ресурсів для реалізації реформи на практиці (фінансів, персоналу, ноу-хау і т.ін.). Хоча історично міністерство внутрішніх справ завжди розглядалося як основна опора режиму, фінансові кошти, що спрямовувалися на забезпечення його роботи, були не занадто значними завдяки податковому тиску й хронічній нестачі грошей в економіці, зруйнованій війною. Нестача нормальних поліцейських шкіл також серйозно впливає на здатність країни набирати й навчати новий персонал, що буде втілювати реформу в життя. Більш того, багато офіцерів поліції звільнилися, не згодні з тим, щоб ними керував нинішній міністр, після чого міністерство провело ряд політичних бесід з особовим складом поліції, щоб забезпечити їхню сліпу відданість режимові президента Джукановича.

### **Зміни в правовому статусі та повноваженнях поліції**

У наш час питання організації поліцейської служби регламентуються Законом про внутрішні справи, прийнятим у 1994 р., що замінив закон 1985 р., у який з часу падіння Берлінської стіни кілька разів вносилися зміни. Як було зазначено вище, планується, що чинний закон буде замінено Законом про поліцію, проект якого розроблений урядом Чорногорії в тісному співробітництві з деякими неурядовими організаціями й міжнародними організаціями, особливо з Радою Європи й ОБСЄ.

Закон про внутрішні справи (1994 р.) основну увагу приділяє більш широкій сфері внутрішніх справ держави, що містить у собі громадську безпеку, державну безпеку і адміністративні питання, що відповідно до інших законів віднесені до категорії «внутрішніх справ». Закон 1994 р. регулює основні принципи організаційної структури міністерства й містить опис дій і процедур, яких належить дотримуватись у своїй діяльності міністерству внутрішніх справ. Однак ці принципи зазнали зміни відповідно до Постанови уряду «Про організацію і діяльність державної адміністрації». Ця Постанова була прийнята на підставі повноважень, наданих урядові Законом про принципи організації державних органів 1993 р. Ст. 3 Постанови говорить, що міністерство внутрішніх справ: забезпечує державну безпеку країни, визначає й припиняє діяльність, спрямовану на насильницьку зміну політичного режиму або загрозу йому; забезпечує безпеку громадян Чорногорії, які тимчасово працюють за рубежом; захищає життя, забезпечує особисту безпеку громадян і схоронність їхнього майна; попереджає й виявляє вчинення злочинів, а також установлює місцезнаходження й забезпечує затримання осіб, які їх вчинили; підтримує громадський порядок і безпеку; контролює рух транспорту на дорогах, залізницях і на воді; надає імміграційні послуги й регулює тривалість перебування й пересування іноземців; запобігає незаконному перетинанню кордонів; забезпечує безпеку офіційних осіб; охорону урядових закладів і представництв; забезпечує діяльність пожежної служби; регулює придбання, збереження й носіння вогнепальної зброї; регулює виробництво, збут і транспортування займистих речовин; здійснює деякі оперативно-розшукові заходи й відтворення події злочину; зберігає речові докази, вилучені з житлових приміщень громадян; регулює питання громадянства; дає дозволи на проведення мітингів і демонстрацій; оформляє документи, що засвідчують особу й ідентифікаційні номери громадян (Jedinstveni matični broj gradjanina — JMBG); реєструє імена; видає візи й дорожні документи; реєструє транспортні засоби й власників прав водія; контролює ввіз і поширення продук-

ції закордонних засобів масової інформації; виконує адміністративний контроль, що входить у сферу компетенції міністерства; виконує інші функції, покладені на нього законом. Як видно з викладеного вище, перелік повноважень, зазначений у даній Постанові, насправді дуже об'ємний, хоча він і містить загальну тезу про те, що міністерство виконує всі завдання, покладені на нього законом. Закон про внутрішні справи 1994 р. регламентує основи організації міністерства внутрішніх справ і відносини всередині міністерства як адміністративного органа. Він вичерпно регулює повноваження чиновників апарата міністерства щодо виконання ними своїх обов'язків відповідно до закону. Він у деталях указує, коли можна застосовувати кваліфіковану фізичну силу або спеціальні засоби (поліцейський кийок, хімічні речовини, водяні пушки і т.п.). Закон також передбачає умови, при яких дозволяється проводити обшуки приміщень і огляди громадян. Однак, дані повноваження загалом були закріплені у федеральному кримінальному кодексі, що точно вказує, які дії має починати кожна особа, що бере участь у кримінальному розслідуванні. Міністерство внутрішніх справ також повинне співпрацювати з іншими державними органами і надавати допомогу, якщо таке прохання засноване на положеннях закону. Оскільки служба в поліції пов'язана з певними трудовими відносинами, Закон про внутрішні справи достатньо детально регламентує ці відносини, що виникають у міністерстві внутрішніх справ. Якщо питання вирішити неможливо, спираючись на положення Закону про внутрішні справи, як додаткове джерело використовуються законодавство про працю й державну службу. Нарешті, у Законі викладений порядок притягнення чиновників до матеріальної й дисциплінарної відповідальності. Передбачені законом санкції варіюються від грошових штрафів у розмірі до 50% місячної заробітної плати до звільнення у випадку скоєння серйозного правопорушення.

Проект Закону про поліцію більш детальний і регламентує багато питань, що раніше регулювалися іншими законами. Після визначення базових питань законопроект регулює більш докладно, чим колись, повноваження поліції. Чітко описані оперативні й тактичні дії, що починаються поліцією, включаючи деякі методи, раніше невідомі в практиці поліції Югославії (програми захисту свідків, прокурорська угода зі злочинцями і т.п.). Особливу увагу приділено контролю і аудиту діяльності поліції, а також питанням її фінансування. Проект Закону про поліцію також дає детальне перерахування осіб, уповноважених законом застосовувати Постанови й інші підзаконні акти, засновані на Законі про поліцію. Цікаво відзначити, що в другій частині проект Закону про поліцію містить Кодекс поліцейської етики, що стало новим у югославській законодавчій практиці.

Новий проект Закону про поліцію визначає «внутрішні справи» як такі, що орієнтовані на забезпечення безпеки й реалізації гарантованих конституцією громадянських прав і обов'язків, захист власності; попередження і виявлення злочинів і інших правопорушень (що підпадають під юрисдикцію магістратського суду), розшук осіб, які вчинили злочин, і віддання їх до суду, підтримання громадського правопорядку, забезпечення безпеки проведення мітингів і інших зібрань громадян, забезпечення безпеки офіційних осіб і об'єктів, здійснення контролю й нагляду за дорожнім рухом, забезпечення безпеки державного кордону і здійснення прикордонного контролю, контроль за переміщенням і проживанням іноземців, виконання інших функцій, визначених законом.

Роль поліції у здійсненні оперативно-розшукових заходів змінилася через те, що повноваження на здійснення основних дій були або передані безпосередньо судді, що проводить розслідування, або проводяться за його/її безпосередньою вимогою чи під його/її спостереженням. Усі дії поліції повинні починатися відповідно до Закону про поліцію й

інших законодавчих актів, що відповідають міжнародним стандартам та іншим підзаконним нормативним актам, що забезпечують захист гідності громадян, їх свободу і громадянські права. Цікаво відзначити, що новий Проект Закону про поліцію використовує винятково термін «громадяни», тоді як Закон про внутрішні справи застосовував термін «народ», що сягає своїм корінням до старого комуністичного юридичного терміна «трудящі і громадяни». Відповідно до Проекту Закону поліція має наступні права й обов'язки: збирати й використовувати інформацію; обшукувати транспортні засоби, водіїв і пасажирів, а також вантажі; тимчасово обмежувати пересування на визначеній території; встановлювати особу громадян і приналежність майна; входити в приватні житлові приміщення; забезпечувати охорону місць учинення злочинів і проводити їх огляд; доставляти підозрюваних до суду; супроводжувати ув'язнених і засуджених; видавати попередження й накази; застосовувати силу, спецзасоби й зброю; тимчасово використовувати транспортні засоби й засоби зв'язку, що належать приватним особам; збирати, аналізувати й використовувати інформацію про громадян; проводити обшук громадян; обшукувати квартири й інші приміщення; тимчасово вилучати майно; обмежувати свободу пересування особи («право на арешт»); захищати жертв злочину, свідків і інших осіб; проводити обшуки, спрямовані на попередження тероризму; одержувати доступ до ділових, фінансових документів і службового листування; виконувати інші функції, передбачені законодавством.

Особливі дії можуть бути початі тільки уповноваженим на те офіцером поліції при дотриманні положень Кодексу поліцейської етики. При обранні певного заходу впливу на правопорушника поліцейський зобов'язаний віддати перевагу тому, котрий заподіє найменшу шкоду громадянам і правосуддю й забезпечить досягнення поставленої мети. Проект Закону про поліцію детально розписує порядок провадження будь-якої поліцейської дії, залишаючи гранично мало можливостей для вільної інтерпретації з боку офіцера.

Кодекс поліцейської етики, що в даний час є невід'ємною частиною Проекту Закону про поліцію, визначає, яким чином повинні будуватися взаємини поліції з населенням. У цілому, офіцер повинен дотримуватись норми закону, при цьому діючи «рішуче й обережно» (Ст. 6 Кодексу поліцейської етики). Офіцер поліції не повинен робити яких-небудь дій, що можуть зашкодити його особистій репутації, репутації поліції, а також не вчиняти дій, що можуть підірвати довіру суспільства до поліції. Офіцер дає клятву зберігати службову таємницю. Йому забороняється перебувати в політичній партії. Крім того, офіцер не може відвідувати збори політичних партій, якщо тільки він не «виконує певне завдання», що вимагає його присутності на даних зборах. Кодекс також містить принципи поліцейської освіти (і підготовки, хоча цей термін тут і не вживається), а також і стосунки субординації між начальниками і підлеглими.

Чорногорія почала першу спробу кодифікувати норми поліцейської етики у відповідному Кодексі. Однак цей Кодекс не систематизований, у ньому є певні прогалини, що стають очевидними, коли розглядати його в цілому. Раніше він був складовою частиною Правил проведення поліцейських операцій, що традиційно мали внутрішньо орієнтований характер і не приділяли досить уваги відносинам поліції з довікляям.

Новий закон заснував Раду громадського контролю за діяльністю поліції, що разом з парламентом, урядом, юридичними і спеціалізованими підрозділами міністерства внутрішніх справ (служби внутрішнього контролю) здійснюють контроль і нагляд за діяльністю поліції. Служби внутрішнього контролю відіграють важливу роль у попередженні порушень закону з боку поліції та підвищенні загальної якості її роботи. Якщо мають місце

незаконні дії поліцейського, громадяни можуть подати скаргу керівникові регіонального підрозділу поліції й безпосередньо в Генеральну інспекцію внутрішніх справ. Також завжди є можливість звернутися до суду зі скаргою на незаконні дії державних органів, у тому числі й на дії поліції. Адміністративна дія поліції може бути оскаржена громадянином шляхом подачі скарги у звичайному порядку. Крім того, щодо дій поліцейського може бути порушена адміністративна судова справа. Держава несе відповідальність за відшкодування збитку, заподіяного незаконними діями поліції. Офіцери поліції досить захищені в соціальному відношенні порівняно з іншими громадянами: мають багато (порівняно з іншими державними службовцями) додаткових виплат. За формальним статусом вони посідають таке ж становище, як і професійні державні службовці, але мають привілеї вище мінімального рівня, установленого для держслужбовців у зв'язку з характером виконуваної ними діяльності (наприклад, небезпечними умовами несення служби).

### ***Зміни в організаційній структурі й стратегії роботи поліції***

На початку 90-х років міністерство внутрішніх справ Чорногорії мало організацію й структуру, передбачену республіканським законом від 1985 р. (у який вносилися зміни відповідно в 1989 і 1993 р.) Закон 1994 р. істотно не змінив статусу міністерства, за винятком надання йому більш широких повноважень при здійсненні захисту правлячого політичного режиму. Зміни в поліції були зв'язані з численними політичними конфліктами в республіці, і після кожного такого конфлікту деякі офіцери поліції були змушені йти зі служби. Департамент державної безпеки де-факто був за рівнем вище міністерства внутрішніх справ, частиною якого він, як передбачалося, повинен був бути. Така ситуація склалася, тому що помічник міністра (глава департаменту державної безпеки) фактично, але не де-юре, призначався президентом і підтримував з ним безпосередній зв'язок.

Протягом усього розглянутого періоду міністерство внутрішніх справ підрозділялося на три головних департаменти, кожний з яких очолювався помічником міністра. Два департаменти виконували оперативні функції (державної безпеки й громадської безпеки) й один — адміністративні функції, пов'язані зі збором, збереженням і аналізом даних; матеріальним забезпеченням; роботою з персоналом і іншими адміністративними питаннями загального характеру. Потім у середині 90-х цей третій департамент був штучно розділений на два відділи, один з яких займався винятково питаннями матеріального й технічного забезпечення оперативної роботи, а інший — усіма іншими. Департамент громадської безпеки мав у своєму складі відділи поліції й карного розслідування, в останній з яких входив підрозділ з контролю за державними кордонами (який спочатку входив до складу одного з регіональних поліцейських управлінь у Герцеговині). Структура департаменту державної безпеки традиційно трималася в секреті, але було відомо, що він має відділи з різних напрямів роботи, і що їх структура і компетенція часто змінюються з метою збереження підвищеного рівня таємності та попередження можливого проникнення з боку іноземних розвідувальних служб.

Територія республіки була розділена на сім поліцейських регіонів і сім центрів громадської безпеки (відомих просто як «центри безпеки»). Були створені двадцять сім поліцейських дільниць, а також сім центрів державної безпеки. Два типи центрів (наприклад, центри державної й громадської безпеки) формально були незалежними, але повинні були співробітничати, щоб розділити сферу виконання ними своїх обов'язків, однак суворої правової регламентації для здійснення такої кооперації не існувало. Центри

громадської безпеки підкорялися начальникові департаменту громадської безпеки, у той час як центри державної безпеки — начальникові департаменту державної безпеки. Центром керував начальник, який призначався міністром, котрий мав у своєму підпорядкуванні двох помічників (керівників підрозділів поліції й карного розслідування) і начальника адміністративного відділу. Останній не мав статусу помічника, але виконував обов'язки такого. У структурі кожного центру було кілька підрозділів, що мали меншу за розмірами зону відповідальності. Часто такими підрозділами були звичайні поліцейські діляниці, і всі розслідування серйозних справ проходилися офіцерами центру.

Закон про поліцію 1994 р. зберіг ієрархічну структуру, що існує в Югославії із середини 60-х рр. Після чистки кадрів у поліції, що розпочалася в Югославії слідом за політичною кризою, що пов'язана з так званим Бріонським пленумом 1966 р.<sup>1</sup>, була поставлена мета демілітаризувати поліцію й наблизити її до народу. Фактично ці цілі не були досягнуті, але формально ієрархічна система в структурі міністерства внутрішніх справ спростилася. Для офіцерів, які мали тільки середню шкільну освіту, були відсутні перспективи кар'єрного росту. Розмір їх грошового утримання підвищувався залежно від вислуги років, але вони, як і раніше, залишалися на посаді міліціонера/поліцейського. Особи, які мали середню спеціальну й вищу освіту, призначалися на посади інспекторів різних категорій. Головне розходження між ними полягало не стільки в старшинстві, скільки в зарплаті. Найвищі звання були зарезервовані для визначених найвищих посад: начальника центру, радника міністра, помічника міністра, заступника державного секретаря (до початку 90-х рр.), заступника міністра (посада, що існувала на папері, а не на практиці, тому що ніхто ніколи не призначався на цю посаду) і міністр. Усі вищі чини мали право носити форму зі знаками розрізнення свого звання/посади. Спрощення бюрократичної ієрархії в поліцейській структурі стало світовою тенденцією у 80–90-і рр., але в Югославії ця тенденція мала політичну спрямованість і служила для забезпечення монолітності структури поліції та встановлення безпосередніх контактів між політичними і безпосередніми виконавцями.

Новий проект Закону про поліцію поєднує системи звань і посад. Щось подібне було реалізовано в Сербії в 1995 р., коли працівникам департаменту громадської безпеки були

<sup>1</sup> Бріоні — архіпелаг у північній частині Адріатичного моря, нині належить Хорватії. У часи Австро-Угорської імперії, коли він був першокласним курортом, на його території було побудовано багато вілл для австро-угорської знаті. Усі наступні правителі теж мали на острові свої вілли, і югославський президент Тіто не був винятком. Улітку 1966 р. на Бріоні був проведений пленум Центрального комітету Союзу комуністів Югославії, спрямований на зведення рахунків з югославською системою безпеки, що обвинувачувалася в перешкоджанні подальшого розвитку соціалізму й системи самоврядування. Усі цивільні й військові структури було піддано жорсткій політичній критиці, що призвело до зняття зі своїх посад усього вищого керівництва й призначенню на ці посади нових осіб. Це завдало значної шкоди системі безпеки, що вирішувала в той час серйозні проблеми: повстання косовських албанців у 1968 р., хорватський сепаратизм («хорватська весна») у 1970 р., інфільтрацію хорватських терористів у 1972 р. і т.ін. Система державної безпеки зазнала важких втрат, у той час, як стверджують, військові структури встигли підготуватися до «полювання на відьом» і жили заходів щодо консервації агентурної мережі всередині країни і за кордоном й збереження в таємниці імен своїх «добровільних закордонних» помічників. Незважаючи на достатність літератури з цього питання, дотепер незрозуміло, що ж відбулося насправді. Деякі фахівці стверджують, що це була остання серйозна сутичка між тими, хто виступав на підтримку децентралізації й відділення республік, та прихильниками сильної федеративної держави. Перші перемогли, а другі — програли, як це показала квазі-федеративна югославська Конституція 1974 р. (хоча її часто проголошували найдемократичнішим соціалістичним конституційним актом).

присвоєні звання, тоді як у департаменті державної безпеки була збережена колишня система посад, що вважалася нібито менш формальною. Законопроект передбачає чотири посади для офіцерів поліції (які мають атестат про середню освіту); трьох посад інспекторів для осіб, які мають середню фахову освіту, і трьох — для тих, хто одержав вищу освіту. Категорії інспекторів залишилися такими ж, як і в 1976 р., критерії для призначення офіцерів на ці посади в новому Законі стали менш суворими. Звання передбачалися й для поліцейських Спеціального поліцейського підрозділу: три звання — для тих, хто має атестат про одержання середньої освіти; два звання — для осіб, які мають середню фахову освіту, і чотири — вищу освіту. Розглядаючи Спеціальний поліцейський підрозділ з погляду порядку присвоєння звань його співробітникам, можна припустити, що даний підрозділ буде виконувати функції прикордонної охорони, берегової охорони і завдання підрозділу по боротьбі з тероризмом. Вище звання, що присвоюється офіцерам Спеціального поліцейського підрозділу, — звання генерала.

Підготовка особового складу для служби в поліції була децентралізованою і з початку 70-х рр. покладалася на державу. Незважаючи на це, у Чорногорії не було створено спеціалізованих навчальних закладів для навчання поліцейських; у поліцію набиралися особи, які пройшли навчання в інших республіках і вирішили повернутися в Чорногорію. Деяким офіцерам надавалася можливість одержати освіту у військовій академії й служити після її закінчення в спецпідрозділах департаменту державної безпеки. Традиційно в Чорногорії на поліцейську службу приймалися особи, які одержали середню або середню фахову освіту, що не була зв'язана з роботою в поліції. Вони проходили три- або шестимісячний курс навчання, а потім, продемонструвавши задовільний рівень знань, зараховувалися на службу в поліцію як стажисти. Новий Закон зберігає ті ж правила для надходження на службу й зазначає, що кандидат на поліцейську службу має пройти загальну державну атестацію<sup>2</sup> і скласти спеціальні екзамени по закінченні іспитового терміну (один рік). Як старий, так і новий закони проголошують, що в поліції створюється кадровий резерв, який залучається до служби в разі потреби. Наприкінці 90-х існував відкритий конфлікт між Слободаном Мілошевичем і політичними силами Чорногорії, очолюваними президентом Джукановичем. Міністерство внутрішніх справ Чорногорії залучило до служби багатьох досвідчених колишніх добровольців з Боснії й Хорватії. Часто вони не задовольняли навіть мінімальних вимог щодо офіцерів поліції. Загальна кількість співробітників поліції Чорногорії тримається в секреті, і багато хто вказує на те, що інформація, яка міститься в офіційних звітах щодо цього питання, є недостовірною (наприклад, звіт ESI за 2001 р.). Однак підраховано, що в даний час на службі в поліції перебуває близько 3800 атестованих співробітників, у т.ч.: 410 співробітників дорожньої поліції і 769 прикордонників. Вважається, що в Чорногорії всього на службі в поліції 4650 атестованих співробітників і 10000 офіцерів у складі спецпідрозділів (OSCE, 2001).

Як старий, так і новий закони надають право міністрові визначати кількість поліцейських, які будуть набрані на службу в поліцію після проходження короткого курсу навчання. Єдина різниця між поліцейськими-резервістами й кадровими працівниками поліції по-

<sup>2</sup> У колишній Югославії всі новоприйняті на будь-яку державну або квазідержавну службу (наприклад, освіта) зобов'язані були скласти загальну частину державного атестаційного екзамену й спеціальну частину (професійну, наприклад, на право працювати вчителем, лікарем). Кожне міністерство при цьому готувало свої спеціальні екзаменаційні завдання.

лягала в тому, що перші не одержували службових посвідчень; вважалося, що це ставило резерв у розряд додаткових поліцейських сил. У багатьох центрах громадської безпеки офіцерам резерву дозволялося самостійно виконувати функції офіцера діючих поліцейських сил без контролю з боку кадрового офіцера поліції. Це створювало багато непорозумінь між поліцією і громадянами, що виражалися у великій кількості скарг, які подавалися на дії поліцейських резерву. Схоже на те, що поліцейські резерву не були досить підготовлені для самостійного виконання своїх службових обов'язків. У новому законі кадрова політика залишається цілком у віданні міністерства внутрішніх справ, хоча й передбачається деяка жорсткість контролю з боку уряду. Однак з підвищенням рівня професіоналізму процедури добору персоналу для призначення на вищу посаду в поліції повинні стати більш прозорими для суспільства. І можливо, надалі буде створений орган, що буде рекомендувати осіб для призначення на вищу посаду. Однак, у рамках існуючої системи посада/звання, процедура призначення на більш високу посаду втрачає своє значення. Більш важливо в такий спосіб знати коло службових повноважень того або іншого офіцера, ніж те, яку формально посаду він обіймає на даний момент. Схоже, такий стан речей став у міністерстві внутрішніх справ традицією, і мало ймовірно, щоб ситуація значно змінилася найближчим часом шляхом упровадження формальних нововведень.

У 1989 р. після так званої «революції народу проти бюрократії» республіканський президент Булатович і прем'єр-міністр Джуканович захопили владу в Чорногорії при сильній підтримці Слободана Мілошевича. Між прихильниками Булатовича і Джукановича та поліцією спеціального призначення в містечку Жовта Балка по дорозі в столицю, Подгорицю, сталося криваве зіткнення. Після того, як Булатович і Джуканович прийшли до влади, у міністерстві внутрішніх справ почалися чистки. Багато висококваліфікованих офіцерів поліції добровільно пішли у відставку, або за стандартною схемою (після тридцяти років служби), або достроково. Однак, нижчі чини, що підтримали зміни, залишилися в поліції, зберігши, таким чином, наступність устанавленого порядку поліцейської служби. Потім, у середині 90-х, Булатович і Джуканович розділилися в політичних поглядах. Після приходу до влади Джукановича в міністерстві внутрішніх справ почалися нові чистки, особливо після того, як Вукашин Мараш, близький друг і прихильник Джукановича, був призначений начальником департаменту державної безпеки. Хоча Філіппу Вуяновичу, який на той час обіймав посаду міністра внутрішніх справ, а в даний час — президента<sup>3</sup>, і вдалося зберегти щось з колишнього порядку управління міністерством, деякі повноваження були виведені з його компетенції й передані президентському кабінетові. Зміни в особовому складі міністерства завжди проходили тихо, тому що особи, які склали опозицію новим керівникам, як правило, або звільнялися за власним бажанням, або їм створювалися такі умови, що вже через кілька місяців вони йшли з поліції.

Після перемоги на виборах (яка була названа «перемогою Чорногорії») широкої коаліції були вжиті особливі зусилля до того, щоб збільшити число представників інших національностей у поліцейських силах країни. Пов'язано було це з тим, що партії албанської й мусульманської меншин приєдналися до коаліції і ввійшли до складу парламенту. Однак, за даними ОБСЄ (OSCE, 2001), мало чого було зроблено для того, щоб змінити співвідношення кількості чоловіків і жінок, які служать у поліції: на сьогодні тільки 160 жінок працюють

<sup>3</sup> Колишній президент Джуканович став прем'єр-міністром, у той час як Вуянович у 2003 р. змінив свій пост прем'єр-міністра на пост президента.

у її складі, і з них — жодної в оперативних підрозділах. Дотепер не було зроблено ніяких кроків, щоб зміцнити позиції меншин у поліції, хоча цілком можливо, що ситуація в майбутньому зміниться під тиском сильного жіночого лобі. Оскільки що на даний момент не існує вичерпного методу оцінки результатів проведення політики рівних можливостей у поліцейських структурах, то одержати інформацію про етнічний склад поліції неможливо. Дуже складно точно визначити характер неформальних взаємин у поліції Чорногорії. Ця проблема існує, оскільки після 1989 р. багато досвідчених офіцерів звільнилися зі служби, а їх замінили знову набрані молоді поліцейські, які не одержали належної підготовки. Додаткову проблему створює те, що набір особового складу на службу в поліцію, як правило, проводився в періоди, коли збільшення чисельності поліції вимагала політична ситуація, а не потреби самої структури. Відповідно, почуття єдності, яскраво виражене в поліцейських структурах інших держав, тут не занадто сильне. Традиційні поліцейські структура й культура були зруйновані, а нові створені не були. До деякої міри це можна розглядати як стимулюючий фактор для проведення урядом реформування поліції, тому що це стане відновленням поліцейських традицій після їхнього зникнення.

### ***Зміни в оперативній політиці й у стратегії роботи поліції***

Через напружені відносини між поліцією Чорногорії та армією Югославії (в основному, військово-морським флотом), що мали місце в 1996 — 2000 рр., величезні кошти, що призначалися міністерству внутрішніх справ, були витрачені на придбання важкого озброєння й іншого військового спорядження<sup>4</sup>. За неофіційними даними, міністерство внутрішніх справ мало на озброєнні 120-міліметрові артилерійські міномети (не рахуючи «звичайних» 82-міліметрових піхотних мінометів) і 40-міліметрові зенітні знаряддя. Деякі види зброї з цього арсеналу минулого продемонстровані громадськості під час натівських бомбардувань у Югославії. Як наслідок цього, на придбання дійсно необхідного сучасного поліцейського спорядження виділялося дуже мало коштів, у той час як департамент державної безпеки намагався придбати новітнє розвідувальне устаткування, щоб бути здатним «змагатися» зі службою безпеки збройних сил, оснащеною традиційно значно краще. Служба безпеки збройних сил завжди була укомплектована професіоналами високого класу, які проходили кваліфіковану підготовку як удома (центр підготовки розвідки й безпеки в Панчево, знаменита «військова база 5000»), так і за рубежем (у військових і цивільних навчальних закладах Сходу й Заходу). Хоча особовий склад призивався на службу, як у поліції, так і в збройних силах у досить юному віці (по досягненні 14-15 років), у поліції, однак, на відміну від збройних сил, офіцери довго не служили. Унаслідок цього, у поліції завжди працювала, в основному, одна молодь. Така ситуація склалася тому, що колишній президент югославської федерації маршал Тіто розглядав армію як оплот своєї влади. Відповідно до його поглядів на соціалізм поліція грала всього лише допоміжну роль. У збройному конфлікті, що розгорнувся на території колишньої Югославії, брали участь усі поліцейські сили колишніх югославських республік, але ступінь їхньої участі дуже відрізнявся. У той час як заколотні республіки бачили в поліції єдину силу, що могла

<sup>4</sup> У той час вважалося, що федеральні збройні сили обмежували суверенітет Чорногорії і що чорногорська поліція повинна захищати права незалежної Чорногорії. Для того, щоб протистояти федеральній армії, чорногорське політичне керівництво прийняло рішення забезпечити поліцію армійським озброєнням з тим, щоб поліція за необхідності могла скласти ядро майбутньої чорногорської армії. Усі ці відомості стали відомими тільки після того, як виник конфлікт між Мілошевичем та Джукановичем.



протистояти армії, у Сербії й Чорногорії поліція відігравала вторинну роль. Операції, проведені федеральною армією Югославії, розглядалися як суто військові, у яких поліція брала участь мало. Ні в Сербії, ні в Чорногорії ніколи не проголошувалися військовий або надзвичайний стани; поліція ніколи не була підлегла армії, хоча конституція югославської федерації 1992 р. дозволяє це в надзвичайних ситуаціях. Таким чином, у випадку з Чорногорією дуже важко простежити ступінь участі її поліції у воєнних операціях у Хорватії й Боснії. Якщо навіть такі документи й існують, малоімовірно, що вони стануть доступними громадськості через те, що твердий контроль над діяльністю поліції продовжує існувати. Однак у випадку з Сербією, різка зміна уряду призвела до того, що новий уряд цілком зневажив офіційними принципами державної безпеки й обнародував багато таких документів, що навряд чи були б розголошені в якій-небудь іншій країні світу. У Чорногорії поліцейські архіви все ще залишаються закритими і, можливо, «оброблені» (документи, що стосуються політичних лідерів, які знаходяться при владі, знищуються), як це часто робилося в структурах безпеки поліції й армії соціалістичної Югославії.

На початку 90-х рр. під час конфлікту в Боснії й Герцеговині та відразу ж після нього поліція діяла відповідно до існуючих положень законодавства. Основна увага в роботі поліції була зосереджена на роботі з негласними співробітниками й квартальними офіцерами («розопнік»). Останні повинні були жити на визначеній території, знати всіх громадян які там проживали, бути інформованими про всі їхні переміщення і, загалом, мати уявлення про цю зону відповідальності. Часто такі квартальні офіцери служили цінним джерелом інформації для детективів департаменту кримінального розслідування, коли їм було необхідно визначити особу, яка вчинила злочин, або установити місцезнаходження такої особи. Пересувні патрулі в складі двох офіцерів також часто використовувалися для ліквідації порушень громадського порядку або для надання допомоги квартальним офіцерам, якщо така допомога була потрібна (OSCE, 2001). Дуже мало ресурсів виділялося на попередження вчинення злочинів або поліпшення взаємин з населенням. Однак деякі неурядові організації намагалися поліпшити загальне сприйняття поліції населенням. Присутність поліцейського традиційно розглядалася як кращий засіб для попередження скоєння злочинів.

В обов'язки поліції входило також забезпечення реалізації рішень інших державних структур і рішень суду, і це розглядалося як поточне завдання поліції. Лише в одиничних випадках для реалізації рішень суду використовувалися поліцейські підрозділи спеціального призначення. Підтримання громадського порядку — інший приклад даного завдання. Тому що закон вимагає від організаторів громадських зборів своєчасного повідомлення поліції. Офіцери середньої ланки, які відповідають за даний захід, зобов'язані встановлювати контакти з організаторами зборів, щоб забезпечити високий рівень співробітництва й ефективність дій поліції. Традиційно, якщо захід проводився в комерційних цілях, то організатори брали на себе частину витрат поліції щодо забезпечення порядку. На жаль, починаючи з 1989 р., поліція служила інструментом політичного примусу, і, відповідно, основним завданням поліції було не підтримання громадського порядку й безпеки, а забезпечення стабільності правлячого політичного режиму. Це саме по собі підживляло довіру населення до поліції.

Оскільки міністерство внутрішніх справ є високоцентралізованим органом, повноваження прийняття рішень, як правило, покладаються на офіцерів старшої ланки. Перший рівень, на який покладені повноваження приймати рішення, — це начальники центрів безпеки. Відповідно до югославського адміністративного права такі владні повноваження

визначаються й регулюються законодавством. Закон указує основні принципи застосування цих владних повноважень. Однак якщо громадянин постраждав унаслідок неправомірних дій працівника поліції, він має право вимагати компенсації в уряду, тому що саме він відповідає за роботу поліції.

### **Зміни в контролі та нагляді за діями поліції**

Хоча чинний Закон про внутрішні справи 1994 р. і не містить спеціальних норм, що передбачають проведення якого-небудь зовнішнього контролю й нагляду за діяльністю поліції, у ньому є статті, що регулюють питання дисциплінарної відповідальності. Незважаючи на це, зовнішній контроль над діяльністю поліції все-таки існує. По-перше, міністерство внутрішніх справ несе політичну відповідальність перед парламентом. Міністр подає парламентові звіт про діяльність поліції, як мінімум, один раз у рік. Парламентський комітет з питань внутрішньої безпеки контролює діяльність поліції від імені парламенту. Міністерство несе відповідальність перед урядом за виконання завдань і адміністративних функцій, покладених на МВС. Уряд періодично розглядає звіти про стан безпеки в республіці. Уряд має право приймати підзаконні акти, що спрямовані на реалізацію положень Закону про внутрішні справи. Існуюче законодавство не передбачає якогось контролю з боку громадськості. Однак відносини з населенням і місцевими адміністраціями завжди розглядалися як дуже важливі. Хоча формально і не закріплені, але фактично завжди існували різні форми співробітництва, насамперед, у вигляді неформальних консультацій.

Глава V нового Закону регулює здійснення контролю й нагляду над діяльністю поліції. Глава передбачає, що такий контроль здійснюється через виборні органи, суд, особливі відділи в складі міністерства внутрішніх справ і раду громадського контролю діяльності поліції (*Savjet za gradjansku kontrolu rada Policije*). Основний контроль здійснюється парламентом (Асамблеєю Республіки Чорногорія), якому поліція подає щорічний звіт про свою роботу. Однак у разі потреби Асамблея може вимагати надання звітів в інші терміни або, у разі потреби, надання спеціальних звітів.

Великі повноваження були покладені на службу внутрішнього контролю. Генеральна інспекція внутрішнього контролю в автономному режимі виконує наступні функції:

- 1) контроль над дотриманням закону при виконанні поліцією й іншими підрозділами міністерства внутрішніх справ своїх обов'язків;
- 2) фінансовий контроль;
- 3) контроль над роботою територіальних підрозділів поліції й інших підрозділів міністерства внутрішніх справ;
- 4) контроль над законністю й ефективністю програм, операцій і діяльності поліції й інших підрозділів міністерства внутрішніх справ;
- 5) контроль над реалізацією покладених на поліцію прав і обов'язків;
- 6) інші форми контролю, що можуть бути корисними для забезпечення ефективної й законної діяльності міністерства внутрішніх справ (ст. 142 законопроекту про поліцію).

Закон також передбачає, що заступник держсекретаря — начальник поліції — зобов'язаний підготовлювати план і встановлювати порядок усунення порушень, виявлених генеральною інспекцією. Необхідно зауважити, що в даний час у структурі цивільної служби Чорногорії не існує посади заступника держсекретаря. У проекті закону про дер-

жавну адміністрацію така посада передбачена, однак, не зовсім зрозуміло, що входить у компетенцію цієї посади. Установлення ради громадського контролю над діяльністю поліції розглядається як створення незалежного органу великого суспільного значення, що буде складатися з п'яти членів, призначуваних урядом. Однак закон вимагає, щоб громадські установи і НУО також висували своїх представників. Серед таких організацій у законі згадана Колегія адвокатів Чорногорії, Медична асоціація, Правова асоціація й неурядові організації. Передбачається, що рада буде відігравати головну роль у розробці різних програм попередження злочинів, здійснювати контроль діяльності поліції, проводити моніторинг соціальної ролі поліції, а також її організації, і підготовленості персоналу. Закон також вимагає, щоб поліція тісно співробітничала з місцевими адміністраціями і, у разі потреби, надавала звіти про свою діяльність. На законодавчому рівні розроблено ефективний механізм, що запобігає незаконному використанню поліції в політичних цілях, але чи буде він працювати на практиці — покаже майбутнє. Оскільки в Чорногорії існує вкрай мало даних про реалізацію законів на практиці, важко прогнозувати, чи будуть ці цілком нові положення закону до кінця реалізовані в дійсності.

Однак існують інші способи оскарження рішень працівників поліції. Якщо відбулося незначне правопорушення, законність прийнятого рішення буде розглянута суддею магістратського суду. Оскільки більшість дій працівників поліції є адміністративними актами, їх можна оскаржити шляхом подачі скарги. І, нарешті, дії поліцейського можуть бути оскаржені в адміністративному суді. Будь-які позови про відшкодування збитку, заподіяного незаконними діями співробітників поліції, можуть бути оскаржені в суді. Однак проблема забезпечення законності в діяльності поліції продовжує існувати, тому що в її роботі бракує прозорості, а рівень корупції в Чорногорії дуже високий. Отже, до деякої міри питання про законність і коректність поліцейської роботи в суспільстві, де громадянські інститути не функціонують, залишаються риторичними.

## Оцінка реалізації й успіху реформи

### ***Професіоналізм, орієнтація на надання послуг, підзвітність і ефективність***

Як було згадано, основна проблема, що розглядається, — чи проводиться реформа поліції Чорногорії? Починаючи з середини 90-х рр., у поліції відбувся цілий ряд змін, але вони мали скоріше косметичний характер (зміна форми одягу й оснащення поліції), а зусилля поліції були зосереджені на забезпеченні безпеки політичної еліти країни, а не суспільства в цілому. У багатьох відношеннях поліція 90-х стала більш політизованою й більш залежною від поточної політичної ситуації, ніж вона була протягом сорока років комуністичного правління. Однією з причин цього є те, що нинішня політична еліта країни вийшла зі старої комуністичної системи, і багато політичних діячів свій перший політичний досвід одержали в організаціях Соціалістичної молоді й Комуністичної партії. Спрямованість діяльності на захист політичного режиму (який підноситься широкої публіці як захист суверенітету країни) фактично блокувала проведення реформи. Міністри внутрішніх справ, змінюючи один іншого, обіцяли провести реформи при призначенні на посаду, але їхній ентузіазм швидко згасав під впливом повсякденних політичних інтриг, у яких поліція служила основним джерелом інформації. Додаткову проблему створювала атмосфера загальної політичної культури, що тривалий час оточувала поліцію. Через те,

що площа країни невелика, поліцейські функції традиційно виконувалися королівською охороною. З тих пір і донині поліція, як і раніше, розглядається як орган обслуговування правлячої сили. Це знайшло своє відображення в інститутах «реґ'япісі», гвардії й службі особистої охорони принца Чорногорії, що були відомі своєю явною лояльністю до суверена<sup>5</sup>. Деякі НУО дотепер застосовують даний термін стосовно поліції. Цей термін нині вживається зневажливо у випадках, коли хочуть сказати, що поліція є особистою службою уряду. Відсутність реальної політичної згоди також значною мірою перешкоджає проведенню реформи.

Хоча для деполітизації поліції починалися заходи правового характеру, у реальності все було по-іншому. Висловлена привселюдно прихильність до правлячої політичної еліти сприяла кар'єрному зростанню. Поліція широко використовувалася для задоволення потреб правлячої партії або уряду. Проголошений де-юре принцип професіоналізму так ніколи й не був реалізований на практиці через процвітаючий політичний протекціонізм. Періодичні «чистки» всіх небажаних правлячому політичному режимові та політичній ідеології посилювали почуття незахищеності серед офіцерів поліції; і навпаки, сліпа покора всіляко схвалювалася й винагороджувалася. Теоретично слідування принципів професіоналізму мало б підвищити незалежність поліції в цілому й сприяти підтримці професійних стандартів. Але в реальності цього не відбувалося. Законодавство, прийняте в середині 90-х, не зблизило поліцію з населенням. Фактично, воно навіть віддалило поліцію від суспільства й зробило її вузькоспеціалізованим органом, що стоїть винятково на службі в правлячого політичного режиму. Хоча формально поліція є підконтрольною й підзвітною парламентові й урядові, фактично поліція відповідає тільки перед президентом, що значною мірою діє як головнокомандуючий.

Старі кадри міністерства внутрішніх справ, яких сьогодні майже не залишилось, мали уявлення про поліцію як про орган, що знаходиться на службі суспільства. Усталена практика піших і моторизованих патрулів, що охороняють територію зони відповідальності, значно сприяла поліпшенню взаємин поліції з населенням. Офіцери, які тривалий час служили в патрульній службі, розглядалися як сполучна ланка з населенням і відігравали провідну роль (поряд зі священниками й учителями) у житті населених пунктів. Як і інші країни континентальної правової системи, Чорногорія прийняла правову модель побудови поліції. У 80-х рр. розвиток процесу надання повноважень, превентивні функції поліції, гнучка структура організації, регулярні консультації з представниками місцевого населення й високий рівень задоволеності роботою послужили підставою для створення соціально орієнтованої моделі поліції (Dantzker, 1999; Doerner and Dantzker, 2000). Навіть в епоху соціалізму поліція служила більше для охорони громадського порядку й суспільної безпеки, ніж для захисту держави. Виконання останньої функції покладалося винятково на департамент державної безпеки й військову службу безпеки. У виконанні своїх функцій їхні компетенції часто перетиналися, особливо, якщо мова йшла про розслідування тяжких злочинів, що загрожують державній безпеці. У таких випадках розслідуван-

<sup>5</sup> Літературний переклад цього терміна означає «носії пір'я», оскільки вони всюди супроводжували принца й були символом його влади і престижу. Цей невеликий підрозділ виконував функції королівської гвардії й особистої охорони. Крім того, він виконував на вимогу принца багато таємних завдань. Гвардійці були дуже добре підготовлені. Для всякого чорногорця вважалося великою честю служити в цьому підрозділі, навіть якщо між принцом і родиною солдата існувала ворожнеча. На їх вірність не впливала ні поточна політична ситуація, ні будь-які чвари.

ня, як правило, проводилося співробітниками департаменту державної безпеки. Більш того, у часи правління Тіто на військову службу безпеки часто покладалося проведення розслідування по справах, що не мали військового характеру. Зі смертю маршала Тіто в 1980 р. ця практика змінилась, оскільки республіки посилювали свої позиції, а служби військової розвідки й безпеки стали розглядатися як основна загроза неформальної «децентралізації» (фактично це був процес повільного, але послідовного розпаду федерації).

Інакше кажучи, раніше існувало певне відчуття служби, що за останнє десятиліття зникло в процесі так званих «змін». Новий Закон чітко проголошує поліцію органом, що служить населенню й на чолі ставить законні права й інтереси громадян. Зі збереженням інституту квартальних інспекторів є надія на те, що колишнє уявлення про поліцію як про службу корисну й суспільно необхідну буде відроджено. Однак поліція, що розтратила велику частину суспільних ресурсів, довірених їй, на підтримку владної політичної еліти, не може відразу створити організаційну культуру соціальної відповідальності й соціальної підзвітності. Фактично соціальна підзвітність була замінена вираженням політичної лояльності стосовно пануючого прошарку суспільства. Відповідно до законопроекту про поліцію таку ситуацію необхідно змінити. Поліцейська служба визначається як суспільна служба, яку здійснює міністерство внутрішніх справ. Однак це міністерство, крім поліцейських, відповідає за здійснення й інших, адміністративних функцій.

Практику застосування прогресивного підходу в Чорногорії ще має бути розроблено (Ваграс, 2003). Поліцейська робота все ще розглядається як не ефективна, а політика взаєморозуміння поліції з населенням поки очікує своєї реалізації на практиці. Однак законопроект про поліцію підсилює формальні зв'язки між місцевими адміністраціями і територіальними підрозділами. Вони зобов'язані співпрацювати між собою щодо розробки й реалізації різних програм попередження злочинності. Передбачається, що поліція при виконанні покладених на неї обов'язків буде встановлювати співробітництво і з іншими соціальними інститутами. Це означає, що поліція повинна підтримувати гарні стосунки з населенням і забезпечувати постійну взаємну поінформованість між поліцією й населенням. Однак новий Закон зазнає, що офіційну інформацію громадськості може надавати тільки міністр і заступник держсекретаря або особи, які ними на те уповноважені. Вважається необхідним, щоб ці повноваження були делеговані керівникам територіальних органів для того, щоб вони могли безпосередньо взаємодіяти з населенням і вдаватися до допомоги громадськості при проведенні профілактики злочинності.

Через значну політизованість поліцейських структур суспільство втратило довіру до поліції, хоча її співробітники все-таки набагато краще сприймаються населенням, ніж представники політичних інституцій (Slavujevic, 1997). Однак найбільшою довірою населення протягом багатьох десятиліть користувалася армія; і схоже, що ситуація в даній сфері не змінилася, незважаючи на те, що армія також використовувалася в політичній боротьбі між політичними лідерами Чорногорії й Слободаном Мілошевичем, що є загальновідомим фактом (Sevic and Rabrenovic, 1999). Однак схоже на те, що ситуація почала мінятися після того, як група НУО, відома також під назвою «Дія» (Акція), почала реалізацію програми, спрямованої на поліпшення сприйняття поліції населенням<sup>6</sup>. У ряді національних і місцевих газет з'явилася реклама із зображенням маленького хлопчика, котрий

<sup>6</sup> З цією метою в газетах почала з'являтися відповідна реклама.

довірливо розмовляє з поліцейським, яка повинна була означати, що поліцейський є другом. Однак для того, щоб населення стало сприймати поліцію як громадську службу, має пройти час. Розуміння того, що співробітництво з поліцією й надання інформації з метою попередження вчинення злочинів і боротьби зі злочинністю вигідно обом сторонам, також прийде не відразу. Тому що імплементація нововведень на практиці звичайно вимагає певного часу, потребують часу й реалізація зусиль НУО, перш ніж буде переважати більш ефективний і прогресивний підхід до поліцейської роботи, а громадськість відчує себе в безпеці.

Деякі керівні чиновники поліції Чорногорії вже починають докладати зусиль до впровадження моделі співробітництва населення з поліцією. Бакрач (2003) запропонував, щоб нова стратегія діяльності поліції мала два компоненти: 1) співробітництво з населенням (прогресивна превентивна функція) і 2) виявлення злочинів (традиційна функція). Прихильники даної моделі усвідомлюють наявність тих факторів, що перешкоджають реалізації чорногорською поліцією такої моделі на практиці. Вони усвідомлюють, що в першу чергу необхідно вдосконалити системи поліцейської освіти, перш ніж дана модель може бути успішно реалізована. Також вважається, що встановлення системи співробітництва поліції з населенням істотно поліпшить процес збору інформації й рівень залучення населення в процес забезпечення громадської безпеки.

Забезпечення безпеки приватним сектором стало в Чорногорії, як і в інших колишніх соціалістичних республіках, нововведенням. Забезпечення громадської безпеки вважалось найпершим суспільним завданням, і, відповідно, тільки держава, реалізуючи свої суверенні повноваження, могла забезпечити реалізацію даної функції. Однак, з кінця 80-х рр. почали виникати приватні охоронні компанії. Спочатку це були всього лише невеликі детективні контори, а потім — складні організації, що надають весь спектр послуг із забезпечення захисту. Спочатку такі фірми приймали на роботу тих осіб, які звільнилися зі служби в поліції. Але з середини 90-х у цій галузі стало працювати все більше осіб, ніяк не зв'язаних зі службою в поліції. Законодавством не врегульовано відносини поліції з приватними конторами, що займаються наданням охоронних послуг населенню. Але на практиці — це стосунки доброго співробітництва, засновані на особистих зв'язках між власниками контор та їх колишніми колегами, що залишилися служити в поліції. Схоже на те, що представники двох цих структур обмінюються інформацією на неофіційній основі в інтересах обох сторін. Безперечно, ця сфера вимагає більшої регламентації, тому що в даний момент законодавчо вона не врегульована зовсім. Більш високий рівень професіоналізму, як правило, вимагає більш детального нормативного врегулювання, що має місце щодо приватних охоронних фірм Чорногорії. На відміну від багатьох інших країн перехідного періоду приватні охоронні фірми в Чорногорії менш зв'язані зі злочинним світом і організованою злочинністю, хоча таку заяву складно підтвердити документально через відсутність статистичної інформації. Однак варто помітити, що організована злочинність як така не розглядається політичними лідерами Чорногорії як особливо небезпечна, тому поліція приділяє боротьбі з нею досить мало уваги. Неодноразово надходили дані про те, що злочинців, тісно зв'язаних з правлячими колами країни, практично неможливо притягти до відповідальності. Наприклад, поліція Герцеговини у 1997 р. викрила організовану групу, що займається контрабандою сигарет, але справа дотепер знаходиться в окружному суді, і винесення рішення по ній у найближчому майбутньому не передбачається (Bakrac, 2003).

***Інші проблеми, що вимагають рішення***

Проект Закону про поліції знаменує початок значних змін у роботі поліції. Однак, оскільки рівень реалізації законів на практиці в країні дуже низький, питання про те, як застосувати даний закон і як узагалі його сприймуть ті, в обов'язок яких входить його здійснення, а саме — офіцери поліції, залишається відкритим. Додаткову проблему створює те, що зацікавленість особового складу поліції у своїй роботі протягом 90-х рр. знаходилася на дуже низькому рівні. Тому що реальне фінансування поліції було постійно недостатнім, незважаючи на начебто значні інвестиції в правоохоронну галузь з метою захисту правлячого політичного режиму.

Усе ще залишається необхідним введення практики прийому на службу осіб з числа меншостей (жінок, осіб з фізичними вадами і т.ін.). Також необхідно підсилити зв'язок з місцевими адміністраціями й заново встановити ефективні зв'язки з місцевим населенням. Думка серед населення про поліцію послідовно поліпшувалася, а робота поліції стала більш прозора для населення; більш ясними стали результати й проблеми роботи поліції. Роль громадськості в реалізації програм запобігання злочинів дуже важлива. Встановлення ефективного співробітництва з НУО також важливо, тому що подібні організації третього сектора стають у Чорногорії все більш і більш впливовими і, отже, відіграють важливу роль у формуванні суспільної політики.

Необхідно переглянути й модернізувати політику набору особового складу та його утримання на службі в поліції. Наразі не існує жодного навчального закладу для підготовки офіцерів поліції; а такі заклади необхідно або створювати в країні, або брати контракт на тривалий термін із закордонними навчальними закладами, щоб надійно забезпечити прихід на службу нового персоналу. Важливою проблемою, рішення якої тільки має бути в майбутньому, є розробка політики послідовного підвищення професіоналізму офіцерів, які служать у поліції на постійній основі.

І, нарешті, необхідно змінити характер відносин з військовими структурами, а також провести демілітаризацію воєнізованих підрозділів поліції. Незрозуміло, однак, чи буде можливим реалізувати це на практиці, оскільки новий поліцейський підрозділ спеціального призначення буде, безсумнівно, організовано за військовим принципом і, відповідно, матиме важке й непотрібне озброєння.

***Соціальні зміни й політичні реформи***

З моменту розриву федерального уряду Югославії та режиму Слободана Мілошевича Чорногорія знаходиться під пильною увагою країн Європейського Союзу. На покриття зростаючого дефіциту бюджету і фінансування соціальних програм регулярно перераховувалися значні суми грошей. Дуже мала кількість цих коштів була спрямована на відновлення виробництва і економіки. У соціальних установах формально була проведена реформа, але фактично реформи залишилися тільки на папері. Програми щодо розвитку суспільних служб виявилися більш-менш ефективними (ESI, 2001). Найбільш продуктивними з них стали ті, котрі були спрямовані на навчання цивільних службовців і підготовку їх нового покоління. Значною мірою реформа в Чорногорії може бути оцінена як така, що має серйозні недоліки. Є небезпека того, що реформа поліції провалиться точно так само, як і інші реформи. Здається, що тільки реформування місцевих адміністрацій проходить так, як було намічено, хоча навіть тут реалізація більшості змін була на якийсь час відкладена.

## Заключні коментарі

Усе ще залишається відкритим питання — чи проводиться насправді поліцейська реформа в Чорногорії? Вірогідно, що ті дії, які були донедавна початі, можна розглядати як свого роду реформу. Форма й базове оснащення поліції були модернізовані. Перша стала менш страхітливою й набула більш дружелюбний вигляд. Це було запропоновано ще у 20-х рр. доктором Арчибальдом Райсом (Rajs, 1920)<sup>7</sup>, але тривалий час ця ідея ігнорувалася керівництвом югославської поліції (Bogdanovic, 2001). Однак істотні зміни в практичній роботі поліції й процедурах не відбулися. Поліція, відповідно до законодавства, зобов'язана складати щорічний звіт про виконану роботу, але ті дані, що вона подає, носять більше описовий характер і не відображають реальної картини. Систематично піднімається питання про ефективність діяльності поліції, але статистичні дані далеко не завжди дають про це достовірну інформацію. Офіційні звіти про злочини розглядаються як щось, що дає уявлення про те, чи виконує поліція свою роботу належним чином. Такий підхід більше нагадує вправи в статистиці.

Зміни в поліції Чорногорії є в основному результатом тиску ззовні. Усі попередні вимоги змін місцевих груп тиску або придушувалися, або просто не давали результатів. У даний час ОБСЄ і Рада Європи є основними органами, що вимагають проведення реформи. Проект закону про поліцію був розроблений не тільки під їхнім контролем, але й за їх особистою участю. Розвиток третього сектора в Чорногорії серйозно підвищує рівень правової свідомості громадян країни. Можливо, це стало вирішальним фактором, що ініціював проведення реформ у всіх сферах громадського життя, включаючи правоохоронну діяльність. Готовність НУО до співробітництва значно допомагала взаєморозумінню й забезпечувала ряд позитивних результатів. Залишається питання: яке місце в цьому процесі громадянського суспільства, що тільки починає зароджуватися? Незважаючи на значні зусилля з боку суспільства, мало що дотепер було реалізовано.

Поліцейська реформа, що розпочнеться з прийняттям нового Закону про поліцію, повинна одержати всебічну підтримку від усіх політичних груп, що з нею зв'язані, і не повинна блокуватися політиками й організаціями за межами поліцейської структури. Але, як уже було сказано, існують обґрунтовані сумніви в тому, що реформа буде реалізована, тому що Чорногорія відома поганим станом справ у правоохоронній сфері. Зокрема, прийняті закони не реалізуються на практиці, а система правосуддя неефективна. Недавно комісар ЄС, Кріс Паттен, згадав численні антикорупційні програми, що так і не були реалізовані на території Балкан. Він зробив акцент на тому, що настав час припинити порочну практику, коли замість реального проведення реформи просто створюється видимість того, що така реформа проводиться, а Захід удає, що вірить цьому (Pobjeda, 2002).

<sup>7</sup> Доктор Арчибальд Райс, натуралізований громадянин Сербії, був видатним швейцарським кримінологом, відвідав Сербію на початку Першої світової війни для того, щоб розслідувати обвинувачення австро-угорських, німецьких і болгарських військ у скоєнні численних кривавих злочинів проти цивільного населення Сербії в 1914 і 1915 р. Він зібрав багато доказів надмірного застосування сили і геноциду (невідомого в той час) і опублікував численні статті на цю тему на Заході. Після Першої світової війни він вирішив залишитися в новоутвореному Королівстві сербів, хорватів і словенців і осів у Белграді. Доктор Райс був почесним членом Югославського королівського академічного повітряного клубу й відіграв важливу роль у громадському житті країни. Він прийняв югославське громадянство й був натуралізований милістю короля незабаром після Першої світової війни. Однак за кілька років до своєї передчасної смерті він втратив милість двору. Доктор Райс народився в Лозанні 1976 р. і помер у Белграді 1929 р. У 1931 р. на пам'ять про його академічні заслуги і на подяку за службу на благо Югославії був споруджений невеликий монумент.



Іншою значною проблемою є відсутність устояних традицій роботи поліції, тому що за останнє десятиліття пройшли численні «чистки», а отже, у поліцію було набрано занадто багато недосвідчених і не підготовлених кадрів. Імовірно, що реформувати поліцейську організацію, що втягнута в повсякденну політичну боротьбу в країні, президент якої (а тепер знову прем'єр-міністр) засуджений в іншій державі за зв'язок з мафією, дуже важко, якщо взагалі можливо<sup>8</sup>. Природно, заяви колишнього міністра внутрішніх справ, який не ввійшов до складу оновленого кабінету міністрів, про те, що колишній президент (Джуканович) не дозволив йому реформувати поліцію, не сприяють відновленню довіри населення до поліції.

Розвиток принципу постійного підвищення рівня професіоналізму в поліції є черговою проблемою, що треба буде розв'язати в Чорногорії. Думка, яка існує в поліцейській організації, що офіцери поліції належно навчені й підготовлені, далека від істини. Україні необхідно організувати навчання офіцерів на належному рівні з упором скоріше на практичний аспект поліцейської роботи, а не на класичну теоретичну освіту. Але, незважаючи на всі зазначені проблеми, схоже на те, що загальний настрій суспільства сприяє проведенню реформи і, імовірно, всього, таке становище збережеться й надалі.

Одним з уроків реформи поліції в Чорногорії є те, що неможливо реформувати поліцію окремо від суспільства. Реалізація поліцейських завдань входить у число функцій суспільства, і суспільство значною мірою саме визначає напрямки реформи та її прогнозовані результати. Сама по собі поліція не може розробляти й проводити реформи, а суспільство, у якому відсутня відповідальність, не може очікувати, що воно створить соціально відповідальну поліцію, яка буде йому підзвітна. Поліція, відірвана від суспільства, буде служити правлячому політичному режимові, тому що суспільство не потрапляє в поле її уваги. Відкрите суспільство повинне розглядати роботу поліції як соціальну функцію й надавати їй допомогу в проведенні демократичних реформ.

### Література

- 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.
- Buynard, 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.

<sup>8</sup> Пан Джуканович перебуває під слідством в Італії за можливу співучасть у контрабандних операціях, що проводились спільно з сцилійською мафією і масонськими ложами.

- OSCE.<sup>9</sup> 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* 2<sup>nd</sup> 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. 'Krizna 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.

### Официальные документы

- 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).

<sup>9</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе — миссия в Федеративной Республике Югославия.

## Розділ 5

**ПОЛІЦЕЙСЬКА РЕФОРМА В СЕРБІЇ***Мар'яна Тривунович***Вступ**

Сербія — одна з двох республік, що складають Державний союз Сербії й Чорногорії. Сербія номінально включає дві автономні області, Воєводіна й Косово, хоча, починаючи з 1999 р., після збройного конфлікту і втручання НАТО, Косово відповідно до резолюції ООН № 1244 керується Місією Організації Об'єднаних Націй у Косово.

Поки існує поліцейська організація на федеральному рівні, її роль обмежена охороною кордону, забезпеченням безпеки іноземних представників, контактами з міжнародними організаціями й іншими незначними функціями. Відповідальність за більшість завдань правоохоронного характеру лежить індивідуально на кожній з республік. Оскільки мета даного дослідження полягає в тому, щоб зрозуміти проблеми реформування повсякденної діяльності поліції, у цій статті буде розглядатися тільки міністерство внутрішніх справ Республіки Сербії. З погляду адміністрації ООН у Косово, згаданої вище, недавні події щодо охорони правопорядку в Косово будуть виключені зі сфери розгляду цієї статті.

Сербія була однією з шести складових республік Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія, що розпалася на частини протягом 90-х рр. Наступні війни, міжнародні санкції й більш ніж десятилітнє авторитарне правління Слободана Мілошевича підготували ґрунт для поліцейської реформи в Сербії, що досить відрізняється від тих, які відбувалися в державах, які розглядаються в цьому виданні. Протягом 90-х рр. поліція Сербії не піддавалася реформуванню, яке зробило б її більш демократичною, навпаки, поліція підсилила свою репресивну функцію, а це йшло врозрід із загальними демократичними тенденціями, що відбуваються в інших районах регіону.

Поліція, особливо секретна, екстенсивно втягувалась у воєнні дії в Хорватії, Боснії й Косово, як про це свідчать докази, представлені Міжнародному трибуналові з військових злочинів у Гаазі. Протягом другої половини 90-х рр. мілітаризація поліції підсилилася у відповідь на зростаючий конфлікт у Косово<sup>1</sup>, а також через недовіру Мілошевича до армії, що комплектувалася на основі загальної військової повинності. Наприклад, у 1995 р. у поліції була впроваджена система, що передбачає 18 спеціальних звань, дуже схожих на армійські. Організація культивувала сувору ієрархію й військовий підхід: у поліцейській академії викладалися курси з воєнної тактики й теорії воєнних дій. Крім того, кадрових поліцейських навчали, як поводитися з важкою зброєю, такою як міномети,

<sup>1</sup> При соціалістичному режимі Косово була автономною провінцією у складі Югославії. Її статус був незаконно порушений режимом Мілошевича в 1989 р. У наступні роки політичні, соціальні й гуманітарні права албанців, які складали 90 % населення краю, систематично порушувались. Албанців було усунуто від виконання всіх державних функцій, наприклад, поліцейських. Таким чином, де-факто був створений режим апартеїду.

міни, реактивні протитанкові снаряди та інші ракетні пускові установки, а також управління вертольотами (Weber, 2001: 44).

До кінця 90-х рр., з виникненням збройного повстанського руху (Визвольна армія Косово або ВАК), поліцію почали залучати до бойових дій у Косово. Дії підрозділів, що мали на озброєнні броневих автомобілів, супроводжувалися гелікоптерами і важким озброєнням, таким як артилерія, ракетні установки і зенітна артилерія. Ураховуючи, що більшість найсерйозніших операцій проводилися спеціальними поліцейськими підрозділами, незалежні сербські засоби інформації повідомили, що до початку 1998 р. приблизно 20000 поліцейських, у формі й у цивільному, постійно дислокувалися на території. Загальна чисельність поліцейських сил оцінювалася в 30000–40000 чоловік, включаючи таємну поліцію і підкріплення, що перекидалося з інших регіонів (Nasa borba, 1998).

Мілошевич також використовував поліцію для того, щоб зломити опозицію в межах Сербії: для припинення масових демонстрацій у 1991 р., узимку 1996/97 р. і перед виборами 2000 р.; залякування й побиття активістів опозиції, особливо в останні місяці його правління, і для організації стеження, викрадень і убивств політичних супротивників.

Крім того, поліцію, подібно всім іншим державним структурам, було втягнуто в організовану злочинність до такої міри, що організована злочинність стала одним зі «стовпів» режиму Мілошевича. Протягом десятилітнього періоду санкцій контрабанда стала джерелом постачання країни нафтою та іншими найнеобхіднішими продуктами, включаючи споживчі товари, зокрема, сигарети. Мілошевич довірив керування цими прибутковими операціями членам родини і своїм партнерам в обмін на їхню лояльність і підтримку. Поліція була проінструкована принаймні не втручатися в ці незаконні дії.

Реформа, яка б змінила завдання поліції відповідно до вимог демократії, не могла початися доти, поки після скинення в жовтні 2000 р. Мілошевича не було встановлено демократичний політичний лад. Але навіть тоді реформи уряду не перетворювали апарат системи безпеки, що існував. Жовтневу «революцію» 2000 р. влучніше було б назвати формальним перетворенням; певні люди, які брали участь у політичних і кримінальних підприємствах Мілошевича, не притягувалися до відповідальності в обмін на те, що вони не будуть перешкоджати насильницькому скиненню Мілошевича. Уряд, у кінцевому рахунку, заплатив високу ціну за цю угоду. У березні 2003 р. колишній командир і ряд керівників елітного поліцейського підрозділу Сербії (Відділу спеціальних операцій — ВСО) убили прем'єр-міністра Зорана Джинджича у відповідь на активізацію боротьби уряду з організованою злочинністю й військовими злочинцями, у цьому також підозрювалися військові злочинці, з якими ВСО був тісно зв'язаний.

У той час, як це вбивство стало поштовхом для рішучого придушення опору, було б найважче думати, що тримісячні акції поліції, початі в умовах введеного надзвичайного стану, остаточно очистять політичні й економічні владні структури від всіх елементів, зв'язаних з попереднім режимом і його злочинами. Політичні й соціальні союзи в Сербії складні й непостійні, а політики можуть дійти згоди зі злочинцями з метою не допустити переходу владних повноважень.

Однак, даючи заключну оцінку (незважаючи на мінливі політичні вітри) і порівнюючи результати, досягнуті в Сербії, з результатами, досягнутими в інших країнах Центральної і Східної Європи, важливо відзначити, що процес позитивного реформування, на момент публікації цього видання, відбувається тільки третій рік.

## Основні цілі реформ

Документ, що описує довгострокову стратегію і цілі поліцейської реформи, офіційно затверджений сербським урядом у березні 2002 р., виділяє такі наступні завдання:

1. Сербське міністерство внутрішніх справ прагне зробити внесок у становлення суспільства, де людина почуває себе під захистом і в безпеці на основі верховенства закону й поваги до прав людини, що закріплені у конституції.
2. Міністерство повинно бути організоване таким чином і діяти так, щоб громадяни визнали його як інститут, що забезпечує висококваліфіковане обслуговування.
3. Міністерство зобов'язане активно боротися з організованою злочинністю, не забуваючи про необхідність міжнародної співпраці у цій сфері.

Документ також виділяє й інші специфічні цілі й критерії, а саме:

1. Установлення ефективного громадського нагляду й контролю над його організацією.
2. Досягнення довірчих відносин населення з поліцією і поліпшення її репутації в суспільстві.
3. Реформування поліції в професійний, деполітизований і ефективний інститут, що відповідає потребам і вимогам демократичних перетворень, якого засновано на принципах верховенства закону, ринкової економіки і толерантності стосовно культурних, релігійних і етнічних груп.
4. Децентралізація в областях, де централізація не сприяє підвищенню ефективності роботи.
5. Підвищення рівня диверсифікованості персоналу для кращого відображення етнічної й гендерної структури населення.
6. Зміцнення співробітництва поліції з громадянами.
7. Досягнення прозорості діяльності, особливо публічної влади на республіканських і місцевому адміністративному рівнях (MIA, 2002 р.).

Документ далі висвітлює основні стратегічні сфери реформи, що охоплюють фактично всі напрямки поліцейської роботи, включаючи правове забезпечення, структурні й операційні зміни, ефективні механізми внутрішнього й зовнішнього нагляду, реформу системи освіти й професійної підготовки, технічне переоснащення й поліпшення матеріального становища персоналу. Це вимагає підготовки трирічних, п'ятирічних і довгострокових планів для кожної сфери діяльності поліції, а також розробку докладних робочих планів і конкретних проектів.

Цілі реформи відображають рекомендації міжнародних експертів щодо їх відповідності демократичним принципам, а також самим прогресивним цілям сучасної поліцейської роботи. Але, будучи схваленими, масштабними і всебічними (щоб не сказати вражаючими), ці цілі не можуть бути не довгостроковими. Темпи й ефективність, з яким вони будуть здійснюватися, можна буде оцінити тільки через кілька років. Однак перші кроки та пріоритети можуть бути проаналізовані вже тепер.

## Початкові пріоритети

Перша ідея реформування виникла внаслідок кризи, слабко організованого збройного конфлікту, що вибухнув узимку 2000/2001 рр. у трьох південносербських муніципалітетах (Пряшево, Буяновач і Медведжа), де етнічні албанці складають значну частину насе-

лення, а у двох з цих трьох муніципалітетів — більшість<sup>2</sup>. Серед заходів для встановлення довіри, ужитих сербським урядом і міжнародним співтовариством, Місія Організації з безпеки й співробітництва в Європі (ОБСЄ) у Федеративній республіці Югославія ініціювала створення багатонаціональної поліції, зосередившись на її навчанні й підготовці, з метою забезпечення збалансованого представництва албанців у поліцейських структурах цих муніципалітетів і, таким чином, відновлення довіри місцевого населення до державних інститутів. Уже протягом кількох місяців був установлений нестійкий мир; нова багатонаціональна структура поліції була позитивно оцінена суспільством і зараз продовжує розвиватися.

Перша стадія підготовки складалася з коротких оглядових курсів для сербських поліцейських і албанських резервістів, а також колишніх поліцейських, що були звільнені або добровільно пішли з силових структур під час правління Мілошевича. Через рік, у вересні 2002 р., до програми ОБСЄ були залучені нові кандидати. До цього часу 357 курсантів, у тому числі 28 жінок, з сербських, албанських і інших етнічних груп пройшли 12-тижневий базовий курс навчання і 15-тижневе стажування в практичних підрозділах. До кінця 2002 р. планувалося підготувати 600 офіцерів поліції (OSCE, 2002b: 7).

За результатами дослідження, завершеного в жовтні 2001р., ОБСЄ розширила свій вплив і на інші сфери поліцейської діяльності (Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia, 2001). Інші міжнародні організації, і, насамперед, Рада Європи і Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС), провели аналогічні дослідження й розробили низку рекомендацій, багато з яких були відбиті в офіційній програмі поліцейської реформи. Так, у вересні 2001 р. була заснована Консультативна комісія, сформована разом з місцевою неурядовою організацією (Ліга Експертів) за підтримки Датського центру прав людини, у завдання якої входило надання міністерству рекомендацій з питань проведення реформи. Закордонна допомога надавалася й в інших сферах правоохоронної діяльності.

ОБСЄ відіграла найбільш значну роль у поліцейській реформі в Сербії, насамперед у питаннях вироблення стратегії й реалізації планів реформування, і тому може вважатися основним партнером міністерства внутрішніх справ. Організації було запропоновано взяти на себе функцію координації дій усіх країн-донорів, що надають допомогу поліцейській реформі в Сербії. У червні 2002 р. на конференції цих країн була висловлена підтримка концентрації зусиль на шести пріоритетних галузях, визначених спільно ОБСЄ і сербським міністерством внутрішніх справ, а саме (OSCE, 2002a):

1. Поліцейська освіта й професійна підготовка.
2. Підзвітність і внутрішній контроль.
3. Організована злочинність.
4. Судово-медична експертиза.
5. Охорона кордону.
6. Розвиток взаємодії з громадськістю.

Щоб визначити найбільш важливі пріоритети реформування, варто звернути увагу на те, що з 10,8 мільйона доларів США, виділених на невідкладні потреби, 5,7 мільйона доларів

<sup>2</sup> Після встановлення міжнародної адміністрації в Косово збройний повстанський рух спалахнув серед албанців на півдні Сербії.

США, або 53%, було призначено для програми по боротьбі з організованою злочинністю й для судово-медичної експертної служби, що демонструє зацікавленість міжнародного співтовариства у створенні передумов для боротьби зі злочинністю (OSCE, 2002a: 2). Боротьба з організованою злочинністю й корупцією справедливо були виділені сербським урядом і громадськістю як основні пріоритети, що підтвердило вбивство прем'єр-міністра Джинджича. Убивці — колишні й нинішні члени поліцейського підрозділу спеціальних операцій — виявилися також лідерами однієї з найбільш великих злочинних організацій, що для поповнення свого доходу займалася викраденнями багатих людей заради величезних викупів і торгівлею наркотиками в регіоні. Дійсно, події, що настали за вбивством, показали, що деякі з найбільш відомих військових героїв Сербії або навіть військових злочинців, як тільки закінчилася війна, зайнялися злочинною діяльністю. Докази підтверджують заяву уряду про те, що головною причиною вбивства стали успіхи поліції в боротьбі з організованою злочинністю й переслідування урядом обвинувачуваних Гаазького трибуналу. Фактично, у день вбивства Джинджич мав підписати ордери на арешт тих самих осіб, які пізніше стали відповідальними за його вбивство.

### **Зміни в юридичному статусі й повноваженнях поліції**

Під час написання цього розділу новий закон про поліцію ще не був прийнятий. Проект закону про внутрішні справи розроблений влітку 2001р., але піддавався постійним доробкам протягом останніх двох років. Наприкінці липня 2003 р. міністр внутрішніх справ оголосив про прийняття восени того ж року нового закону, а також про проведення всебічної організаційної реструктуризації.

Частково процес було відстрочено складанням нової федеральної конституції (Державний Союз Сербії й Чорногорії виник тільки в лютому 2003 р.), що, у свою чергу, відстрочила підготовку сербської конституції (очікуваної до кінця 2003 р.). Нова республіканська конституція може містити елементи децентралізації, що, певним чином, вплине на зобов'язання поліції перед місцевою владою. Намітилася еволюція в поглядах на проблему забезпечення цивільного нагляду й контролю. ОБСЄ, головний радник з цього питання, восени 2002 р. заснував посаду експерта, у завдання якого входили винятково питання підзвітності, що значно просунуло процес.

Сфери діяльності поліції, вже врегульовані законодавством, відображають інші політичні пріоритети реформи. Навесні 2002 р. у карний і кримінально-процесуальний кодекси Сербії були внесені поправки, що скасували смертну кару і установили нові склади злочинів, що зв'язані з корупцією. Поправки, прийняті в грудні 2002 р., визначили умови захисту свідків і секретних агентів. Після вбивства Джинджича було запропоновано внесення й інших поправок і змін. Наприклад, було запропоновано збільшити термін досудового затримання осіб, підозрюваних у причетності до організованої злочинності, до 90 діб, але це не було, у кінцевому рахунку, прийнято Конституційним судом під тиском національних неурядових організацій з прав людини, а також рекомендацій міжнародних організацій, таких як Рада Європи. Відповідно до нового законодавства про боротьбу з організованою злочинністю, прийнятого в липні 2002 р. (Закон «Про організації й юрисдикцію державних органів по боротьбі з організованою злочинністю»), у структурі міністерства внутрішніх справ була введена спеціальна посада прокурора й утворені спеціальні підрозділи. Хоча ще варто прийняти ряд заходів для інституціональної й законодавчої гармонізації, але вже тепер є ознаки того, що законодавча база буде, зрештою, від-

повідати міжнародним стандартам. На додаток до довгоочікуваного закону про поліцію восени 2003 р. очікується прийняття додаткових законодавчих актів про поліцейську освіту та про профілактику хуліганства.

Найбільш важливим організаційно-правовим кроком став вихід служб безпеки республіканського рівня з-під підпорядкування міністерства внутрішніх справ. У липні 2002 р. був прийнятий закон, відповідно до якого державна служба безпеки (секретна поліція) була перетворена в окремий державний орган — Інформаційне агентство безпеки, що підпорядковується безпосередньо республіканському урядові й парламентові. Цей закон розглядається як перший крок до встановлення громадського контролю над надзвичайно скомпрометованим інститутом влади, що традиційно вселяє страх суспільству (Закон про Інформаційне агентство безпеки). Хоча закон вимагає, щоб директор агентства, призначуваний урядом, регулярно звітував перед республіканським парламентом, активісти з прав людини сумніваються в конституційності деяких юридичних положень<sup>3</sup>, у той час як інші оглядачі скептично ставляться до того, чи була взагалі досягнута деполітизація відомства.

Слід зазначити, що подібна реструктуризація служб безпеки відбулася й на федеральному рівні. Під контроль федерального парламенту й уряду були поставлені чотири федеральні служби безпеки: військова служба безпеки, військова інформаційна служба, служба розслідування й документування, а також служба безпеки федерального міністерства внутрішніх справ (Закон «Про служби безпеки» Федеративної республіки Югославії, липень 2002 р.).

### **Зміни в організаційних структурах і політиці поліції**

Крім вищезгаданого відділення служб безпеки, основні функції міністерства внутрішніх справ з того часу залишаються незмінними. Міністерство внутрішніх справ виконує наступні функції:

1. Захист конституційного порядку.
2. Захист життя, особистих інтересів і власності громадян.
3. Запобігання й розкриття злочинних діянь, затримання й передача відповідним органам злочинців.
4. Забезпечення громадського порядку, безпеки відповідних осіб і об'єктів.
5. Забезпечення дорожньо-транспортної безпеки.
6. Здійснення контролю над перетинанням кордону й прикордонних областей.
7. Здійснення контролю над правомірністю придбання й використання зброї.
8. Забезпечення контролю над правомірністю виготовлення й торгівлі вибуховими й іншими вогнебезпечними речовинами.
9. Освіта персоналу.
10. Протипожежна безпека.
11. Адміністративні функції, такі як: надання громадянства, видача посвідчень особи, паспортів і прав водія, реєстрація іноземців (Humanitarian Law Centre, 2002).

<sup>3</sup> Групи з прав людини, особливо Гуманітарний юридичний центр, опротестували конституційність деяких положень закону, які порушують таємницю кореспонденції через неточне визначення ряду понять, наприклад, таких, як «загрози безпеці Республіки Сербія» (Humanitarian law Centre, 2002).



Міністр внутрішніх справ, який очолює міністерство, за підтримки начальника поліції/помічника міністра, керує Департаментом громадської безпеки (ДГБ). Департамент по горизонталі складається з десяти управлінь (розслідування злочинів, патрульної служби, транспортної поліції, прикордонної поліції, міграційної й адміністративної служби, пожежної охорони, аналітичної служби, інформаційних технологій, зв'язку, загальних питань, матеріального забезпечення) і двох спеціальних підрозділів (спеціального анти-терористичного загону й жандармерії), а також координаційного центру.

Більше уваги слід звернути на підрозділи спеціального призначення. Жандармерія, чисельність якої перевищує одну тисячу чоловік, створена на базі колишніх загонів спеціальної поліції, сумновідомих своєю діяльністю щодо придушення масових заворушень, що не контролювалася керівництвом поліції. До реформи загони спеціального призначення входили до складу підрозділів поліції. При цьому їх можна було задіяти при надзвичайних ситуаціях, що заважало нормальному повсякденному функціонуванню поліції. Перетворений елітний підрозділ має постійну структуру й включає загін по боротьбі з тероризмом, а його персонал повинен проходити спеціальну підготовку.

Жандармерія взяла на себе відповідальність за всі спеціальні операції, проведені відділом спеціальних операцій (у просторіччі називають «червоними беретами»). Після того, як стало відомо, що його колишній командир і старші офіцери вбили прем'єр-міністра, а також керували однією з найбільш могутніх злочинних організацій у країні, у березні 2003 р. підрозділ був розформований. Скандальна історія «червоних беретів» розкриває й інші таємниці: цей підрозділ відповідальний за найбільш кровопролитні бої (і, звичайно, за військові злочини) у період збройних конфліктів у Югославії. Саме цей підрозділ організував десятиденну акцію протесту в листопаді 2001 р. після арешту й видачі Гаазькому трибуналові двох своїх співробітників, обвинувачених у вчиненні військових злочинів у Косово. Того разу все закінчилося мирно, шляхом переговорів, хоча, як пізніше покажуть події, не зовсім успішно.

Міністрові також безпосередньо підлеглий недавно сформований Департамент по боротьбі з організованою злочинністю (ДБОЗ), генеральна інспекція, юридичний відділ, три освітніх і дослідницьких установи — інститут безпеки, поліцейський коледж і поліцейська середня школа. Поліцейська академія є незалежною установою під юрисдикцією міністерства освіти.

Крім того, окремо від департаменту громадської безпеки й відповідно до рекомендацій ОБСЄ, були створені три нових бюро: бюро міжнародного співробітництва з поліцією й службами безпеки, бюро по зв'язках із громадськістю й засобами масової інформації і бюро клопотань і скарг.

Усі вищезгадані організаційні зміни є початком майбутньої повної реорганізації міністерства внутрішніх справ у відповідність з новою правовою базою, прийняття якої планується восени 2003 р. (MIA, 2002a).

## Персонал

Відповідно до звіту ОБСЄ про охорону правопорядку у Федеративній Республіці Югославії у 2001 р. чисельність міністерства внутрішніх справ Сербії склала майже 35000 чо-

ловік, у т.ч.: близько 21000 офіцерів патрульної служби<sup>4</sup> і 5000 працівників оперативних служб і наукових співробітників. З урахуванням, відповідно до перепису 2002 р., чисельності населення Сербії в 7,5 мільйонів (крім Косово), це складало 2,8 офіцера патрульної служби на тисячу громадян. У жовтні 2002 р., відповідно до звіту міністерства внутрішніх справ за період січень — листопад 2002 р., це співвідношення склало 2,41 офіцера патрульної служби на тисячу громадян, що менше аналогічного показника в таких країнах, як Франція, Словаччина, Хорватія, Болгарія й Великобританія<sup>5</sup>. Хоча вірогідність офіційної статистики викликає сумніви, оскільки дані, на яких ґрунтуються підрахунки, залишаються недоступними; є ознаки ослаблення зусиль щодо приведення структури поліції Сербії у відповідність з міжнародними стандартами. Міністерство внутрішніх справ, однак, продовжує регулярно вказувати на нестачу кадрів (71% штатної чисельності), і особливо на нестачу тих, що пройшли спеціальну підготовку персоналу у сфері кримінальних розслідувань (MIA, 2003c).

Кадрові перестановки почалася відразу після зміни режиму в жовтні 2000 р. Міністр внутрішніх справ і начальник служби безпеки часів Мілошевича, обидва обвинувачені Гаазьким трибуналом за участь у конфлікті в Косово, були першими серед усунутих від влади<sup>6</sup>. Недавно призначений на посаду міністра внутрішніх справ (з липня 2003 р.) Душан Михайлович є лідером Нової демократії, маленької партії в складі правлячої коаліції, та колишнім партнером Мілошевича по коаліції (1994–1998 рр.).

До грудня 2002 р. на керівних посадах вищого рівня було здійснено 405 заміни, включаючи начальників управлінь, регіональних секретаріатів і поліцейських дільниць (MIA, 2002f). Повідомлялося, що з січня 2001 р. по червень 2002 р. було звільнено більше 2500 офіцерів поліції (Millin, 2002). Статті про звільнених і арештованих за колишні й нинішні злочини офіцерів залишаються актуальними для щоденної сербської преси.

Однак, процес далекий від повного завершення. Систематичної люстрації поліції або інших державних установ не проводилося, і завдання щодо виявлення, розслідування й віддання судові осіб, які вчинили злочини в минулому або дотепер займаються незаконною діяльністю, виконується поступово. Організації з прав людини, такі як Гельсінкський комітет з прав людини в Сербії і Гуманітарний правовий центр, дуже стурбовані тим, що значна частина армійських і поліцейських офіцерів, що брали участь у військових злочинах стосовно несербського населення в сусідніх країнах і Косово та в катуваннях представників національних меншин в Сербії (зокрема, у Санджаку й південній Сербії) у часи попереднього режиму, усе ще на волі, і багато хто з них, як і раніше, обіймають ключові посади в поліції й армії (Helsinki Committee, 2002: 28). Хоча завдяки операціям, проведеним після вбивства Джинджича, і вдалося виявити й віддати до суду значну кількість таких офіцерів, багато з них ще залишаються на волі.

<sup>4</sup> З них до заснування жандармерії приблизно 6000 чоловік при виникненні надзвичайних обставин відряджалися з підрозділів, де вони проходили службу, для використання в складі загонів спеціального призначення.

<sup>5</sup> У звіті міністерства внутрішніх справ, що регулярно подається двічі на рік, за період січень—червень 2003 р. цей показник збільшився до 2,74.

<sup>6</sup> Міністр внутрішніх справ Влайко Стойликович учинив самогубство, у той час як начальник служб безпеки Радомир Маркович був заарештований і відданий до суду за замах на життя колишнього основного лідера опозиції Вука Драшковича та за вбивство його помічників.

Найбільш всебічні та серйозні зміни організаційного й кадрового характеру мали місце в південній Сербії як результат утворення багатонаціональної поліції. Порівнюючи з ерою Мілошевича, коли албанських офіцерів узагалі не було на службі, Гельсінський комітет з прав людини в Сербії повідомив у жовтні 2002 р. про значне збільшення чисельності албанців-поліцейських (див. таблицю III.5.1).

**Таблиця III.5.1. Національний склад населення й поліції південної Сербії**

Муниципалітет	Населення (у %)			Поліція (у %)		
	серби	албанці	інші	серби	албанці	інші
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	–

Джерело: Helsinki committee 2002: 30–1; Republican Bureau for Statistics, 2002

Що стосується керівництва поліції, то начальником поліції в Пряшево став албанець, у Медведжи — чорногорець, а в Буяноваці — серб. Начальники поліцейських дільниць у всіх трьох муниципалітетах — серби, але вони були призначені за узгодженням з представниками албанської національної громади. Цей жест вітався місцевими албанцями. Незважаючи на цей прогрес, меншини залишаються недостатньо представленими в інших областях, де вони складають значну частину населення, особливо в таких районах, як Санджак (боснійці) і Воеводіна (угорці).

Гельсінський комітет з прав людини в Сербії звертає увагу на те, що начальники трьох з чотирьох управлінь поліції в Санджаку — серби (один — боснієць) і подає наступні відомості про національний склад поліції стосовно загального населення:

**Таблиця III.5.2. Національний склад населення й поліції Санджака**

Муниципалітет	Населення (у %)		Поліція (у %)	
	серби	боснійці	серби	боснійці
Нова Варош	90	10	88,41	8,51
Приєполля	85	15	53,24	43,40
Сеніца	84,16	15,84	76,1	22,40
Прибой*				
Тутин	4,32	94,23	70	30
Нові Пазар	20,46	76,27	70	30

\* Відомості недоступні

Джерело: Helsinki committee 2002: 30–1; Republican Bureau for Statistics, 2002

Гельсінський комітет також відзначив позитивний крок у поновленні 23 поліцейських-боснійців, які були тимчасово усунуті від служби під час інтервенції НАТО через їхню відмову боротися в Косово (Helsinki Committee, 2002: 31).

У Воєводіні, де за даними перепису 2002 р. угорці складають 14,28 %, а серби, чорногорці й югослави, разом узяті, менше 70% усього населення, етнічний склад поліції не відповідає національному складові регіону (Republican Bureau for Statistics, 2002: 2). У 36 муніципалітетах, обстежених Гельсінським комітетом, з 24 начальників поліцейських управлінь тільки один був угорцем, у той час як інші — сербами й чорногорцями. У тих же муніципалітетах п'ять начальників поліції (13,89 %) не були сербами, 20 — сербами й чорногорцями, а етнічна приналежність інших 11-ти не була встановлена (Helsinki Committee, 2002: 33–4). Почалася більш активна робота із залучення жінок на службу в поліцію. Протягом 2002 р. перші дві групи, що складаються з 700 жінок-офіцерів, закінчили основний навчальний курс і приступили до стажування в практичних органах (MIA, 2002d). Жінки склали близько 8% чисельності нової багатонаціональної поліції в південній Сербії. Улітку 2002 р. уперше 30% курсантів поліцейської академії склали жінки (OSCE, 2002a: 28). До кінця 2002 р. міністерство внутрішніх справ також повідомило, що загальна кількість жінок, які працюють у поліції, складає 6777 чоловік, або 19,1% усієї чисельності. При цьому було відзначено, що у 2002 р. кількість жінок, прийнятих на службу, у п'ять разів перевищила аналогічний показник попереднього року. З цього числа 752 жінки працювали в патрульно-постовій службі й дорожній поліції. Міністерство також повідомило, що 251 жінка займає керівні посади в структурі поліції (MIA, 2002a). Ці цифри відображають певну позитивну динаміку, але все ще далекі від аналогічних гендерних показників у деяких західноєвропейських поліцейських службах.

### **Зміни в робочій політиці й методах роботи поліції**

У той час як збройний конфлікт низького рівня, що вибухнув у південній Сербії незабаром після приходу до влади реформістського уряду, кинув головний виклик міністерству внутрішніх справ на ранніх місяцях реформи, сприятливі зміни на політичному фронті в сполученні з успішними діями поліції сприяли своєчасній деескалації кризи. Патрулі зі змішаним етнічним складом, як уже відзначалося раніше, підготовлені ОБСЄ, являли собою докорінний перелом у роботі, що значною мірою сприяв установленню довіри в регіоні й поступовій нормалізації політичних і соціальних відносин.

З тих пір боротьба з організованою злочинністю й корупцією, включаючи злочини, пов'язані з попереднім режимом, стали розглядатися як найбільш важливе завдання поліції, значимість якого ще більше зросла після вбивства прем'єр-міністра. Найбільш видимі й найбільш підтримувані суспільством зміни в роботі стосуються саме цих питань поліцейської роботи. І саме в цій сфері були встановлені міцні міжнародні зв'язки, починаючи з відновлення Федеративної Республіки Югославії в Інтерполі у вересні 2001 р., а також співробітництва з іншими регіональними поліцейськими організаціями, включаючи недавно створену Асоціацію начальників поліції в Південно-Східній Європі. Також передбачено міжнародну підтримку з метою підвищення здатності міністерства боротися з (міжнародною) організованою злочинністю через організацію підготовки кадрів і надання техніки. Міжнародними організаціями були запропоновані спеціальні навчальні курси з питань боротьби з торгівлею людьми, особливо жінками. Масштаби цієї діяльності весь час розширюються.

Міністерство внутрішніх справ сформувало спеціальні команди по боротьбі з організованою злочинністю, щоб розслідувати безліч нерозкритих справ про убивства, замаху на життя і викрадення людей під час правління Мілошевича, але вони були малорезультативними до вбивства Джинджича. Найбільш відомою операцією тих часів був арешт у

жовтні 2002 р. осіб, підозрюваних в убивстві генерала поліції, що мало місце на початку того ж року. За допомогою ряду акцій, що пішли слідом за вбивством прем'єр-міністра, більшість нерозкритих злочинів були розкриті. Ці успіхи, однак, привернули увагу до інших нерозкритих справ, у тому числі й до кількох убивств журналістів, що, безсумнівно, носили політичний характер.

До цього було проведено кілька широко розрекламованих, але з набагато меншим ентузіазмом сприйнятих громадськістю акцій. Наприклад, навесні і влітку 2002 р. були зроблені спроби зруйнувати систему незаконного ввозу в країну товарів за допомогою співробітництва як із закордонними партнерами (наприклад, спільна операція поліцейських відомств південно-східних європейських держав по боротьбі з контрабандою сигарет у регіоні), так і з національними, включаючи митне управління й неурядову організацію «Отпір» (Отпор)<sup>7</sup>. Це відображало бажання влади організувати презентацію нового, відкритого й орієнтованого на результати урядового інституту й продемонструвати підтримку його громадськістю.

Було висунуто кілька ініціатив з підтримки правопорядку за участю громадськості. У 2001 р. збільшилася кількість піших патрулів у районах, що вважалися найбільш небезпечними.

Телевізійні реклами, які пояснюють, що поліція є другом-сусідом, що покликаний служити і захищати, транслювалися якийсь час, але були припинені, на думку спостерігачів, через постійну нестачу довіри серед населення. Ця тенденція радикально змінилася в наступні за вбивством Джинджича місяці, під час надзвичайного стану й здійснення операції «Шабля», коли рейтинг поліції серед громадськості підскочив вгору після того, як та викликала на допит більше 11000 чоловік, затримала більше 2700 і висунула обвинувачення проти 3946. Однак відсутність реальних результатів розслідування, важке політичне й економічне становище країни обумовили зниження підтримки громадськістю діяльності поліції до звичайного рівня.

Тільки постійні зусилля по боротьбі з організованою злочинністю й корупцією можуть забезпечити стабільне підвищення ступеня суспільної довіри, а також рівня мотивації особового складу стосовно служби, що в наш час залишається дуже низьким. Програми з охорони правопорядку із залученням громадськості, які здійснюються з грудня 2002 р. у п'ятих районах Сербії, що повинні були представляти всю країну, являють собою позитивний крок у даному напрямку<sup>8</sup>. Реалізація планів містить у собі вивчення громадської думки, проведення консультацій з місцевими громадами й розробку місцевих моделей з охорони правопорядку із залученням громадськості відповідно до їх соціально-економічних і культурних особливостей.

Були введені деякі символи орієнтації на службу народу (таблички з іменами й нові уніформи, менш воєнізовані на вигляд), проте цілі й завдання цих нововведень не були до кінця пояснені всім офіцерам. Справа доходить до смішного, і в цьому переконує особистий досвід автора, через те, що деякі офіцери почувають себе некомфортно, коли їхні імена знаходяться на очах у людей, і вони більше не захищені щитом безкарної анонімної влади.

<sup>7</sup> Розглянута неурядова організація Національний рух опору (Narodni pokret Отпор) була однією з головних організацій громадянського суспільства, що мобілізувала виборців на скликання Мілошевича у 2000 р.

<sup>8</sup> П'ять програм з охорони правопорядку із залученням громадськості були початі в Звездарі белградського муніципалітету; Крагуеваці, місті середнього розміру; Врнячка Бані, місті в центральній Сербії; Нові Бечає, маленькому місті у Воеводіні; і в трьох муніципалітетах з переважно албанським населенням у південній Сербії.

У місцевих відділеннях поліції з'явилися плакати з усміхненими поліцейськими, що повідомляють про свою нову роль служити й захищати. Усе-таки при щоденних зіткненнях трапляються різні ситуації, і справа тільки випадковості, чи зустрінеться громадянин у повсякденному житті з традиційною брутальністю чи зі зразковим професіоналізмом. Однак не спостерігається помітного поліпшення у відносинах поліції з певними групами меншин, особливо циганами. Крім того, захисники прав людини продовжують документувати факти знущань над підозрюваними й особами, затриманими за вчинення злочинів<sup>9</sup>, хоча експерти вважають, що кількість цих випадків скоротилася.

Такі кроки, як уведення кодексу поведінки у квітні 2003 р.<sup>10</sup>, будуть сприяти зміні поведінки офіцерів тільки за умови застосування покарань за провини, з одного боку, і заохочень — з іншого. Обидва підходи потребують подальшого вдосконалення.

Робилися активні спроби поліпшити прозорість роботи поліції та її зв'язків з громадськістю. Міністр та інші високопоставлені посадові особи регулярно проводять прес-конференції й видають прес-релізи, а також докладні піврічні звіти про проведenu роботу, що містять не тільки статистичні дані про злочинність, але також інформацію про дисциплінарну практику, роботу з персоналом (наприклад, число жінок, прийнятих на роботу), ініціативи у сфері міжнародного співробітництва й просування реформи. Веб-сайт міністерства внутрішніх справ містить корисну інформацію про адміністративні процедури, а також загальну інформацію про структуру й обов'язки поліції. На сайті також розміщуються щотижневі новини, починаючи від статистики злочинів і даних про ефективність роботи поліції, до аукціонів і тендерів, можливостей працевлаштування, оголошень про прийом на службу, відповідей на скарги й листи громадян. Хоча цим крокам не вистачає систематичності, вони, проте, являють собою похвальну спробу поліпшити прозорість роботи поліції та її зв'язок з громадськістю.

## Навчання й тренування

ОБСЄ відіграє провідну роль у реформуванні системи навчання й професійної підготовки. На додаток до багатонаціональної навчальної програми в південній Сербії ОБСЄ запропонувала «Сучасний курс поліцейської підготовки» низці офіцерів і в інших областях Сербії. До жовтня 2002 р. було підготовлено 1169 офіцерів. А до кінця 2002 р. планувалося навчити 2500 чоловік або 25 % всіх офіцерів патрульно-постової служби країни.

Паралельно ОБСЄ рекомендувала міністерству внутрішніх справ провести реформу освітньої системи шляхом об'єднання трьох існуючих освітніх і тренувальних центрів (поліцейська середня школа, коледж і академія) в одну поліцейську навчальну установу. Був підготовлений детальний план, що включав оцінку існуючих систем і структур, визначення потреб і розробку програми для задоволення цих потреб. Крім того, була впроваджена навчальна програма керівного складу, метою якої було прищепити керівникам структурних підрозділів поліції навички, необхідні для здійснення процесу реформування протягом тривалого терміну (OSCE, 2002a: 27–8). ОБСЄ і національними неурядовими організаціями було організовано ряд курсів з етики і прав людини. Продов-

<sup>9</sup> Humanitarian Law Centre, <http://www.hlc.org.yu>

<sup>10</sup> "Instructions on Police Ethics and Methods of Police Work" (MIA, 2003b).

жується проведення спеціалізованих курсів по боротьбі з різними формами організованої злочинності.

### **Зміни в керівництві й контролі над поліцією**

Чинний, але такий, що потребує змін у майбутньому, закон про поліцію (закон «Про міністерство внутрішніх справ» 1991 р.) передбачає певний, хоча й недостатній, громадський контроль. Поліція підвітна міністрові внутрішніх справ, який, у свою чергу, підвітний парламентові. У 1997 р. були створені два органи для здійснення контролю над службами безпеки, але при попередньому режимі вони не виконували своїх основних функцій (Weber, 2001: 54). Прийняття нових рішень ще попереду.

Первісний проект нового закону, розроблений у червні 2001р., передбачав створення постійної парламентської комісії, що спостерігала б за роботою поліції, хоча до наступного літа думка змінилася, і було вирішено створити інститут омбудсмена. У цих умовах міністерство внутрішніх справ порекомендувало створити окрему посаду омбудсмена, відповідального винятково за питання, що стосуються поліції. План, запропонований ОБСЄ у зимку 2002/03 р., передбачав багаторівневу систему підвітності, що включає парламентський контроль, зовнішній контроль у формі незалежного органа, уповноваженого проводити розслідування, внутрішні механізми підвітності, а також механізми для консультацій з громадськістю. Очікується, що реалізація плану почнеться у 2003 р.

Тим часом були вжиті деякі тимчасові заходи. Рада з державної безпеки Сербії — контролюючий орган, що складається з семи членів, була створена в січні 2002 р. для координації дій і встановлення пріоритетів у секторі забезпечення безпеки. Ці заходи були вжиті у відповідь на розглянутий вище протест «червоних беретів» у листопаді 2001 р. До складу Ради входять федеральний президент, прем'єр-міністр Сербії, п'ять інших республіканських міністрів і радник прем'єр-міністра з питань безпеки. Рада подає доповіді президентові Югославії, прем'єр-міністрові Сербії, міністрам внутрішніх справ Югославії й Сербії, провідним дипломатам, главі сербського парламенту й керівникові Координаційної ради південної Сербії (Stojkovic, 2002)<sup>11</sup>.

Юридичні експерти і активісти з прав людини виступають проти цього рішення, оскільки воно надає занадто багато повноважень органам виконавчої влади. Парламентський контроль над державною безпекою як частина складного механізму підвітності відповідно до розробленого ОБСЄ плану одержав широке схвалення як найбільш прийнятне рішення.

План ОБСЄ виступає за парламентський контроль як один з елементів системи багаторівневого контролю, оскільки кожен елемент підвітності, узятий окремо, має свої недоліки. Парламентські комітети, наприклад, навряд чи змогли б функціонувати через брак освіти, досвіду й повноважень для ефективного виконання своїх функцій. Скандал, що стався незабаром після затвердження федерального закону «Про службу безпеки» (передбачав імовірність прослуховування телефонних розмов федерального президента),

<sup>11</sup> Список одержувачів, імовірно, у кінцевому рахунку буде включати президента Сербії, посаду якого, як і раніше, обіймає Мілан Мілутинович, діяч попереднього режиму, до закінчення терміну його мандата в грудні 2002 р.

продемонстрував безліч недоліків, починаючи з недостатньої незалежності й неупередженості спеціальних парламентських комітетів, що могли б розслідувати потенційні правопорушення, і закінчуючи громадським доступом до інформації під час слухань (B92, News, 2002). Пропозиції про створення постійних контрольних структур для міністерства внутрішніх справ з нетерпінням очікуються багатьма оглядачами.

У середині 2002 р. у структурі міністерства внутрішніх справ було засновано відділ генерального інспектора для проведення внутрішніх розслідувань за скаргами та клопотаннями. Але штат був укомплектований тільки до середини 2003 р., а внутрішні дисциплінарні процедури вимагають удосконалювання. У той час, як надходять часті, практично щотижневі повідомлення про покарання поліцейських за незаконні дії або неналежну поведінку, а статистика підтверджує заяви про боротьбу з нечистими на руку офіцерами поліції<sup>12</sup>, групи по правах людини, такі як Гуманітарний юридичний центр, продовжують документувати заяви про поліцейську жорстокість і катування, особливо стосовно арештованих підозрюваних. Хоча розслідування за фактами таких обвинувачень провадяться неминуче, активісти з прав людини залишаються впевненими, що в багатьох випадках ці розслідування проводяться неретельно, і що порушники прав людини караються недостатньо суворо.

### Здійснення та успіх реформ

Бачення, цілі, цінності й стратегія поліцейської реформи в Сербії відповідають в основному рекомендаціям ОБСЄ, Ради Європи й інших експертів. Процес реформування знаходиться на ранній стадії й просувається вперед. Існує всебічно сформульована стратегія реформування, і вище керівництво поліції підтримує його. Група міністерства внутрішніх справ з реформування працює в тісному співробітництві з ОБСЄ, одержуючи найбільш кваліфіковані провідні вказівки. У ряді опитувань, проведених групою ОБСЄ з реформуванню поліції в Белграді, автор не знайшов нічого, крім величезної подяки за участь і серйозне ставлення до змін, висловлених посадовими особами сербської поліції. Ці фактори не повинні недооцінюватися, оскільки їх слід розглядати як основні компоненти успіху.

Міжнародними донорами були виділені кошти для початку масштабного процесу реформування, але для його продовження знадобиться ще більше. У червні 2002 р. конференція донорів зуміла зібрати 4,3 мільйона євро для матеріальної підтримки, у той час як для процесів реформування потрібно 10,8 мільйона євро, не рахуючи додаткових 16 мільйонів євро, необхідних для реалізації короткострокових проектів (OSCE, 2002a). З урахуванням появи в найближчі роки додаткових потреб, успішне фінансування неминуче вплине на швидкість, з яким будуть здійснені передбачувані реформи.

Усе-таки, нині є деякі серйозні перешкоди поліцейській реформі в Сербії. Одна з них це — нестабільна політична ситуація, що виникла через нестійкість правлячої коаліції з 18 членів, яка представляє широкий діапазон ідеологічних/політичних позицій. Убивство Джинджича тільки прискорило неминучий розкол такого союзу, спричинивши відкритий і

<sup>12</sup> Наприклад, міністерство внутрішніх справ вважає, що з 25 січня 2001 р. до 28 лютого 2002 р. заведено всього 1302 дисциплінарні справи, 265 з яких закінчилися притягненням до кримінальної відповідальності, 41 — арештами, 277 справ було припинено, 74 — закінчилися звільненнями і 317 — дисциплінарними покараннями (MIA, 2002a).



надзвичайно запеклий конфлікт серед партнерів в уряді. До середини 2003 р. запекла конкуренція між двома основними центрами влади — Демократичною партією сербського прем'єр-міністра Зорана Джинджича і Демократичною партією Сербії колишнього федерального президента Войслава Коштуніці, і, як результат, нескінченні затримки й суперечки практично через кожну деталь державного управління, переросла у відкриту боротьбу за владу, що загрожує погодженому курсові реформ і породжує суспільний цинізм і недовіру.

Хоча боротьба з організованою злочинністю й військовими злочинцями й підсилася після вбивства прем'єр-міністра, завдання ще далеке від виконання. Питання щодо зв'язку діючого уряду зі злочинними групами залишаються без відповіді, а один з двох головних обвинувачуваних Гаазького трибуналу, Ратко Младич, як передбачається, проживає в Сербії й знаходиться все ще на волі. Поки ці проблеми остаточно не будуть вирішені, здатність поліції виконувати свої обов'язки поза політичним тиском залишається під сумнівом. Існує підозра, що політичний бартер продовжує впливати на успіхи поліції в боротьбі з усіма видами злочинів — чи то організована злочинність, чи то корупція вищих посадових осіб.

Найбільшою проблемою залишається виключити політичний вплив на роботу поліції та створити умови, при яких ця організація перетвориться в дійсно незалежну установу, яка застосовує закон однаково як до осіб, які підтримують уряд, так і до осіб, які знаходяться в опозиції. Визначити ступінь успіху реалізації цього аспекту реформи, напевно, буде найважче, оскільки тільки випадковий політичний скандал може розкрити, наприклад, корумпованість правоохоронних органів.

Однак досягнуто й багатьох позитивних результатів у процесі поліцейської реформи в Сербії. Найбільш багатообіцяючі аспекти стосуються щоденного функціонування поліції та її здатності позитивно впливати на життя звичайних громадян. Усебічне перетворення організації поліції буде поступовим процесом, при якому частина офіцерів буде йти з поліції природним шляхом, а їм на заміну будуть приходити нові, добре підготовлені офіцери, без зв'язків або боргів перед сумнівними інтересами й структурами. Заплановані перетворення разом з орієнтованою на службу поліцейською культурою повинні через якийсь час змінити суспільну думку на позитивну, переборовши інерцію і невдоволення. Усе-таки успіх можна буде оцінювати тільки через кілька років.

## Загальні уроки щодо поліцейської реформи

Оскільки процес реформування знаходиться тільки на ранній стадії, та відсутні формальні показники змін за такий недовгий термін, сьогодні важко прийти до якихось певних висновків. Але все-таки кілька попередніх спостережень зробити можна.

1. Потреби і пріоритети поліцейської реформи повинні віддзеркалювати специфічні історичні й політичні події. Держави, що пройшли у своєму розвитку етап тиранії (більшою мірою порівняно з тими, що пережили однопартійну диктатуру), успадковують різні офіційні та неофіційні структури влади і впливу, що неминуче створює проблеми для поліції. Точно так у державах, що виникли внаслідок збройного конфлікту, особливо громадянського протистояння, з'являться додаткові проблеми в перетворенні організації поліції, якщо та брала участь у такому конфлікті.
2. У суспільствах з високим рівнем злочинності, особливо організованої, демократизація може стати не настільки важливим пріоритетом. У перехідних суспільствах,

зокрема, дуже важливо забезпечити, щоб вимоги встановлення законності й стабільного суспільного порядку не стали виправданням порушень основних прав і свобод людини.

3. Політична воля й готовність до змін серед вищого керівництва поліції визнається поліцейськими експертами, що проводять реформу в Сербії, найбільш значущим фактором. Цей фактор сприяє ефективному співробітництву і живить ентузіазм до подальшого проведення реформ. Однак політична воля до реформування може існувати вибірково або тільки «до визначеного моменту», поки скомпрометовані посадові особи високого рівня користуються захистом від судового переслідування. Хоча є багато речей з реформування структури організації, що можуть бути виконані без усунення таких ключових осіб, процес реформування не перейде на наступний щабель, і залишиться небезпека «скочування назад», якщо таким особам дозволять продовжувати працювати безкарно й далі.
4. Допомога досвідчених експертів неоціненна при плануванні та здійсненні реформ. Але, однак, ще важливіше, щоб експертиза була доступною протягом тривалого часу, особливо на початку процесу реформування. Поспішно прийняті рішення, нав'язані ззовні, навряд чи зможуть забезпечити досягнення бажаних результатів.
5. Реформи повинні проводитися під місцевим керівництвом, оскільки саме особи, які працюють у цій структурі, будуть реалізовувати реформу протягом тривалого періоду.
6. Поліцейська реформа має бути всебічною, справляючи вплив на всі структури й сфери поліцейської діяльності. Нові цінності повинні дублюватися на всіх рівнях, від прийому на службу до навчання, щоденних операцій, управління, механізмів контролю й підзвітності.
7. Прогрес поліцейської реформи слід постійно відслідковувати протягом кількох років за допомогою різноманітних тестів і показників, включаючи проведення опитувань офіцерів поліції й громадськості.
8. Механізми підзвітності й контролю повинні являти собою багаторівневу систему, оскільки один окремо узятий механізм не може цілком відповідати вимогам демократії.
9. І, нарешті, вартість реформи. Щоб підтримувати рушійну силу реформи, донори повинні бути готові надавати допомогу протягом кількох років. Особливо це стосується бідних країн.

### Література

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](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 80<sup>th</sup> 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.

Частина IV  
СХІДНА ЄВРОПА

## Розділ 1

# МІЛІЦЕЙСЬКА РЕФОРМА В РОСІЇ

*Аннетт Робертсон*

### Вступ

Російська Федерація — найбільша у світі країна, що лежить у 11 годинних поясах від Санкт-Петербурга на Балтійському морі до тихоокеанського порту Владивосток. Вона розділена на 89 федеральних (адміністративних) округів, включаючи 49 областей, 21 автономну республіку, 10 автономних округів, шість країв, два федеральних міста (Москва і Санкт-Петербург) і одну автономну область. У 2000 р. в адміністраціях семи федеральних округів була введена посада спеціального представника президента.

Починаючи з оголошення її незалежності в 1991 р., Росія здійснила з різними результатами всебічні реформи в економічній, політичній і юридичній сферах (Gustafson, 1998). Поліцейська реформа повинна була в майбутньому призвести до позитивних результатів шляхом реструктурування відносин у судових і адміністративних секторах. Усе це було частиною урядової програми, покликаної модернізувати й демократизувати Росію.

Поліцейська реформа стояла на порядку денному з початку 90-х рр. У 1996 р. Концепція розвитку була прийнята міністерством внутрішніх справ, до складу якого входить поліція або «міліція». Реформа притягла до себе особливу увагу з призначенням у 2001 р. нового міністра внутрішніх справ Бориса Гризлова, першої цивільної особи, призначеної на цю посаду. Президент Володимир Путін спеціально призначив Гризлова з метою забезпечення більш ефективної діяльності органів внутрішніх справ, а також більшої, ніж раніше, громадської довіри і підтримки міліції. Як буде показано в цьому розділі, незважаючи на багато змін у правовій базі, організаційній структурі і практичній діяльності міліції, Росії все ще належить здійснити багато реформ, необхідних для розвитку демократичної правоохоронної діяльності, особливо, у сфері підзвітності й захисту прав людини (Bauley, 2001).

### Реформа та зміни в системі правоохоронної діяльності Росії, починаючи з 1989 р.

Починаючи з розвалу Радянського Союзу, Росія прагнула перебороти пережитки комунізму, включаючи високоцентралізований, мілітаризований, політизований і авторитарний правоохоронний апарат (Shelley, 1996; Mawby, 1999). Розвал викликав кризу громадського порядку, залишив міністерство внутрішніх справ у дуже слабкій і дезорганізованій формі (Handelman, 1995). На початку 90-х рр. уся система МВС почала втрачати владу й повноваження, послабляючи себе як об'єднану могутню структуру. Її ослаблення було спричинено багатьма факторами, і внутрішніми, і зовнішніми, включаючи руйнування центрального управління, антиурядові й інші масові протести, безвідповідальність у МВС (Kazakov, 2001), включаючи зростаючу кількість злочинів, особливо організованої злочинності і злочинів, пов'язаних з обігом наркотиків (Dashkov, 1992; Lotspeich, 1996; Kud-

ryavtsev, 1999). Це призвело до більш низького рівня довіри народу до міліції (Morozov і Segevnin, 1996; Zvekic, 1996; Timoshenko, 1998).

У результаті криза тільки акцентувала увагу на пасивній ролі міліції в реалізації закону:

*Ми — свідки їхньої очевидної ніяковості. Вони тільки реєструють число злочинів, що збільшується, але не в змозі запобігти або розкрити їх. Замість того, щоб уживати послідовних заходів, керівництво міліції влаштовує змови, головна мета яких полягає в тому, щоб виглядати краще перед президентом і урядом та видавати деякі позитивні результати за важливі перемоги (Militsiya, 1993).*

У результаті такого скрутного становища потреба в реформі системи МВС у цілому, а особливо в міліції, стала актуальною. На початку 90-х рр. були започатковані деякі заходи для перетворення міліції. Вони були спрямовані на забезпечення гарантії, насамперед, прав людини і свобод, більш рішучу боротьбу зі злочинністю й охорону громадського порядку й безпеки. Це призвело до прийняття численних законодавчих і інших нормативних актів<sup>1</sup>, зміни організації та функцій міліції відповідно до наказів і розпоряджень, виданих міністерством у той період<sup>2</sup>. Імовірно, що реформа такого важливого урядового міністерства, як міністерство внутрішніх справ, повинна бути більш систематичною і охоплювати всі аспекти його діяльності.

На початку 1996 р. учені й практики підготували «Концепцію розвитку органів внутрішніх справ і внутрішніх військ Росії» (MVD, 1996), головні положення якої були погоджені з російським президентом і введені в дію 20 березня 1996 р. за наказом міністра внутрішніх справ<sup>3</sup>. Концепція виділила в розвитку МВС найближчий (до кінця 1996 р.), середній (до 2000 р.) і стратегічний (до 2005 р.) етапи. Це визначило головну мету реформи як забезпечення МВС «здатності гарантувати захист окремих осіб, суспільства й держави від злочинних зазіхань»:

*Унаслідок змін в економічній, політичній і соціальній сферах життя Росії, складної криміногенної ситуації й зростання суспільних вимог до МВС з розвитком демократичної й правової держави, МВС повинно бути реформоване (Концепція розвитку органів внутрішніх справ і внутрішніх військ Росії, 1996)*

Відповідно до Концепції реформа мала бути реалізована через позитивні зміни в головних сферах службової діяльності МВС і вдосконалювання результатів його діяльності

<sup>1</sup> Законодавство включало: а) федеральні закони «Про міліцію» (18 квітня 1991 р.); «Про оперативно-розшукову діяльність» (12 серпня 1991 р.); «Про безпеку» (5 березня 1992 р.); «Про апеляції дій і рішення суду, що порушують права і свободи людини» (27 листопада 1993 р.); «Про зброю» (5 травня 1993 р.) і б) президентські укази: «Про боротьбу з корупцією в державній системі управління» (4 квітня 1992 р.); «Про заходи захисту прав людини, громадського порядку і посилення боротьби зі злочинністю» (8 жовтня 1992 р.) і «Про додаткові заходи по зміцненню громадського порядку в Російській Федерації» (8 жовтня 1992 р.).

<sup>2</sup> Включаючи: Тимчасову інструкцію № 415 «Про порядок прийняття, реєстрації, ведення обліку і санкцій в органах міліції заяв, повідомлень і іншої інформації про злочини й нещасні випадки» (11 листопада 1990 р.); наказ № 70 «Про заходи для виконання закону Російської Федерації "Про міліцію"» (20 травня 1991 р.); інструкцію № 231 «Про організацію діяльності дільничних уповноважених міліції» (11 липня 1992 р.); «Статут патрульної служби міліції громадської безпеки Російської Федерації» (18 січня 1993 р.) й інструкцію «Про діяльність щодо запобігання злочинів органами і підрозділами міліції» (6 серпня 1993 р.).

<sup>3</sup> Наказ № 145.

до соціально прийнятної рівня з метою відновлення й підтримки суспільної поваги. Щоб досягти цих цілей, було запроваджено різні заходи, включаючи вдосконалювання ефективності управління, правової бази, роботи з персоналом; підвищення рівня професіоналізму, співробітництва з іншими правоохоронними органами й неурядовими організаціями, міжнародного співробітництва, фінансового і матеріального забезпечення, юридичної та соціальної захищеності службовців і внутрішньої дисципліни. Головними завданнями, поставленими перед міліцією, були:

1. Досягнення перелому в боротьбі зі злочинністю.
2. Забезпечення наочності позитивних змін з погляду встановлення пріоритетів.
3. залучення до охорони правопорядку громадськості.
4. Мобілізація всіх соціальних ресурсів для протидії росту злочинності.

Очікувалося, що до 2005 р. основна частина реформи буде здійснена, включаючи створення нових юридичних, організаційних, фінансових і матеріально-технічних умов для оптимального функціонування перетвореної системи МВС; перехід до нової системи набору, навчання і призначення персоналу міліції; технічне переоснащення міліції і внутрішніх військ; надання юридичних і соціальних гарантій особовому складові МВС. Щоб ці завдання були успішно здійснені, пріоритет віддано функціям забезпечення правопорядку. Інші функції передбачалося передати іншим органам. Відповідно, у 2000 р. пенітенціарна система була передана міністерству юстиції, а у 2001 р. управління пожежної охорони — міністерству цивільної оборони і надзвичайних ситуацій. Ці заходи позбавили МВС від тягаря матеріально-технічного забезпечення й дозволили зосередитися на його основних завданнях правоохоронного характеру<sup>4</sup>.

Щоб полегшити виконання цих завдань, різні зміни були передбачені в правовій базі, організаційній структурі і службовій політиці та методах роботи міліції.

### **Зміни правової бази міліції**

Законодавча база, що існувала наприкінці 80-х рр. для організації та роботи міліції, носила ознаки тоталітарного режиму і не відповідала вимогам демократичної держави. Росія успадкувала безліч юридичних актів, що стосуються міліції, включаючи більш ніж 4000 актів радянського МВС, частина з яких безпосередньо порушувала громадянські права. При цьому багато з них не були доступні громадськості<sup>5</sup>. Прийняття закону «Про міліцію» у 1991 р. було проголошено деkim як перше в історії повідомлення народу про роль і завдання міліції, хоча критики стверджують, що це було публічне утвердження повноважень міліції, якими вона була таємно наділена радянською владою (Handelman, 1995).

Закон визначив юридичний статус і організаційну структуру російської міліції і, таким чином, її місце і роль як структури виконавчої влади. З прийняттям закону його положення, включаючи юридичні гарантії життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, а також інтересів суспільства й держави, були закріплені силою закону, принаймні, на папері. Закон закріпив керівними принципами діяльності міліції міжнародні гуманітарні

<sup>4</sup> Прийняття цих заходів обумовлювалось також обов'язками Росії перед Радою Європи.

<sup>5</sup> Наприклад, акт «Про радянську міліцію» було прийнято в 1973 р., але видано лише в 1985 р., майже через 12 років після його прийняття.



цінності: законність, гуманізм, соціальне правосуддя, політичний нейтралітет, неупередженість, а також повага й дотримання прав людини. Відповідно до міжнародних керівних принципів міліція повинна захищати будь-яку людину незалежно від її громадянства, національності, політичних переконань чи інших обставин. Офіцери зобов'язані підкорятися й діяти тільки за законом. У міліції створення і діяльність політичних партій або інших організацій, що переслідують політичні цілі, заборонена. Цей закон був істотним кроком до звуження функцій міліції. Метою було звільнити суспільство від всебічного контролю і вторгнення з боку міліції, що характеризувало всі попередні десятиліття.

Закон, таким чином, забезпечував багато принципів, необхідних для розвитку демократичної політики в Росії, але на практиці виконувалося далеко не все з положень закону. Як відзначав Гілінський (Gilinskiy, 2000: 176), «у Росії офіційно оголошені і юридично встановлені принципи й норми мають розходження з дійсністю, включаючи практику здійснення правосуддя й роботи виконавчої влади». Стосовно до закону «Про міліцію» це означає, що його положення зазвичай ігноруються різними способами, наприклад:

1. Порушення прав людини міліцією зареєстровані, особливо щодо етнічних меншин, що часто сприймаються як «терористи» й «торговці наркотиками» (Shelley, 1999; Amnesty International, 2002; Human Rights' Watch, 2003). Дії міліції є часто довільними, і не кожен може очікувати стандартного ставлення до себе.
2. Багато офіцерів міліції неоднозначно ставляться до закону взагалі (Gustafson, 1998).
3. Діяльність міліції зовсім не носить політично нейтральний характер (Timoshenko, 1997).

Якщо оцінювати успіх реформи міліції, цей останній пункт особливо цікавий. Хоча міліція «неминуче політизована» (Reiner, 1985: 2) поліцейська діяльність вимагає неупередженості. Політичний вплив був нормою при радянському режимі, і мало що змінилося у відносинах між міліцією і політичними структурами в Росії, починаючи з розпаду Радянського Союзу. На національному рівні міністр внутрішніх справ — це державний міністр, призначуваний президентом. Міністр Борис Гризлов є одним з лідерів партії «Єдина Росія», що підтримує президента. Було піднято питання про подвійну роль міністра як лідера партії і як керівника міліції, зважаючи на те, що остання посада припускає політичну нейтральність. На регіональному рівні міліцейські керівники залишаються безпосередньо підлеглими президентові. Навіть на місцевому рівні муніципальна міліція (там, де вона існує) підкоряється місцевій владі, від якої залежить виділення їй приміщень та інших ресурсів. Рядові співробітники, у свою чергу, залежать від своїх начальників, навіть при тому, що міліції заборонено займатися політичною діяльністю.

Тому не можна обвинувачувати міліцію за те становище, у якому вона опинилася, оскільки вона значною мірою була «об'єктом політичних маніпуляцій» (Gilinskiy, 1999: 177). Наприклад, глави місцевих органів міністерства внутрішніх справ (так само, як і ФСБ, прокуратура й податкова міліція), що раніше знаходилися під фактичним контролем регіональних губернаторів, зараз підкоряються спеціальним представникам президента, призначеним у кожний із семи федеральних округів. Створення ради безпеки в кожному з округів, до складу яких входять керівники регіональних правоохоронних, військових і розвідувальних структур, ще більш позбавили регіональну еліту «серйозної бази підтримки» (Kryshstanovskaya, 2003).

Закон «Про міліцію» тому не є найбільш важливим кроком до державотворення, чим прийнято вважати. Це також правильно і стосовно положень про юридичні та соціальні гарантії для працівників міліції. Наприклад, серед інших пільг закон передбачає максимум сорокагодинний робочий тиждень, компенсації за роботу в понаднормовий час (включаючи роботу у вихідні дні, за рахунок відпустки й у нічну зміну) і право на вступ у професійні спілки. Однак бесіди з працівниками міліції засвідчують, що їхні права звичайно порушуються з різних причин: нестачі ресурсів або надзвичайних обставин. Наприклад, відродження тероризму протягом останніх років призвело до частих випадків переходу на посилений варіант несення служби, що передбачає введення 12-годинного робочого дня без додаткової оплати, і це стало нормою для більшості персоналів поліції, включаючи курсантів навчальних закладів. Хоча з метою захисту інтересів працівників міліції й були створені деякі профспілки, їх організатори і члени піддавалися переслідуванням (Shelley, 1999), що девальвувало положення закону.

### Зміни в організаційній структурі й діяльності

Як уже відзначалося, міліція є частиною МВС, що відповідає за такі правоохоронні функції, як підтримання громадського порядку, розкриття і запобігання злочинів; контроль дорожнього руху, а також реєстрація транспортних засобів, безпека руху; видача віз, паспортів і дозволів на проживання<sup>6</sup>. Організаційні зміни в міліції стали нормою, починаючи з часів розпаду Радянського Союзу, але вони були скоріше поверховими, чим істотними (Gilinskiy, 2000), оскільки спостерігалася певна наступність у структурі й політиці. Наприклад, міліція залишилася надзвичайно мілітаризованою організацією: службовці носять уніформу й мають звання, подібні військовим, від рядового до генерала міліції<sup>7</sup>. Система спеціальних звань має багато недоліків: присвоєння звання не залежить від результатів службової діяльності й особистих якостей. Часто вона відбиває ініціативу в новоприйнятих співробітників, а також не сприяє набуттю ними професійних навичок (Timoshenko, 1997).

У той час як уніформа і звання — це поверхові індикатори мілітаризації (Wright, 2002), більш істотним є той факт, що міліція є однією з трьох озброєних структур влади Росії поряд з армією й федеральними службами безпеки. Працівники міліції зазвичай озброєні й мають право використовувати зброю для захисту себе або громадян: 759 смертельних випадків і поранень були спричинені використанням міліцією вогнепальної зброї у 2001 р.; у той час як у 2002 р. понад 250 працівників міліції були вбиті під час виконання службових обов'язків (Moscow Times, 2003)<sup>8</sup>. У це число не входять втрати в Чечні, що є ще одним прикладом мілітаризації: міліція систематично направляється в гарячі точки,

<sup>6</sup> Прописка — система видачі дозволів на проживання — була введена в 1930-ті рр. з метою забезпечення контролю за кількістю громадян, що переселяються із сільської місцевості в міста. З метою забезпечення робочих місць у місті була введена система обов'язкових дозволів на проживання, видаваних міліцією. Хоча система визнана антиконституційною (Shelley, 1999), вона, як і раніше, широко використовується у великих містах Росії.

<sup>7</sup> Сталін запровадив мілітаризацію суспільних служб у 1930-ті рр., систему спеціальних звань і підвищення по службі, а також відомчу уніформу (Timoshenko, 1997).

<sup>8</sup> За словами Бориса Гризлова, така велика кількість демонструє почуття обов'язку, характерне для міліції.

такі як Чечня, незважаючи на те, що вона не має важку артилерію й інше спеціальне оснащення, характерне для деяких спеціалізованих підрозділів МВС (наприклад, ЗМОП і внутрішні війська). Однак підрозділи міліції — постійний атрибут зон конфліктів на території країни.

Останні значні зміни в структурі МВС відбулися у 2001 р., коли були створені кримінальна міліція, міліція громадської безпеки й служба тилу, очолювані заступниками міністра внутрішніх справ<sup>9</sup>. До цих служб належать значна частина головних управлінь і окремих управлінь, що входять до складу міністерства. Головні управління були також створені й у кожному з семи федеральних округів Росії, очолюваних спеціальними представниками президента.

Проект закону, що знаходиться тепер на розгляді парламенту, передбачає структурні зміни, пов'язані зі створенням муніципальної поліції (відповідальної за патрулювання вулиць і забезпечення безпеки на стадіонах і інших публічних місцях); федеральної поліції (для вирішення загальнонаціональних проблем, таких як економічні й суспільні злочини, проблеми міграції, дорожня безпека й громадська безпека в період проведення загальнодержавних заходів); а також федерального бюро розслідувань і національної гвардії, що збережуть за собою функції існуючого слідчого управління міністерства і внутрішніх військ<sup>10</sup>. Законопроект, що, як очікується, набере чинності 1 січня 2005 р., — головний крок до децентралізації, принаймні, частини МВС. Його головна мета полягає в тому, щоб перерозподілити владні повноваження між федеральними, регіональними і місцевими органами влади. Відповідно до російської конституції місцева влада відповідальна за забезпечення громадського порядку: законопроект буде гарантувати їй наявність фінансів на ці цілі шляхом перерозподілу коштів федерального бюджету, що буде також перешкоджати впливові регіональних лідерів на місцеву міліцію, таким чином забезпечуючи певний ступінь місцевої автономії (Moscow News, 2002).

У 2002 р. Борис Гризлов говорив про необхідність подальших змін у структурі й системі управління МВС, викликаних тривалими «негативними тенденціями» у соціальній і криміногенній ситуації в країні. За словами Гризлова, МВС не вдалося досягти якісних успіхів у боротьбі із серйозною організованою злочинністю, торгівлею наркотиками й економічними злочинами; рівень вуличної злочинності залишається високим, у той час як управління міграційними процесами продовжує становити серйозну проблему<sup>11</sup>. Крім того, працівники міліції, як і раніше, порушують закон, скоюючи злочини й виявляючи неповагу до членів суспільства. Багато офіцерів міліції, здається, усе ще вважають своїм головним завданням стежити за громадянами, а не захищати їх. Це показує, як мало змінилося в поведінці міліції відтоді, як реформи почалися.

У цьому відношенні, імовірно, якоюсь мірою винувата культура міліції: негативні явища укоренилися в повсякденній практиці, процедурах прийому на службу й навчання, що обумовлювало неможливість яких-небудь змін. Наприклад, процедура добору кандидатів передбачає проходження психологічних і фізичних тестів. Однак бесіди з праців-

<sup>9</sup> Президент Путін підписав декрет «Про корінну реформу системи міністерства внутрішніх справ» у червні 2001 р.

<sup>10</sup> Федеральний закон «Про органи охорони громадського порядку у Російській Федерації».

<sup>11</sup> З промови Бориса Гризлова 19 листопада 2002 р. на конференції в Санкт-Петербурзі на честь святкування 200-ї річниці МВС.

никами міліції свідчать про те, що насправді такі перевірки не є дуже суворими, частково через нестачу персоналу<sup>12</sup>. Аналогічно, законом передбачено заборонити приймати на службу осіб, які мають судимість. Однак повідомлення в ЗМІ дають підстави припустити, що це правила часто ігноруються, і що офіцерам, обвинуваченим у порушенні закону, дозволено повертатися на службу (Feifer, 2003).

У сфері професійної підготовки останнім часом було започатковано деякі заходи, спрямовані на протидію існуючій неофіційній культурі поліції, у вигляді нових програм навчання для новоприйнятих співробітників для того, щоб впровадити ідеї й поняття, більш відповідні демократичній правоохоронній діяльності. Однак старі звички важко викоринити, і дискусії з викладачами свідчать про наявність проблем, з якими зустрічаються випускники, закінчивши навчання і прийшовши на роботу в міліцію: «Не має значення, наскільки підготовленими є ці новачки; після кількох років у міліції вони деградують, як і всі інші»<sup>13</sup>. Це говорить про те, що хоча ідеї та поняття, що відповідають демократичному суспільству, і вивчаються в період міліцейської підготовки, ще не мають бажаного впливу на міліцейську культуру й поведінку, можливо, тому, що очікування занадто високі (Buenger, 1998). Викладачі також стверджують, що система централізованого контролю навчання й навчальних програм також викликає нарікання, оскільки це не дозволяє розвиватися місцевим або регіональним ініціативам. Ще більш важлива проблема — правова підготовка, пропонується курсантам, розрахована на підготовку юристів, а не державних службовців, котрі повинні змінити суть послуг, надаваних російською міліцією суспільству. Тому на чільне місце необхідно поставити орієнтацію на обслуговування громадян, а не стандартну юридичну освіту.

Те, що в міліції не було вжито жодних дискваліфікаційних заходів стосовно працівників міліції після 1989 р., призвело до організаційної нестійкості (Gilinskiy, 2000). Зокрема, масова плінність кадрів відбилася на всіх рівнях і службах міліції<sup>14</sup>. На плінність впливають багато чинників, включаючи зміни в міністерстві, які зазвичай закінчуються перестановками у верхніх ешелонах міліції (Gilinskiy, 2000), що створює видимість прогресу, але без яких-небудь реальних змін (Bauley, 2001). Інші причини плінності кадрів включають відсутність перспектив кар'єрного зростання, погані умови праці, низьку заробітну плату. Боротьба з корумпованими офіцерами закінчилася десятками тисяч звільнень (Kosals, 2002), що вказує на посилення кампанії проти так званих «бандитів» або «перевертнів» у формі (Abdulaev, 2003).

### **Зміни в службовій політиці й методах роботи**

Головна ініціатива, запропонована міністром внутрішніх справ, — переорієнтація діяльності міліції на службу суспільству: «Звертання міліції до громадян для того, щоб відновити довіру до неї» (Komsomolskaya Pravda, 2003). Орієнтація на службу суспільству —

<sup>12</sup> Зі свідчень офіцерів міліції в Росії у червні 2003 р.

<sup>13</sup> З розмови зі старшим викладачем ВНЗ МВС, червень 2003 р.

<sup>14</sup> Дані МВС показують, що терміни тривалості служби відрізняються в різних підрозділах: наприклад, у кримінальній міліції приблизно 60% співробітників служать у середньому 3–10 років, у той час як 15% мають досвід менше трьох років, а 20% — 10–20 років. У міліції громадської безпеки приблизно половина всіх співробітників має досвід 3–10 років, з 27% — менше трьох років і 17% — 10–20 років (MVD, 2001).

це ключовий елемент демократичної правоохоронної діяльності, ідентифікований Бейлі (Bailey, 2001), і в Росії він виявляється в більш тісній роботі з громадянами, а також у тому, що вони повинні оцінювати діяльність міліції.

### **Робота з громадськістю**

Радянська громадськість активно втягувалась у боротьбу зі злочинністю на «добровільних» началах у вигляді різних груп, сформованих за територіальним принципом, включаючи вуличні й квартальні комітети, групи молоді та вуличні патрулі-дружини (Mawby, 1990). Ці групи відрізнялися від державної міліції, але тісно з нею працювали. Однак їхніми організаторами була Комуністична партія, а не міліція. Участь громадськості в заходах щодо охорони суспільного порядку досягла свого піку в 60-ті рр. під час правління Хрущова, але останнім часом з'явилися плани відновити таку діяльність. Спонтанна поява територіальних громадських груп безпеки слідом за терористичними актами в Москві в 1999 р., у результаті яких загинуло 300 чоловік, послужило каталізатором для відродження практики участі громадськості в боротьбі зі злочинністю. Новий законопроект був недавно представлений Московською міською адміністрацією щодо питання залучення громадян у діяльність з профілактики злочинності. Цей законопроект не зустрів підтримки в засобах масової інформації, які заговорили про повернення до практики «нагляду» і «спостереження» минулих часів і навіть про створення таємних додаткових сил безпеки, що будуть служити цілям міської влади (Paton Walsh, 2003).

### **Оцінка діяльності поліції**

Два істотних нововведення, впроваджені в міліцію в останні роки, — це вимога про реєстрацію всіх подій, про які повідомили громадяни, і нова система оцінки діяльності міліції. Ці нововведення тісно взаємозалежні між собою: тривалий час вважалося, що система оцінки в правоохоронній діяльності, заснована майже цілком на рівні розкриття злочинів, заохочувала маніпуляцію й пряму фальсифікацію статистики злочинності (Faverel-Garrigues, 2000). Це практикувалося на різних рівнях, від рядових офіцерів міліції, що не реєстрували злочини, у яких було мало шансів на розкриття, до керівників, котрі намагалися переконати суспільство в успіхах боротьби своїх підрозділів зі злочинністю. Така поведінка заохочувалася існуванням системи виробничих показників, що додатково тиснула на міліцію з метою досягнення цих показників, шляхом, наприклад, фальсифікації доказів і примушування засуджених узяти на себе провину за раніше нерозкриті злочини. Такі методи вели до приховування великої частини злочинів (Goryanov *et al.*, 2001), що ще більше підживило віру громадян у міліцію.

Щоб поліпшити ситуацію, було розроблено два варіанти: по-перше, міліції наказали реєструвати всі події, про які повідомляли громадяни; по-друге, з метою компенсації зростання зареєстрованих злочинів були розроблені нові критерії оцінки роботи. Замість того, щоб покладатися винятково на показники розкриття, нова система буде враховувати загальнодержавну й відомчу статистику, місцеві умови (географічні, демографічні й соціально-економічні чинники), і що найбільш важливо — громадську думку про діяльність міліції.

Нова система оцінювання була апробована в дев'ятих адміністративних регіонах протягом 2001–2002 рр., після чого міністерство оголосило про її успіх. Були розроблені плани її поширення на всю Росію. Обов'язкова реєстрація всіх злочинів була введена у

2001 р., поряд з попередженнями про те, що випадки приховування будуть сприйматися дуже серйозно, і винні каратимуся. Громадськість також була попереджена заступником міністра внутрішніх справ про істотне збільшення кількості зареєстрованих злочинів, як це було, коли аналогічна модель впроваджувалася в середині 90-х рр. (Saradzhyan, 2001)<sup>15</sup>. Однак очікуваного збільшення не відбулося: фактично число офіційно зареєстрованих злочинів упало на 17%, з приблизно 3 мільйонів у 2001 р. до 2,5 мільйонів у 2002 р. (MVD, 2003). Падіння було приписано змінам у законодавстві, згідно з якими деякі незначні злочини були перекаваліфіковані в адміністративні провини, у той час як глава МВС наполягав на тому, що міліція, додержуючись нових інструкцій «реєструвати всі заяви громадян», зафіксувала у 2000 р. менше 3 мільйонів злочинів (Komsomolskaya Pravda, 2003). Ми скептично ставимося до причини розходжень між офіційною статистикою злочинності й цифрами з інших джерел, включаючи опитування жертв злочинів (Zvekic, 1996; MVD Research Institute, 2001; Beck and Robertson, 2002). Може виявитися, що самообман російської поліцейської статистики став порочним колом. Парадокс у тому, що МВС і міліція мали б користь з погляду фінансування й одержання ресурсів, якби подавали більш точну картину злочинності.

### Зміни в системі контролю

Контроль над діяльністю поліції — критичний компонент демократичної системи. У Росії міліція, як передбачається, підконтрольна законові. Офіційно контроль над діяльністю міліції здійснюється Службою внутрішньої безпеки й міністром. Зовнішній контроль здійснюється прокуратурою і, у кінцевому рахунку, президентом. Неофіційний контроль забезпечується засобами масової інформації й правозахисних груп. Громадський контроль поки не передбачено.

Таким чином, міліція здійснює міліцейський контроль над самою собою. Завданням Служби внутрішньої безпеки, що була реорганізована в повноцінне головне управління у 2001 р., є виявлення і запобігання неналежній поведінці в міліції. У 2001 р. розслідування проводилися стосовно майже 10000 офіцерів, проти більш ніж 1000 чоловік були порушені кримінальні справи за обвинуваченням у зловживанні владою<sup>16</sup>. У 2002 р. перевірки були проведені стосовно більше ніж 21000 працівників міліції, 17000 з яких були звільнені (Kosals, 2003).

Корупція — одна з найбільш серйозних проблем у міліції, й отримання хабара багатьма розглядається як нормальна практика. Однак корупція набуває різних форм, від дрібних хабарів, що надто поширені в Росії та інших східноєвропейських суспільствах (Lovell, Ledeneva and Ragachevskii, 2000; Miller, Grodeland і Koshelkina, 2001), до більш серйозної великомасштабної корупції, що виявляється в змові правоохоронних органів з організованою злочинністю й іншими злочинними групами та окремими злочинцями (Handelman, 1995). Багато чинників впливають на рівень корупції в міліції, включаючи низьку зарплату,

<sup>15</sup> У 1998 р. тодішній міністр внутрішніх справ Сергій Степашин намагався заохотити реєстрацію всіх злочинів, але ця кампанія не вдалася, коли виявилось, що деякі регіональні поліцейські керівники були не в змозі діяти за інструкцією, а йому згодом президент Борис Єльцин виніс догану за збільшення числа злочинів на 20% (Saradzhyan, 2001).

<sup>16</sup> З повідомлення заступника міністра внутрішніх справ на міжнародній конференції «Запобігання корупції в поліції (міліції)», Москва, 11—12 лютого 2002 р.

недостатній рівень правосвідомості й поваги до закону (Shelley, 1999). Хоча недавні події показують, що боротьба з корупцією в міліції інтенсифікувалася<sup>17</sup> — що було одним з пріоритетів Бориса Гризлова (Abdullaev, 2003) — корупція залишається істотною перешкодою на шляху демократичних реформ. Потрібна не тільки боротьба з корумпованими офіцерами, але також і імплементація принципів прозорості й відповідальності. У цьому відношенні впровадження зовнішнього контролю, включаючи деякі види громадянського контролю, могло б сприяти зміцненню дисципліни в міліції, хоча, можливо, дрібні зловживання й корупція укоренилися в поглядах і звичках працівників міліції (Baylay, 2001). Без незалежного зовнішнього контролю важко зрозуміти, як російська міліція може вивратися з порочної пастки корупції, у якій вона опинилася.

### **Обговорення: ступінь демократичності міліцейської реформи в Росії**

Як відзначалося у вступі до книги, демократична політика спирається на три головних принципи: законність, професіоналізм і підзвітність. Цілі демократичної міліцейської реформи тому повинні бути підтвержені законом, кваліфікованим професіоналізмом і ефективною підзвітністю, але справжній прогрес у цих трьох сферах у Росії дуже незначний. Наприклад:

*Законність* передбачає, що поліція користується довірою суспільства, але опитування громадської думки показують, що в Росії це не так: фактично міліція продовжує залишатися органом влади, який користується найменшою довірою суспільства (MVD, 2003), хоча деякі опитування показують, що ставлення громадян до міліції покращилося у 2002 р. (Komsomolskaya Pravda, 2003). Крім того, як відзначалося вище, міліція все ще виявляє ознаки заполітизованості, оскільки те, як вона фінансується і керується, ставить місцевих поліцейських керівників у залежність від місцевих, регіональних і національних політичних структур та інших груп.

*Професійна організація* має властивість балансувати між ефективністю і правосуддям, чого не спостерігається в Росії. Професіоналізм передбачає дотримання принципів справедливості, чесності й турботи про права людини, неупередженості, підпорядкування законів і використання мінімальної сили. Численні групи правозахисників у своїх річних звітах застерігають, що мине ще чимало часу, перш ніж міліція почне відповідати цим вимогам (Amnesty International, 2002; Human Rights' Watch, 2003).

*Зовнішня підзвітність* — надзвичайно важлива, але централізована й мілітаризована система передбачає мінімальну підзвітність місцевим чи громадським структурам (Mawby, 1999). Не дуже змінилася в цьому відношенні і Росія; зокрема не було ніяких інституціональних змін, що сприяли б більшій підзвітності міліції.

Загальна оцінка поліцейської реформи в Росії значною мірою негативна. З цього розділу видно, що політичні діячі в Росії чітко розуміють, який тип політики потрібен для впровадження більш демократичної форми забезпечення правопорядку; були зроблені спроби проведення необхідних правової, організаційної й службової реформ. Проблема з

<sup>17</sup> Хоча боротьба з високопоставленими чиновниками, підозрюваними в корупції, починалася в Москві, критики стверджують, що це більше схоже на пропагандистський трюк, пов'язаний з майбутніми виборами (Latupina, 2003).

цими реформами полягає в тому, що вони автоматично не спричиняють змін у роботі міліції. Як відзначають дослідники (Baylay, 2001: 21), міліцейська поведінка не може бути змінена формальною реорганізацією або реконструкцією на національному рівні, «адже це не стосується «культури» організації». Фактично, організаційна й професійна культура, що міцно закріпилася в міліції, це головна перешкода успішному здійсненню реформи, але не нездоланна (Bowling and Foster, 2002).

З огляду на шлях від задуму до імплементації, що його пройшла реформа, не дивно, що реальні зміни відбуваються дуже повільно. Наприклад, міліція, як очікувалося, повинна була змінитися зсередини, але навряд чи це відбудеться, якщо вона не відчує від реформи якусь користь. Це стосується всіх працівників міліції, незалежно від їхнього звання (Baylay, 2001): усі вони зацікавлені в підтримці статус-кво, законними чи незаконними засобами (Gillinskiy, 2000). Крім того, хоча міліція — один з головних компонентів у процесі реформування, існує мало свідчень того, що з нею хтось радився з цього питання. Нові правила та інструкції тільки збільшували тягар служби без яких-небудь компенсаційних стимулів у формі додаткових ресурсів і поліпшення умов служби. Фактично робочі умови погіршилися в останні роки: стан з оснащеністю, включаючи зброєю, боєприпасами, патрульними автомашинами й пальним, став ще гіршим, ніж у радянські часи (Shelley, 1999). Хоча заробітна плата в міліції й була подвоєна в липні 2002 р., багато працівників сподіваються тільки на додаткову роботу, законну (наприклад, забезпечення безпеки, роздрібна торгівля або послуги таксі) або незаконну (хабарництво, реєстрація украдених автомобілів, торгівля наркотиками і зброєю, підробленими паспортами) (Kosals, 2002). З огляду на ці обставини, не дивно, що культура реформування не прищепилася в МВС.

Нарешті, важливо визнати, що однією з головних перешкод перетворенням не тільки в міліції, але й у російському суспільстві в цілому є те, що поки правову базу не буде вдосконалено, і принцип верховенства закону не буде встановлено у Росії, проблема його імплементації залишиться. Якщо закони продовжують порушуватися або безкарно ігноруються самою міліцією, надії на успіх реформи мало.

З усіх уроків, які дала Росія, можливо, найважливіший той, що спроби йти на компроміс з прозорістю й підзвітністю підривають демократичний розвиток. Мета повинна полягати в тому, щоб розвивати демократію через підвищення прозорості й підзвітності, як внутрішньої, так і зовнішньої. Це нелегко: охорона правопорядку в Росії має тривалу історію авторитарності, і поняття демократичного управління залишається відносно далеким. Є також постійна небезпека того, що нові проблеми, такі, як зростаюча загроза тероризму, зупинять реформу й навіть будуть штовхати її назад. З іншого боку, реформа російської міліції може бути довготривалим процесом (Shelley, 1999) за умови, що перетворення її у відносно чисту й відповідальну силу стане монументальним завданням, що займе десятиліття, а не роки. Ось думка Бориса Гризлова, котрий налаштований оптимістично щодо того, що реформа міліції відбудеться: «Слід зрозуміти, що МВС — великий, складний і, як у будь-якій іншій країні, дуже консервативний орган. Але це не означає, що він не буде змінюватися» (Komsomolskaya Pravda, 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>



- Bayley, 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.
- Burger, 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.
- Kryshtanovskaya, 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., Grodeland, 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.

## Розділ 2

## РЕФОРМА МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

*Адріан Бек, Олексій Поволоцький, Олександр Ярмиш***Вступ**

Україна розташована в південно-східній частині Центральної Європи й межує на суші з Росією, Білоруссю, Молдовою, Словаччиною, Румунією, Угорщиною й Польщею, а на морі — з Росією, Грузією, Болгарією, Румунією і Туреччиною. Вона здобула незалежність у 1991 р. після розпаду Радянського Союзу, успадкувавши багато структур і проблем, пов'язаних з попереднім авторитарним режимом, які перешкоджають її розвитку (Jasinski, 1999; Koszeg, 2001; Shelley, 1999). З 1991 р. Україна домоглася значних успіхів в економічній, політичній і соціальній сферах, а багато державних структур почали широкомасштабні реформи для того, щоб відповідати вимогам демократії, прозорості та підзвітності. Українська міліція (поліція)<sup>1</sup> не залишилася осторонь від цих процесів, хоча існують думки, що МВС належить до тих відомств, котрі не поспішають проводити реформи, виходячи частково зі своїх корисливих інтересів і цілком зрозумілого бажання деяких високопосадовців зберегти ту владу і вплив, якими вони володіли при старому режимі (Polokholo, 1994; Smith, 1996). Зростання рівня злочинності, підвищення невдоволення роботою правоохоронних органів серед населення, а також усвідомлення того, що для ефективної роботи сучасної міліції необхідна підтримка громадськості, свідчить про те, що реформування правоохоронних органів завжди стояло на задньому плані серед пріоритетів у сфері політики (Beck and Chistyakova, 2002; Jasinski, 1999).

На відміну від інших держав, що утворилися після розпаду Радянського Союзу, після здобуття незалежності в Україні не відбулося корінних змін у політичній сфері, оскільки багато осіб з « нової » правлячої еліти раніше були високопоставленими функціонерами комуністичної партії, які не прагнули до значних політичних і структурних реформ. (Vandurka and Dreval, 1999; Smith, 1996). Цей недолік « революційної » трансформації від колишнього режиму частково пояснює, чому Міністерство внутрішніх справ (МВС) зберегло централізовану структуру, і чому відсутня ясність щодо його майбутнього в українському суспільстві (Kravchenko, 1998). Суперечності між політикою та ідеологією призвели до невизначеності щодо того, яким чином повинна бути перетворена міліція з відомства, раніше націленого на служіння державі й « колективним » інтересам, в організацію, що служить потребам людини й місцевих співтовариств (громад). Цей розділ починається з огляду тих ключових перетворень, що були здійснені українською міліцією в роки після здобуття незалежності, а потім будуть детально розглянуті чинники, які перешкоджали цьому процесові. У висновку накреслені майбутні пріоритети та перспективи щодо створення моделі демократичної поліцейської діяльності в Україні.

<sup>1</sup> Термін «міліція» використовується замість терміна «поліція». Хоча українське слово «міліція» і може бути замінено на «поліцію», перший термін продовжує використовуватися для позначення в Україні цього виду правоохоронних органів.

## Реформа міліції

До формального здобуття незалежності парламентом Української Радянської Соціалістичної Республіки в грудні 1990 р. було прийнято новий закон, що регламентує діяльність міліції. Стаття 1 Закону говорить, що основна роль міліції полягає в тому, що вона є «державним збройним органом виконавчої влади, що захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства й держави від протиправних зазіхань». Закон публічно встановив основні сфери діяльності та завдання міліції, що містять у собі: підтримання громадського порядку; провадження попереднього слідства і дізнання в межах своєї компетенції; профілактику злочинності; захист приватної, колективної й державної власності; видача дозволів на придбання зброї; забезпечення діяльності спеціальних установ для безпритульних і ізоляторів для інфікованих правопорушників; регулювання імміграційного контролю (паспортний контроль і реєстрація іноземців); забезпечення дорожньої безпеки і здійснення нагляду за недавно звільненими ув'язненими. Закон також установив пріоритет прав громадянина над правами держави, що є значним прогресом щодо раніше прийнятої доктрини, коли міліція була «караючим мечем Комуністичної партії Радянського Союзу».

Для багатьох дослідників, однак, більш символічним кроком у процесі реформування було прийняття Конституції України; хоча значний часовий розрив між груднем 1991 р., коли відбувся розпад Радянського Союзу, і прийняттям Конституції в 1996 р. свідчить про брак політичної волі до змін і панування номенклатури при проведенні реформ, спрямованих на збереження колишньої політичної й економічної системи (Smith, 1996). Конституція встановила загальні параметри, у межах яких повинна працювати міліція:

*Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (Стаття 3 Конституції України, 1996).*

Слідом за новою Конституцією була розроблена Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ (МВС) України (Ministry of Interior, 1996), що підкреслила необхідність змін. І хоча в парламенті існували різні точки зору щодо питання реформування міліції (що не рідкість у пострадянській історії України), з деяких ключових моментів усе-таки вдалося дійти згоди, а саме:

1. Діяльність міліції повинна бути спрямована на захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, а також інтересів суспільства і держави від протиправних зазіхань.
2. Структура МВС має бути максимально економічною, простою і гнучкою.
3. Більша увага МВС повинна бути приділена роботі на місцевому рівні.
4. У громадськості має бути вільний доступ до інформації про роботу МВС.
5. Пріоритети в діяльності всіх служб і підрозділів незалежно від їхньої функціональної спеціалізації мають бути спрямовані на вирішення завдань боротьби зі злочинністю й забезпечення громадського порядку.
6. Необхідно встановити тісне співробітництво між міліцією й органами місцевого самоврядування з метою підтримання громадського порядку.

Ключові поняття роботи демократичної поліції (законність, підзвітність і професіоналізм) можуть бути роз'яснені наступними тезами. Законність насамперед повинна відповідати потребам індивідуума й бути сфокусованою на певних моментах; підзвітність — доступ до інформації і співробітництво з місцевими органами самоврядування; а професіоналізм — усвідомлення необхідності перетворення структури поліції й оплати праці, а також досягнення більшої гнучкості. Як перевести ці твердження у сферу політики та в практику міліцейської діяльності, залишалося неясним, хоча українські вчені й політики в той час уже розуміли, що необхідно рішуче відійти від минулої радянської моделі до розробки системи роботи міліції, заснованої на кращих досягненнях світової практики.

З 1990 р. було прийнято чимало й інших законів, президентських указів і постанов Кабінету Міністрів, що регулювали діяльність міліції. Це закони «Про оперативно-розшукову діяльність» (1992 р.), «Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю» (1993 р.), «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» (2000 р.), «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ» (2002 р.); укази Президента «Про комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996—2000 рр.», «Про концепцію боротьби з корупцією на 1998—2005 рр.», «Про комплексну програму з профілактики злочинності на 2001—2005 рр.», «Про створення місцевої міліції» (2001 р.), «Про подальші заходи для зміцнення правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян» (2002 р.). Крім того, у 1998 р. місця позбавлення волі були виведені з юрисдикції МВС і передані до компетенції Державного департаменту України з питань виконання покарання. Незважаючи на це, МВС усе ще продовжує виконувати широке коло обов'язків, крім тих, котрі звичайно асоціюються з поліцією (див. нижче). Однак, прийняття такої великої кількості нормативно-правових актів мало позначилося на повсякденній роботі міліції та на її сприйнятті громадськістю. У певному сенсі це можна порівняти з перестановкою шезлонгів на палубі «Титаніка»: потрібна програма проведення корінних, а не поверхових змін існуючої структури.

### **Перешкоди для реформи**

На думку багатьох дослідників, реформа міліції в Україні була частковою й неповною, відсутні систематичність і системність у її проведенні (Fogelson and Solomon, 2001; Shelley, 1999). Україна — це країна на межі реформування; однак вона загрузла в цілій масі взаємозалежних чинників, що в сукупності не тільки знизили ефективність вже проведених перетворень, але й можуть зупинити весь процес реформування. Тому буде доцільно розглянути ті перешкоди, що постають на шляху реформування української міліції.

### **Радянізований процес реформування**

Унікальна політична обстановка в Україні за час незалежності мала сильний вплив на характер і темп запропонованої міліцейської реформи. Компроміс, досягнутий між колишнім українським комуністичним керівництвом і націоналістами, що, власне кажучи, залишив правлячу до цього олігархію при владі, означав, що опозиція до змін була властива українському політичному перехідному періодові за визначенням (Fogelson and Solomon, 2001). У той час, як деякі інші держави, створені після розпаду Радянського Союзу, намагалися позбутися колишньої номенклатури, а отже, й багатьох вищих чинів

міліції (наприклад, країни Балтії оголосили колишні правоохоронні органи інститутами іноземної держави), для України було характерне домінування колишньої правлячої еліти. Це, у свою чергу, позначилося на збереженні колишнього радянського стилю політичного керівництва й прийняття рішень, заснованих на централізації, закритості, таємності та диктаті. Вплив цього можна простежити в численних законах, президентських указах і урядових постановах, прийнятих після 1991 року стосовно міліцейської реформи, що часом сильні на папері, але надзвичайно слабкі на практиці й часто не мають достатнього законодавчого або фінансового забезпечення. Радянська культура складання планів і звітів без яких-небудь наступних конкретних дій наочно виявляється в багатьох реформаційних процесах в Україні. Це особливо характерно для офіційної кримінальної статистики, що, здається, більше націлена на створення ілюзії ефективності й контролю, ніж на відображення дійсного стану злочинності й реагування міліції на неї (див. нижче).

### **Організація та управління**

Багато що з колишньої радянської структури й організації, яке засноване на надзвичайно мілітаризованій авторитарній моделі контролю і прийняття рішень, залишається характерним і для української міліції (Bandurka, Bezsmertniy and Zuy, 2000). Дійсно, за роки незалежності значно збільшилася кількість старших офіцерів міліції (Bandurka, 1996). Це частково пояснюється все ще існуючим взаємозв'язком між розміром оплати і займаною посадою — особовий склад міліції може підвищити рівень добробуту тільки призначенням на вищу посаду. Дійсно, посади, на яких раніше перебували цивільні особи, тепер належать до розряду атестованих. Цей процес «мундиризації» зміцнив мілітаризований характер міліції в Україні, що, у свою чергу, гальмує процес реформування організаційної структури.

Крім того, недавнє дослідження показало, що міліція залишається вкрай бюрократизованою організацією, у якій безпосередньо охороною правопорядку й боротьбою зі злочинністю займається не більше однієї чверті особового складу (Bandurka, 1996; Frolov, 2001). Мало місце також копіювання радянської моделі управління, що знижує свободу вибору офіцера до мінімуму через постійний контроль і суворо ієрархічну систему прийняття рішень зверху. Надходження інформації строго контролюється і, в основному, має спрямованість знизу догори, а екстенсивне діловодство носить консервативний характер (Jefferson, 1990). Більш того, викликає занепокоєння все ще присутня практика використання кумівства і особистих стосунків при прийнятті кадрових рішень, «небезпечно, коли просування залежить не від наявності спеціальних знань і особистісних якостей, а від неформальних взаємин» (Lyashenko, 2002: 449).

Керівники міліції також дотримуються звичної монократичної системи відносин начальник — підлеглий. (Angell, 1971; Kelling and Moore, 1988). Недавнє дослідження, проведене в Києві, показало, що керівники міліції, як і раніше, використовують авторитарно-дисциплінарну модель управління, оскільки їм, на думку молодших офіцерів, не вистачає лідерських якостей і навичок «управління персоналом» (Beck, Barko and Tatarenko, 2003). Ці погляди особливо поширені серед офіцерів-жінок і молодих офіцерів-чоловіків. Для вирішення подібних питань сьогодні ведеться розробка нових курсів управління, хоча наразі такі курси проводяться тільки для старшого офіцерського складу (Beck, Barko and Tatarenko, 2002).

Незважаючи на те, що кілька політичних ініціатив і було спрямовано на розвиток більш децентралізованої структури міліції (див., наприклад, Указ Президента «Про створення місцевої міліції», 2001), як і раніше, панує радянська модель централізованого управління. На територіях, де як експеримент були впроваджені більш децентралізовані моделі (наприклад, у містах Бердянськ, Київ і Харків) отримані результати охарактеризовані місцевими українськими дослідниками як вражаючі: «Це допомогло встановити партнерські відносини між міліцією і громадськістю, привести міліцію до ефективного демократичного контролю і змусити місцеві влади поліпшити фінансове й технічне постачання міліції а соціальне забезпечення її співробітників» (Bandurka, 1996: 97). Однак, поки що український парламент не прийняв законодавчих актів, що дозволили б іншій частині України взяти на озброєння такий підхід. Тому міліція залишається вкрай централізованою організацією, а місцева влада має лише незначний вплив на її формування, контроль над нею, планування роботи міліції, пріоритети й на безпосередню діяльність.

### **Показники якості роботи: радянська міфологія успіху**

Каменем спотикання в процесі реформування залишається триваюча радянська практика виміру злочинності й оцінки якості діяльності міліції. Як і у всіх поліцейських інституціях світу, рівень злочинності оцінюється на основі даних офіційної статистики, що мало враховує латентну злочинність і діє більше як міра адміністративної (не)ефективності міліції, чим реальний індикатор рівня злочинності в суспільстві (Maguire, 1994). Передбачається, що ближче до кінця радянського періоду міліція в Україні не реєструвала приблизно одну третину злочинів, про які їй повідомлялося, хоча зараз вважається, що це занижена оцінка (Fogelson and Solomon, 2001). У той же час, ключовим показником діяльності міліції залишається відсоток розкриття злочинів, що порівняно з іншими країнами, за винятком Східної Європи, разюче високий. Звичайно він коливається в межах 90%, а для деяких злочинів (таких, як убивство) він часто досягає 100% (для порівняння, у Великобританії він дорівнює 25 %). Цей показово вражаючий відсоток успіху, однак, більше стосується сумнівної практики звітності міліції, чим її методів організації й діяльності.

Централізовано узгоджені цілі по нормах розкриття злочинів і зв'язані з невиконанням цих показників санкції діють як могутній стимул для міліції, щоб не реєструвати злочини, що важко розкриваються, такі як викрадення автомобілів і квартирні крадіжки. Багато західних дослідників схиляються до думки про те, що відсоткове відображення рівня розкриття злочинів і рівня злочинності є недостовірним показником якості роботи поліції й дає неповну картину ситуації (Crawford, 1998; Griffiths, 1999). Скептицизм і цинізм щодо вірогідності міліцейської кримінальної статистики в наш час настільки поширений в Україні, що багато прокурорів виступають за передачу контролю над реєстрацією даних про злочини цивільним адміністраціям (Zelenetskiy, cited in Foglesong and Solomon, 2001: 73).

Ця міфологія успіху створює три ключові проблеми в процесі реформування. По-перше, вона сприяє збереженню існуючої практики (якщо це працює, не міняйте його). По-друге, підриває суспільну довіру в те, що діяльність міліції стала підзвітною й прозорою (підхід, орієнтований на службу суспільству, підпорядкований організаційним пріоритетам). По-третє, це може зробити марними спроби переконати українських політиків і навіть закордонних партнерів у тому, що для реформування міліції необхідно додаткове фінансування (існуючий рівень фінансування вже показує видатні результати).

### **Міліція — зв'язки з громадськістю**

Ще однією важливою перешкодою на шляху реформування можна назвати байдужість громадськості й загальну ворожість стосовно міліції. Недавнє дослідження показує, що більшість респондентів розглядають міліцію як неефективну й не готову допомогти звичайним громадянам організацію (Beck and Chistyakova, 2002). Недавно один дослідник змалював похмуру картину, коли більшість українців бояться міліції і співробітників правоохоронних органів більше, ніж злочинців (Burne, 2000). Опитування громадської думки регулярно вказують на проблеми, пов'язані з корупцією, брутальністю й низьким рівнем професіоналізму в міліції (Beck and Chistyakova, 2002; Zvekic, 1998). Позитивним моментом, однак, є те, що, як засвідчують дослідження, і міліція, і громадськість усвідомлюють важливість поліпшення взаємин між ними, і що дві третини опитаних громадян хотіли б установити більш тісні контакти з міліцією за умов належної організації спільної роботи й правильного сприйняття цього (Beck and Chistyakova, 2002). У рамках недавно здійсненого проекту в місті Харкові й профінансованого урядом Великобританії, вдалося домогтися помітних успіхів у спробі ліквідувати цю прогалину й розробити альтернативні шляхи організації міліції на місцевому рівні (див.: Beck and Chistyakova, 2001, 2002, 2003). Однак усе ще невідомо, як результати цього експерименту будуть впроваджені в поточний процес реформування й поширені на територію всієї України.

### **Підготовка й відбір**

Коли в 1991 р. була проголошена незалежність, Україна не мала чіткої структури наукової та навчальної роботи в правоохоронних органах. Більшість висококласних дослідницьких і навчальних центрів були розташовані в містах Російської Федерації, таких як Москва, Ленінград і Омськ, залишаючи, таким чином, вакуум, що вимагав заповнення. Існувала тільки одна вища школа міліції в Києві й міліцейські училища в кількох регіонах, що здійснювали базову підготовку рядових міліціонерів, а також готували фахівців з боротьби з економічною злочинністю (наприклад, у Харкові).

З тих пір ситуація значно змінилася, і тепер існує мережа навчальних і дослідницьких закладів, найбільшими з яких сьогодні є Національна академія внутрішніх справ, розташована в Києві, і Національний університет внутрішніх справ у Харкові. Ці два центри щорічно готують офіцерів більше, ніж усі інші заклади МВС України, разом узяті. У них сьогодні працює велика кількість фахівців, які здійснюють широкий спектр дослідницьких і навчальних програм.

Проте система підготовки офіцерів міліції наразі має багато проблем, що вимагають розв'язання: занадто велика різниця між теорією, яку викладають в університетах, і практикою в реальних підрозділах; не досить розвинута система професійної підготовки; відпрацьовування комунікативних навичок і методів роботи з громадськістю перебуває на низькому рівні. Як зазначає один український вчений:

*удосконалювання освітньої системи на сьогодні сфокусовано на переході від інформативного типу освіти до такого, котрий дозволив би курсантам поліпшувати й розвивати пізнавальні та творчі здібності, а також підвищувати свої професійні навички. Щоб забезпечити ефективність їхньої підготовки ... необхідно, щоб це стало основними складовими освіти майбутніх міліціонерів (Venediktov, 2002: 245).*



Основний акцент ставиться на тому, що в навчальних закладах МВС пріоритет віддається викладанню права, а не практичному навчанню, у ході якого можна підготувати фахівця, що відповідає вимогам, які висувуються до працівника міліції. Випускники цих закладів одержують диплом юриста, і багато з них приймають рішення використовувати отримані знання в приватному секторі, де оплата й умови праці набагато вище тих, котрі пропонуються в міліції.

Відносно низький рівень оплати праці й значне зниження соціального статусу працівника міліції також впливають на кількість і якість кандидатів, що збираються поповнити ряди правоохоронних органів. У даний момент українська міліція відчуває неукомплектованість особового складу в розмірі 12%. Існує думка, що сьгоднішні методи добору кандидатів не досить ефективні, у результаті чого не придатні до служби особи стають працівниками міліції, часом навіть не маючи належної початкової освіти.

### **Проблема корупції**

Проблема корупції актуальна не тільки для правоохоронних органів, а носить набагато більш глобальний характер для всієї України (UFE Foundation, 1997; Ledeneva, 1998; Rose-Askerman, 1999). Ця проблема стала заразною, проникає в усі сфери українського суспільства, жорстоко підриває перспективи розвитку демократичного суспільства (Miller *et al.*, 2001). Західні підприємці підкреслюють, що корупція є однією з основних причин, через яку вони не бажають вкладати інвестиції в Україну. Серед 102 досліджених країн Україна посідає 85-е місце за рівнем корумпованості й виділяється як одна з найбільш корумпованих країн у світі (Internet Center for Corruption Research, 2003). У той час як продовжуються дискусії про можливі причини корупції в пострадянських країнах, стає цілком очевидно, що міліція постійно фігурує як один з найбільш корумпованих державних інститутів (дехто відзначає, що Україна ніколи й не керувалася законними засадами, що асоціюються з бюрократією Вебера, і багато чого з того, що звичайно називають корупцією, відображає всього лише традиційні відносини обміну; див. Foglesong and Solomon, 2001).

Сьогодні не існує точних відомостей про масштаби цієї проблеми. За загальними підрахунками, лише 2—5% випадків хабарництва доходять до судового розгляду (Shalgunova, 2001). У 2000 р. близько 15000 цивільних службовців були засуджені за хабарництво (що складає 5% від загального числа) (Foglesong and Solomon, 2001). Пізні дослідження свідчать про те, що 60% доходів посадових осіб складають хабарі (Shelley, quoted in Foglesong and Solomon, 2001). Відсоток міліції в загальній масі корумпованих чиновників досягає 26% (Visotskiy, 2001), а хабарництво складає 13,6% серед загальної кількості злочинів, скоєних співробітниками міліції (Shalgunova, 2001). При цьому більшість правопорушень у цій сфері може розглядатися як відносно малозначні (до них відносяться, наприклад, хабарі співробітникам Державної автоінспекції), а інша частина — це більш серйозні злочини, зв'язані з наданням певного роду «послуг» багатим індивідуумам, кримінальним групам і бізнесменам. Такі правопорушення можуть приймати форму продажу різного роду інформації, надання послуг охорони або проведення переговорів з інспекторами пожежних, податкових служб і служб охорони здоров'я (Kravchenko, cited Foglesong and Solomon, 2001).

Актуальність проблеми корупції не можна недооцінювати. Це камінь спотикання на шляху створення демократичної міліції в Україні. Вплив громадської думки на роботу правоохоронних органів не варто відкидати, адже вона, у свою чергу, без сумніву,

позначається на масштабах латентної злочинності та існуючих сьогодні скептичних розмірковуваннях громадян з приводу доцільності існування інституту міліції як такого.

### **Спостереження і контроль**

В основному та структура нагляду й контролю над правоохоронними органами, що існувала до набуття Україною незалежності, докорінно не змінилася, хоча все-таки деякі позитивні зрушення мали місце. Як і раніше, надходять повідомлення про випадки зловживання владою, корупцію і катування в міліції (див. European Roma Rights Center, 1997; Liga Online, 2001a, 2001b; Ukrainian Truth, 2001; US State Department, 2001), а також вимоги про встановлення більшого контролю над нею. Після закінчення терміну дії «Перехідних положень» Конституції України 1996 року тільки судам було надане право видавати ордери на арешт, хоча питання про участь правоохоронних органів у цій справі все ще залишається відкритим. Створення інституту омбудсмена, жорсткість контролю за Міністерством внутрішніх справ з боку Верховної Ради України (Парламенту), створення місцевою владою спеціальних комітетів для нагляду за роботою міліції, а також немаловажне зростання ролі прокуратури, що стала вищим наглядовим органом, відповідальним за дотриманням законів усіма суб'єктами (Закон «Про прокуратуру», 1991 р. містить статтю 5, що «забезпечує спостереження за дотриманням законності органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство»), — усе це сприяло підвищенню ступеня контролю над роботою правоохоронних органів. Щорічно прокуратура виявляє близько 15000 злочинів, «прихованих» міліцією, і починає карні розслідування по ще такій же кількості справ, які міліція необґрунтовано вирішила не порушувати (Foglesong and Solomon, 2001). Однак існує думка про те, що прокуратура не досить незалежна у своїх діях, а також не ясне питання про її майбутню роль у цьому процесі (Foglesong and Solomon, 2001).

У червні 2003 р. був прийнятий новий Закон «Про демократичний цивільний контроль над військовими і правоохоронними органами держави». У відповідності зі статтею 6 даного Закону система контролю буде складатися з парламенту, Президента, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судових органів, прокуратури, а також представників громадськості. Цей Закон покладає основну відповідальність за контроль над дотриманням законності на органи прокуратури. У той же час статті 19 і 20 дають громадськості й засобам масової інформації (теоретично) більший доступ до інформації про діяльність міліції: «Засоби масової інформації мають право вимагати й безкоштовно одержувати від ... правоохоронних органів відкриту інформацію, документи й матеріали в межах своєї компетенції...» (стаття 20). Крім того, завдяки щорічній публікації регулярних звітів, громадськість одержала більше інформації про діяльність МВС, а також співробітникам МВС був представлений новий етичний кодекс. Ще рано говорити, як ці нововведення будуть працювати на практиці, але існує надія на те, що ці зміни підвищать рівень відповідальності контролю над міліцією.

### **Майбутні пріоритети**

В одному з останніх документів України частково подається характеристика становища, що склалося. У ньому говориться, що міністерство за допомогою Національного університету внутрішніх справ почало роботу над проектом програми реформування. Учасники цього проекту стверджують, що «реформована міліція буде відповідати не тільки україн-

ському законодавству, але також нормам міжнародного гуманітарного права, стандартам демократичної поліцейської діяльності та буде служити інтересам українських громадян, суспільства і держави в цілому» (*National University of Internal Affairs, 2003*). Напрошується простий логічний висновок про те, що українська міліція сьогодні не відповідає цим нормам, стандартам і вимогам.

Вплив радянського режиму дотепер продовжує позначатися на діяльності міліції в Україні, у тому числі й на спробах її реформування. В Україні усвідомлюють необхідність змін, але не вистачає політичної волі в розробці й реалізації програми, що вимагає радикального підходу до створення нової структури й корпоративного духу. Ідея демократичної поліцейської діяльності в тому значенні, як її розуміє більшість західних учених (див.: Brodeur, 1998; Das, 2000; Kratsoski and Cebulak, 2000; Marenin, 2000), здебільшого відсутня в Україні. Без сумніву, за останні десять років у законодавчому процесі простежуються деякі тенденції на шляху до побудови демократичної моделі, але, на жаль, практичного підтвердження вони поки не знайшли. Як зауважує Маренін (2000: 313), виклик демократичній поліцейській роботі... полягає в тому, як перетворити принципи в правила роботи, як їх реалізувати і як винагородити виконавця за правильне виконання або покарати — за неправильне. Сьогодні поліцейська культура в Україні така, що імплементація законодавчої риторики, дотримання законів і впровадження принципів демократичної поліцейської діяльності (таких як підзвітність, прозорість тощо) здається нереальним, оскільки радянські традиції все ще спрямовані на захист еліти й збереження статус-кво.

Говорячи більш конкретно, упор має бути зроблено на розвитку функції міліцейського обслуговування суспільства, при цьому не слід обмежуватися винятково встановленням партнерських відносин між міліцією й населенням та розвитком поважного й уважного ставлення до всіх громадян з боку міліції. Необхідно також, щоб найголовнішим у діяльності міліції стало дотримання особистих прав і інтересів громадян. Це, у свою чергу, деякою мірою допоможе перебороти ворожість звичайних громадян стосовно міліції й частково вирішити проблему контролю над її діяльністю.

У свою чергу, функції МВС підлягають переглядові й удосконаленню. Цей процес уже почався з виведення з-під юрисдикції міністерства органів виконання покарань. Крім того, варто переглянути такі функції міліції, як, наприклад: реєстрація транспортних засобів і приймання водійських іспитів; захист повітря й водних об'єктів від забруднення транспортними засобами і сільськогосподарською технікою; паспортний та імміграційний контроль; проведення карантинних заходів у період загострення епідемічної обстановки; примусова доставка інфікованих і хворих у медичні установи для проходження примусового обстеження й лікування (Kravchenko, 1998). Це буде сприяти тому, що міліція зможе нарешті сконцентруватися на виконанні своїх основних завдань із забезпечення громадського порядку, боротьби й профілактики злочинності.

МВС хронічно не вистачає фінансування. За останніми даними, міністерство одержує тільки близько однієї третини необхідних коштів (Ministry of Interior, 2003). Між 1997 і 2000 рр. затримки заробітної плати працівникам міліції були звичайною справою. Середній оклад працівника міліції сьогодні складає приблизно 100 доларів США на місяць. Крім того, втрата працівниками міліції ряду соціальних пільг, таких як безплатний проїзд у громадському транспорті та знижки при оплаті комунальних послуг, ще сильніше погіршила їхнє матеріальне становище. Нестача фінансування не дозволяє вирішити кадрову проблему (за останні три місяці 2002 р. з МВС звільнилося 5537 співробітників);

залучати висококваліфікованих фахівців з підготовки персоналу; придбати необхідну техніку, ремонтувати службові приміщення й навіть забезпечувати пально-мастильними матеріалами службові автомобілі (у МВС стверджують, що у 2003 р. вони одержали тільки 9% необхідного фінансування для витрат, не зв'язаних з виплатою зарплати). Без сумніву, реформаторів в Україні чекають значні труднощі, і, можливо, повинно змінитися ціле покоління, поки з'являться реальні зміни (Roberg, 1994; Shelley, 1999). Є багато здібних і відданих людей у МВС, які прагнуть зробити українську міліцію такою, що відповідає б демократичним принципам. Успіх реформ в остаточному підсумку буде залежати від зміни способу мислення прогресивної керівної еліти, що дотепер значною мірою відсутня в Україні.

### Література

- Бандурка О. Основи управління в ОВС. Х., 1996.
- Бандурка О., Безсмертний О., Зуй В. Адміністративна діяльність. Х., 2000.
- Бандурка О., Древаль Ю. Парламентаризм в Україні. Х., 1999.
- Фролов М. Підрозділи органів внутрішніх справ в умовах реформування права. Х., 2000.
- Кравченко Ю. Проблеми реформування органів внутрішніх справ (організаційно-правові питання). Канд. дисс... Університет внутрішніх справ. Х., 1998.
- Ляшенко Н. Кар'єрний ріст в органах внутрішніх справ. Вісник Національного університету внутрішніх справ. Х., 2002.
- Міністерство внутрішніх справ. Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України. К., 1996.
- Національний університет внутрішніх справ. Пропозиції Національного університету внутрішніх справ щодо реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. Х., 2002.
- Полохало В. Неототалітарна трансформація пост комуністичної влади в Україні / Політична думка. № 3. 1994.
- Рущенко І., Соболев В. Результати соціологічного дослідження, проведеного в рамках британсько-українського проекту. Х., 2000.
- Шалгунова С. Шляхи удосконалення діяльності територіальних підрозділів органів внутрішніх справ. Захист прав, свобод і правових інтересів громадян України в процесі застосування права. Д., 2001.
- Українська правда. Ліквідовано наметове містечко. 2001.
- Венедиктов В. Проблема вищої освіти під час підготовки персоналу органів внутрішніх справ України. Вісник Національного університету внутрішніх справ. Х., 2002.
- Верховна Рада України. Конституція України. К., 1996.
- Висоцький Д. Ліквідація корупції як умова впровадження прав і свобод людини. Захист прав, свобод і правових інтересів громадян України в процесі застосування права. Д., 2001.

## ВИСНОВКИ

## ПРОЦЕС І ПРОГРЕС В РЕФОРМУВАННІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ СИСТЕМ

*Марина Капаріні, Отвін Маренін*

Фундаментальна і безперервна реформа поліцейської системи виявилася одним з найважчих завдань, які постали перед демократичними режимами Центральної і Східної Європи. Опис і аналіз поліцейських реформ у країнах цього регіону ставить на порядок денний питання, чи досягли реформи, тобто зміни у сфері ідеології, організаційній структурі, правовій базі, функціональних аспектах діяльності поліції, того рівня, що дозволяє стверджувати про необоротність демократичних перетворень. Відповіді, що містяться в різних розділах книги, дають підстави припустити, що цього ще не відбулося. У цілому, багато адміністративних реформ уже втілені в життя, але успіхи в імplementації демократичного контролю й підзвітності поліції є порівняно скромними. Багато чого ще має бути зроблено, і те, що залишається — буде найбільш важким аспектом реформи. Більш прості зміни вже завершені, а тепер на черзі — важка робота щодо зміни цінностей, звичок і практики діяльності поліції на всіх рівнях.

У цілому, процеси реформування поліцейських систем Центральної і Східної Європи відбуваються дуже повільно. Їм бракує цілісності, систематичності та плановості, що могло б, у свою чергу, відбитися на ефективності реформ поліції, а так само систем судочинства і кримінальної юстиції. Хоча ідея демократичної правоохоронної діяльності та почала позначатися на деяких формальних структурах, а згадування про неї з'явилися в заявах різних політичних і поліцейських діячів, ця ідея все ще не викликала фундаментальних змін менталітету працівників поліції, не сприяла усвідомленню необхідності впровадження принципів суспільної підзвітності і зовнішнього контролю. Багато поліцейських організацій у всьому регіоні усе ще перебувають під сильним впливом моделі радянської міліцейської системи і залишаються більш централізованими і мілітаризованими, чим аналогічні інституції західних держав. Ці поліцейські структури все ще схильні демонструвати певні авторитарні тенденції й відчувати брак громадської довіри, тобто феномени, що збільшуються через хронічне недофінансування й недостатню ефективність у боротьбі зі злочинністю. Продовжують також мати місце недоліки у сфері підзвітності поліції та неефективності або відсутності механізмів зовнішнього цивільного контролю.

Один з учасників пражського семінару Мілан Пагон запропонував таку ілюстративну аналогію. Спостереження за ходом реформ у поліції Центральної і Східної Європи нагадує демонстрацію мод. Моделі виходять, йдуть по подіуму, повертаються в роздягальню й знову фланірують по сцені, але вже в інших убраннях. Поліцейські реформи, на його думку, нагадують це шоу. Моделі вдягають різні сукні (поліція використовує іншу риторіку, її вигляд також змінився), але структура, а часто й самі моделі, практика й традиції шоу, здебільшого залишаються тими ж. На поверхні реформи мають місце (не звертаючи уваги на риторіку й декларативні наміри), але вони — тільки початок прогресу. Тільки зміни в структурі, що визначають характер і діяльність поліції, а також зміни в методах взаємодії поліції з громадськістю визначають прогрес у напрямку демократизації.

Аналогія не однаково влучна для всіх держав без винятку. У деяких країнах змінився не тільки одяг, але й самі моделі, та й подіум уже не той, як, утім, і аудиторія. Питання полягає в тому, чим обумовлена різниця в результатах, до яких прийшли ці країни? Які умови сприяли реформам? Як свідчить зміст розділів книги, багато залежить від контексту й особливостей країни.

Розділи цієї книги зробили зріз реформування поліцейських структур у Центральній і Східній Європі. Країни, розглянуті в книзі, дуже відрізняються одна від одної за розмірами своєї території, населенням, природою перетворення авторитарного режиму в демократичний, а також швидкості трансформації їх політичних і економічних систем. Разом з тим, усі вони вийшли з держав соціалістичного режиму, правові системи яких склалися десятиліттями, у яких поліція використовувалася, насамперед, для підтримки правлячої партійної еліти й придушення опозиції, і тільки меншою мірою — для забезпечення суспільної безпеки. Усі розглянуті країни почали трансформацію з органів поліції (які часто називаються міліцією), що часто відрізнялися високим ступенем централізації й мілітаризації, з тісними зв'язками з органами державної безпеки, що використовувалися для діяльності авторитарного характеру. Усі посткомуністичні держави в період, що настав за змінами режиму й лібералізацією різних аспектів функціонування урядів і суспільств, зіштовхнулися з ростом злочинності, як звичайної, так і організованої, а також з корупцією.

На ряд аналізованих країн, у першу чергу, що виникли на місці колишньої Югославії, ліг додатковий тягар відстрочених трансформаційних процесів, викликаних утягненістю поліції до недавніх міжетнічних зіткнень і збройних конфліктів. Поліція часто була прямо задіяна в цих конфліктах, а іноді, це стосується насамперед підрозділів спеціального призначення, була замішана й у військових злочинах. Завдання трансформації для таких держав ще більш важке, тому що поліція повинна повертатися до звичайних цивільних і правоохоронних функцій після перебування під управлінням військового командування, підпорядкування військовій дисципліні та участі в бойових діях.

Нижче ми стисло порівнюємо досвід держав, розділених на чотири регіональні групи, з погляду певних ключових параметрів. Потім розглянемо деякі з уроків, які можна було б запозичити з цього аналізу у світлі допомоги, наданої Сходові Заходом. Після цього ми проаналізуємо реформу поліції в широкому контексті реформи сектора безпеки (РСБ) і з'ясуємо, що цей порівняльний аналіз може нам дати про зміст РСБ. Насамкінець визначимо, що ще необхідно зробити, а також окреслимо напрямки майбутніх наукових досліджень.

### **Субрегіональні тенденції**

До групи країн Центральної Європи входять Угорщина, колишня НДР, Польща, Чехія і Словенія. Ця група країн узагалі визнана в літературі з питань демократизації як найбільш просунута з погляду зміцнення демократії й створення ринкової економіки. У реформуванні поліції вони так само виділяються як найбільш успішні серед тих, котрі рухаються в напрямку до ефективної й демократичної системи поліції. Разом з тим, між ними існують і певні розходження. Колишня НДР виявляється найбільш успішною країною в цій групі за рахунок значних людських і матеріальних ресурсів, інвестованих Західною Німеччиною в процесі реформи. В усіх цих країнах реформа законодавства просунулася далеко вперед, і спостерігається певний прогрес у сфері деполітизації й

демілітаризації. Однак процес децентралізації поліції протікає набагато повільніше, особливо в Угорщині й Польщі. Прогрес у сфері захисту прав людини неоднозначний, особливо в Чехії й Угорщині стосовно циган і інших етнічних меншин. У той час як громадськість у цих країнах виявляє певне задоволення діяльністю поліції, залишається відкритим питання розгляду скарг громадян на незаконні дії поліції. Існує сильна ймовірність того, що реформи в поліції будуть продовжуватися в контексті триваючого процесу підготовки до вступу в Європейський Союз і міжнародних (Західних) вимог про посилення боротьби з транснаціональною злочинністю.

Румунія й Болгарія, через інтенсивні процеси інтеграції в євроатлантичні структури, хоча й відстають від групи країн Центральної Європи, усе-таки близькі до досвіду своїх сусідів. Розділ, присвячений Румунії, описує ізольованість поліції ери Чаушеску від суспільства, що в поєднанні з навмисною політикою засекречування даних про злочинність, а також тісних зв'язків поліції з румунською комуністичною партією, призвело до зародження міфологізації поліції й поширенню страху суспільства перед нею. Після 50 років тоталітарних репресій це, у кінцевому рахунку, ударило бумерангом по самому режиму в грудні 1989 р., коли поліція стала громовідводом для суспільного страху й гніву. Однак реформа поліції була відстрочена на кілька років після скинення режиму Чаушеску. Більш того, румунська поліція всіляко чинила їй опір. Це продовжувалося аж до 1996 р., коли з'явилася політична воля до проведення реформування поліції, піком якого стали законодавчі зміни 2002 року. З урахуванням швидкого вступу до ЄС Румунія досягла успіху у сфері формальної демілітаризації своєї поліції, одна з перших в цьому регіоні.

У Болгарії фундаментальні реформи в поліції також не проводилися до 1997 р., коли був досягнутий консенсус щодо питання інтеграції Болгарії в євроатлантичні структури, а саме, у Європейський Союз і НАТО. Як і в Румунії, у Болгарії ці цілі виступали основними стимулами інституційної реформи. Проте, автор розділу про Болгарію застерігає, що нездатність держави побороти страх суспільства перед лицем злочинності, корупції й особистою незахищеністю, може підірвати віру в нову демократію.

Реформа поліції в країнах західнобалканської групи повинна перебороти не тільки спадщину десятиліть соціалістичного правління в цих країнах, але й спадщина недавнього авторитарного правління і втягненості у збройні конфлікти, пов'язані з розпадом колишньої Югославії. Спадщина держави Тіто багато в чому нагадує спадщину й інших пост-соціалістичних держав Центральної і Східної Європи в тому сенсі, що поліція функціонувала там як головний інструмент державної безпеки й державного контролю над населенням. Це обумовлювало її перетворення в централізовану й мілітаризовану структуру, що через тісні зв'язки з силами держбезпеки прямо служила інтересам правлячого режиму й охороняла його. З початком югославських воєн аж до середини 90-х рр. поліція у всьому регіоні була безпосередньо втягнута в збройний конфлікт. У деяких країнах (Сербія) вона також стала сильно політизованою. Міжетнічні конфлікти вплинули на національний склад поліції у всьому регіоні, що трансформувалася з багатонаціональною в мононаціональну структуру у всіх республіках і анклавів. Поліція була втягнена в конфлікт через спроби значного збільшення її чисельності, оснащення важким озброєнням і технікою і використання в бойових діях. Спроби збільшення чисельності поліції призвели до зниження рівня професіоналізму, тому що тривалість початкової професійної підготовки була скорочена, а вимоги щодо останньої — знижені.

У Хорватії втягнутість поліції у війну за незалежність забезпечила їй високий рівень суспільної поваги й розмежування між легітимними місцевими поліцейськими силами й



репресивною югославською міліцією. Участь поліції у конфлікті, однак, також послужила посиленню традиційного кодексу мовчання і зміцненню корпоративних зв'язків серед працівників поліції. Наслідком цього стали проблеми, що пов'язані з витисненням корупції з поліції й забезпеченням внутрішнього контролю над неправомірними діями її працівників.

Як результат своєї недавньої участі в конфлікті, більшість країн Західних Балкан є об'єктом допомоги і тиску з боку міжнародних і регіональних організацій, таких як ООН, ЄС, ОБСЄ і Пакт про стабільність. Західно-балканські країни стали центром зусиль на базі багатосторонніх і двосторонніх угод, спрямованих на трансформацію поліції в децентралізовані, професійні й демократичні структури. Ця політика реалізовувалася через моніторинг силами ООН з підтримання миру (Місія ООН у Боснії й Герцеговині, яку у січні 2003 р. змінила Поліцейська місія ЄС), міжнародні зусилля по підготовці поліції, легалізацію окремих моноетнічних поліцейських формувань і державних структур на державному і навіть кантональному рівнях відповідно до Дейтонських мирних угод по Боснії й Герцеговині, а також зусилля ОБСЄ по просуванню й координації реформи поліції в Сербії й Чорногорії. Однак результати міжнародної допомоги виявилися різними. У БіГ вважається, що Дейтонські угоди заморозили етнічно розділену державу, що знайшло своє відображення у створенні етнічно однорідних поліцейських формувань у державних утвореннях. Вимоги щодо реформування поліції в БіГ виходять тільки від зовнішніх сил. На тлі скорочення міжнародної допомоги регіонові встає питання про збереження результатів уже проведених реформ. На інші країни також здійснюється міжнародний тиск з метою професіоналізації й модернізації поліції. Присутність і увага міжнародних сил означає, що проведення реформування поліції відображає тенденцію до переосмислення державами-донорами того, що ж являє собою демократична правоохоронна діяльність. Зазначимо, що держави регіону відчують на собі зниження рівня донорської допомоги, тож актуальним постає питання, чи зможуть ці країни самостійно зберегти поточні темпи реформування в умовах згорання як безпосередньої іноземної присутності, так і їхньої допомоги.

Більш того, країни західнобалканської групи мають загальну проблему у формі злочинних організацій, що виникли в ході воєн і використовують тепер ці країни як транзитні коридори для торгівлі людьми й провозу наркотиків, зброї й іншої контрабанди. Часті скандали свідчать про наявність тісних зв'язків між державними й поліцейськими органами, а також організованими злочинними угрупованнями.

Обидві описані в книзі колишні республіки Радянського Союзу є «важкими» випадками. Вони являють собою приклади спадщини централізованої, мілітаризованої й авторитарної суті поліції радянського періоду, збереження позицій колишньої правлячої еліти у владних структурах і систематичному опорі корінним перетворенням у міліції (поліції). Як Росія, так і Україна відчують серйозні труднощі, обумовлені корупцією і проблемами з реалізацією принципу верховенства права.

Позитивні зміни в розвитку містять у собі початок поступової раціоналізації функцій поліції, що виражається в передачі поліцією іншим відомствам обов'язків, які не відносяться безпосередньо до боротьби зі злочинністю й забезпечення законності і правопорядку. В Україні це добре простежується у звільненні міліції від завдань управління в'язницями. Однак українська міліція зберігає за собою відповідальність за багато інших адміністративних функцій, такі як реєстрація автомобільного транспорту, спостереження за забрудненням навколишнього середовища транспортними засобами, здійснення пас-

портного й імміграційного контролю. Російське федеральне МВС також більше не відповідає за систему протипожежної безпеки або за систему виправних установ, але міліція зберігає за собою виконання багатьох інших адміністративних функцій, як і в Україні.

Росія так само зазнає загроз своїй безпеці, що за масштабами і природою відрізняються від тих, з якими мають справу більшість з розглянутих у цій книзі країн. Загроза тероризму й підривної діяльності в Чечні, наприклад, призвела до розгортання підрозділів міліції в цьому регіоні. Це ще один фактор, що сприяє збереженню воєнізованого характеру російської міліції.

Приклад Росії свідчить, що ще з радянських часів збереглася практика, яка, на перший погляд, нагадує принципи демократичної правоохоронної діяльності, що впроваджуються й сьогодні. Ця практика містить у собі широке залучення громадськості в діяльність щодо профілактики й боротьби зі злочинністю на місцевому рівні за допомогою створення вуличних комітетів, молодіжних груп і вуличних патрулів. Однак політизована природа цих ініціатив у сфері залучення громадськості суперечить практиці звернення за допомогою до громадян на Заході, наприклад, програмі профілактики правопорушень за допомогою сусідів. Ця програма розглядається як продукт громадянського суспільства й соціального капіталу в країнах західної демократії. Навпаки, сьогодні в Росії й інших країнах існують підозри, що повернення до практики добровільної участі громадськості в заходах щодо забезпечення правопорядку ознаменує повернення до державного нагляду і збору інформації про громадян.

Приклад Росії також підтверджує те, що імплементація реформи правової бази діяльності поліції є необхідною, але недостатньою умовою переходу до більш демократично підзвітної й ефективної роботи поліцейських структур. Реструктуризація поліції без зміни її професійної й організаційної культури не призведе до її фундаментальної трансформації. Поліція існує як частина системи, і щоб домогтися корінних перетворень, необхідно приділяти увагу всім основним компонентам системи. Процес реформування вимагає зміни всіх основних аспектів поліцейської діяльності. Більш того, імплементація міцної правової бази поліцейської діяльності в умовах відсутності правової держави й надійних механізмів притягнення до відповідальності працівників поліції й громадян, що порушують закон, не може розглядатися як індикатор реформи.

Аналогічно, концентрація освіти працівників поліції на правових дисциплінах і ігнорування аспектів, зв'язаних з придбанням необхідних практичних знань і навичок поліцейської роботи не призведе до ефективної й демократичної форми роботи поліції. Більш того, як відзначено у випадку з Україною, такі добре підготовлені в правових питаннях працівники міліції, швидше за все, будуть шукати більш добре оплачувану роботу цивільних юристів у приватному секторі.

Ефективність роботи поліції є головним компонентом довіри до поліції. Поліцейська організація, що в суспільстві сприймається як неефективна, пасивна або корумпована, як, наприклад, російська або українська, буде відчувати брак громадської довіри. Більш того, розвиток службової етики є необхідною умовою зміцнення переконання громадян у тому, що міліція піклується, насамперед, про безпеку простих людей.

Аналіз досвіду Росії й України також підкреслює необхідність існування механізмів зовнішнього цивільного контролю з урахуванням внеску, що вони могли б зробити у викорінюванні корупції в міліції й зміцненні суспільної довіри до цього інституту та його працівників. Українська міліція відображає стан суспільних інститутів у цілому, з моменту здобуття незалежності з погляду опору структурним реформам колишньої правлячої

еліти радянського періоду, що зберегла владу й донині. Міліція залишається надзвичайно мілітаризованою, ієрархічною й централізованою структурою. Вона продовжує демонструвати характерну для радянської епохи практику авторитарного управління, надлишкової централізації й надмірної таємності.

Як у Росії, так і в Україні, влада використовує показник розкриття злочинів як індикатор роботи міліції з розслідування й попередження злочинності. Робота міліції оцінюється відповідно до показника розкриття (відсоток розкритих справ). Насправді, показник розкриття не відображає вірогідно ні ефективності роботи поліції, ні дійсного рівня злочинності. Виступаючи основним показником оцінки діяльності міліції, рівень розкриття став предметом маніпуляцій, і цей показник часто виростає до неймовірних розмірів. У радянський період відсоток розкриття був надзвичайно високим, часто перевищує 90%. Нереалістичні цифри розкриття ведуть до того, що міліція в обох країнах не реєструє багато злочинів, особливо тих, що важко розкрити. У результаті ті злочини, які звичайно зачіпають інтереси широких мас населення, наприклад, квартирні крадіжки або викрадення автомобілів, часто не реєструються і не відображаються офіційною статистикою. Акцент на відсотках розкриття також означає, що поліція навмисно не реєструє ті злочини, що, швидше за все, не будуть розкриті. Реформи, проведені російською владою, передбачають реєстрацію всіх злочинів, про які заявляють громадяни. Оцінка діяльності міліції, що ґрунтується на більшій кількості параметрів, чим відсоток розкриття, стала однією зі спроб боротьби з навмисним небажанням реєструвати злочини й фальсифікацією показників розкриття.

## Уроки, винесені з досвіду реформування

### *Риторика й дії*

Серед авторів існує думка, що поліцейські реформатори в країнах Центральної і Східної Європи навчилися правильній демократичній мові, але вони ще не здатні перевести знання цілей, цінностей, належної практики й відповідних моделей у дії з реформування поліції. Цілком очевидно, що керівники поліції й реформатори добре знають, що таке міжнародні стандарти й права людини; що демократична правоохоронна діяльність спрямована на службу суспільству; як залучати громадськість до охорони правопорядку; а також важливість залучення інститутів громадянського суспільства до контролю над поліцією. Ніхто, навіть в умовах погіршення стану безпеки, що має місце у всіх країнах, не використовує дискредитовану риторичку колишніх соціалістичних поліцейських систем. Крім того, створюється враження, що керівники поліції цілком серйозні, коли вони використовують нову мову й заявляють про готовність до впровадження її у практику.

Є інструментальні й філософські причини використання нової мови. З інструментальної точки зору, нова мова використовується у всіх країнах Центральної і Східної Європи (з можливим винятком для Словенії<sup>1</sup>) через тиск, що робиться регіональним і міжнародним

<sup>1</sup> Видається правильним твердження, що реформи в Словенії є результатом внутрішніх процесів, а не зовнішнього тиску. Але що стосується змісту реформи, чи то поняття демократичної правоохоронної діяльності або така специфічна практика, як організація муніципальної поліції, — усе це відображає знайомство ініціаторів реформ з новими технологіями поліцейської роботи на Заході й досвідом реформування в інших державах Центральної і Східної Європи. Механізми й ініціатори реформ можуть бути різними, але їхні цілі й зміст аналогічні досвідові інших країн регіону.

співтовариством на політичне й поліцейське керівництво цих держав. В усіх розділах книги відзначається важливість факту членства у великому регіональному європейському співтоваристві, в основному, з причин економічного характеру, хоча не можна не зважати й на психологічні аспекти. Але для того, щоб домогтися вступу (до ЄС або НАТО), країни повинні відповідати граничним вимогам щодо демократичного розвитку суспільства, включаючи систему безпеки. Вимоги до кандидатів до вступу передбачали проведення відповідних реформ у структурах поліції Центральної і Східної Європи. І тільки у випадку задоволення цих вимог, процес вступу ініціювався. У деяких випадках, таких, як Сербія (і Косово), а також Боснія й Герцеговина, міжнародні радники ефективно контролюють процес реформування поліцейської системи минулого. Підсумовуючи, можна сказати, що міжнародні вимоги й контроль, а також бажання стати членом європейського співтовариства поставили центрально- і східноєвропейські країни в регіональний навчальний клас, у якому їхня діяльність оцінюється діючими членами співтовариства відповідно до стандартів, що відбивають західні демократичні концепції й цінності.

З філософської точки зору реформатори знають, що старі системи необхідно замінити й реформувати. Вибору, дійсно, не існує з урахуванням руху до демократичних і ринкових реформ у регіоні. Професіоналізм, ідея служіння суспільству, норми кодексу честі, створення правової бази функціонування системи безпеки — усе це беззастережно приймається реформаторами, навіть якщо й можуть бути деякі застереження у відношенні специфічних аспектів демократичних реформ, таких як зовнішній контроль і підзвітність<sup>2</sup>. У кінцевому рахунку, реформатори сподіваються, що реформи зроблять поліцію більш ефективною, що призведе до більшого прийняття поліції громадськістю, а роботу — легшою, що позитивно позначиться й на загальній ситуації.

Міжнародний пресинг сам по собі відбиває мінливі концепції організації роботи поліції, що набула чіткої форми в західних демократіях в останній чверті століття. Робота з опорою на громадськість, наприклад, є нововведенням усюди. Не дивно, що ця концепція знайшла своє відображення в міжнародних моделях і програмах допомоги, а також вимогах до реформування. Також не дивно, що реформатори поліції в центрально- і східноєвропейських країнах хочуть, щоб їх асоціювали з останніми досягненнями поліцейських технологій. Міжнародні моделі і приклади можуть бути нав'язані або затребувані, але вони є й об'єктами імітації й певних стандартів, за якими визначається рівень сучасності й професіоналізму поліції.

Міжнародні вимоги стали образою почуттів національного суверенітету та його особливостей, але, що більш важливо, забезпечили внутрішніх реформаторів вагомим аргументом та інструментом для реформи. Стало неможливим говорити про роботу поліції в якихось інших термінах, крім тих характеристик, що властиві західним демократіям. Навіть знову виникла ностальгія за старими добрими часами, коли були не тільки репресії, але також і почуття більшої особистої захищеності від звичайних злочинів, що виникає постійно, коли відбувається ріст злочинності та організована злочинність захоплює велику частину економічного життя, не може приховати того факту, що погляди на

---

<sup>2</sup> Опір поліції зовнішньому контролю зустрічається досить часто навіть там, де поліція відповідає вимогам суспільства й дотримується у своїй діяльності демократичних принципів. Зовнішній контроль входить у протиріччя з професійними цінностями — досвідом, знанням особливостей роботи з населенням, вимогами до автономії, правом на самодисципліну. Усе це буде чинити опір на практиці, а не на словах, як це буває з іншими професійними групами, наприклад, юристами чи лікарями.

роботу поліції змінилися. Люди хочуть більшої безпеки, але не в обмін на репресивні державні установи, одною з яких раніше виступала поліція.

Можна поставити прагматичне запитання, як довго можна використовувати нову риторику, якщо вона не буде супроводжуватися ефективними реформами, перш ніж нові концепції роботи поліції втратять свій блиск, і до того, як громадянське суспільство й держава зневіряться в цілях і політиці реформування. У якийсь момент реформи повинні стати видимими в житті звичайних людей (особливо маргінальних групах) і в тому, як з ними поводить ся поліція. Якщо поліція не змінилася, або якщо не видно змін у повсякденній її роботі, тоді всі інші законодавчі, організаційні і риторичні реформи будуть мало що значити. Місце для реформ поліції — на вулиці. І це вимагає особливої поліцейської культури.

Пошук відповіді на питання, чи має місце зародження нової поліцейської культури, є нелегким дослідницьким проектом. Також не зрозуміло, яка кадрова політика (набір, освіта, підготовка, дисципліна й заохочення), управлінські стратегії, організаційні структури, тактика взаємодії (з громадянським суспільством і іншими державними установами) призведуть до утвердження необхідних норм і відносин. Однією з істотних прогалин у цих розділах (з деякими винятками) є відсутність голосу рядових поліцейських. Що вони думають про суть реформ, тому що саме вони повинні імплементувати реформи, переводити риторику в практику.

Необхідне проведення додаткових досліджень не тільки заради цікавості або щоб забезпечити роботою дослідників, але й для розробки ефективної політики. Якщо відповідь на демократизацію роботи поліції знаходиться на вулицях (короткий термін для всіх контактів поліції з громадянським суспільством), тоді розуміння того, як створити поліцейську культуру (а не дозволити їй розвиватися спонтанно й у власних інтересах), що визначить її необхідну поведінку, є актуальною проблемою.

### ***Напрямки реформи***

Інший висновок, що випливає з аналізу, представленого в книзі, полягає в тому, що реформування поліції цілком залежить від політичного життя країни. Поліцейська діяльність — це влада. Контроль над діяльністю поліції робить могутнім. Утрата контролю — безпорадним. Запропоновані реформи поліцейської діяльності завжди будуть оцінюватися всіма внутрішніми силами (громадськими групами, політичними лідерами, політичними менеджерами, внутрішніми і міжнародними реформаторами) за тим, як реформи перерозподілять контроль і владу, а також за критерієм справедливості й ефективності. Не існує нейтрального, аполітичного способу говорити про поліцію, оцінити її роль і роботу. Звичайно, мова справедливості й ефективності буде говорити як за, так і проти реформ.

Книга насичена прикладами політики щодо поліції. Поліція всюди є частиною політики. Проте, у державах Центральної і Східної Європи, що знаходяться в процесі переходу до нових форм політичної діяльності, економічної організації й відносин держава — суспільство, політичні ролі поліції і вплив реформування поліції на ймовірні результати процесу переходу є більш очевидними і зрозумілими для усіх. Кожен розділ детально описує динаміку захисту і протидії, пошуку управління процесами реформування.

Політика поліцейської діяльності може бути простежена на різноманітних прикладах. Спроби прямо маніпулювати поліцією і створенням особливих поліцейських підрозділів для досягнення політичних і особистих цілей можуть бути виявлені в цих країнах. Зміни в

політичних долях і складах урядів будуть пов'язані зі змінами в особовому складі і пріоритетами поліції. Іншим прикладом є «безперервне оновлення» закону про поліцію. Нові політичні лідери намагаються «виправити» те, що вони вважають неприйнятним, націленим на помилкові цінності, і неефективним у минулих реформах поліції. Результатом є організаційна нестабільність і неефективність діяльності поліції, тому що поліція намагається визначити, що належить до її роботи та пріоритетів, і як адаптуватися та пристосуватися до зовнішніх вимог. Гонитва за ресурсами, що, майже за визначенням, жалюгідні в перехідних суспільствах, обмежує здатність поліції набирати на службу нових працівників і оснащувати поліцію необхідним спорядженням. Частим явищем у всіх центрально- і східноєвропейських країнах є відтік офіцерів поліції у приватні, а іноді й кримінальні структури, де краще платять. Поліція стає тренувальною й іспитовою площадкою, утримуваною платниками податків, для приватних охоронних агентств. Етнічний, класовий і гендерний склад поліції є політичним питанням, також як і прагнення реформаторів найняти кращих кандидатів, незалежно від їхнього минулого, або бажання політичних діячів і громадських груп укомплектувати поліцію «своїми» людьми. Якість буде конфліктувати з політичною відданістю і груповою лояльністю.

Вирішальна роль політики усвідомлюється міжнародними реформаторами, але в абстрактному і, здебільшого, негативному вигляді. Крім того, є підозра, що міжнародні реформатори принижують роль політики у своїх обґрунтуваннях необхідності реформ. Донорська конкуренція й недостатність співробітництва — добре відомі факти, також як і захист національних стилів та моделей роботи поліції.

Реформатори знають, що робота поліції є суб'єктом політики, але вважають, що політичний вплив має бути мінімізований у практиці поліції. Але політика є необхідною для легітимізації нових систем поліцейської діяльності. Підсумовуючи, можна сказати, що реформа поліції — це політичний процес, а не просто перехід або прищеплення технічних, управлінських або оцінних навичок.

### ***Конституційні й законодавчі реформи необхідні, але недостатні для трансформування поліції***

Дотримання основних прав людини і створення механізмів контролю, а також правової бази діяльності поліції є необхідними умовами демократичного контролю й підзвітності. Більш того, є важливі нормативні акти, які необхідно імплементувати суспільству, що знаходиться на перехідній стадії, для того, щоб подолати зростаючу злочинність, особливо організовану. Одним з прикладів цього є положення про забезпечення імунітету свідків, що раніше входили до складу злочинної групи й дали показання проти неї (див. розділ, присвячений Польщі). Таким чином, поки є необхідність у законодавчій реформі, недостатньо просто забезпечити демократичну й ефективну роботу поліції. Організаційна культура повинна пройти трансформацію, а працівники поліції відчувати свою відповідальність за нелегітимну поведінку й порушення прав людини. Як відзначає Пагон у своїй статті, постійні проблеми, такі як традиційна поліцейська субкультура, менталітет «ми — вони», поліцейська жорстокість не можуть бути переборені прийняттям нових законів і правил. Це може бути подолано роботою з людьми на повсякденній основі, зміною своїх відносин і почуттів, керуванням своєю діяльністю й наслідками своєї поведінки, демонстрацією прикладу, створенням належного морального клімату, управлінням соціальними відносинами тощо.

Більш того, правова реформа може служити як би «умінням показати товар лицем» за відсутності фундаментальної реформи, як це спостерігалося в Росії у зв'язку з триваючою політизацією міліції.

### ***Зміст реформ: три маленькі «д» і одна велика «Д»***

Лише одна концептуальна схема щодо цілей реформ є спільною для більшості розділів книги, а саме: три маленькі «д», тобто децентралізація, демілітаризація і деполітизація, складають одну велику «Д», тобто демократизацію. Ці три маленькі «д» є, в основному, реакцією на поліцейські системи, властиві соціалістичним, державним і контрольованим партією, репресивним і політизованим системам радянського періоду. Ці три маленькі «д» сприяють рятуванню поліцейських систем від тих характеристик, які зробили їх інструментами держави і влади еліти, що не реагує на запити громадянського суспільства. Демократичну поліцейську діяльність часто трактують як діяльність на благо суспільства або народу, а не партії або держави. Досягнення цих трьох маленьких «д» означає підготовку ґрунту для реалізації демократичної практики. І навпаки, якщо це не буде забезпечено, то реформи поліції не зможуть досягти демократичних стандартів.

Ці три маленькі «д» в основному сприймаються як реакція на минуле, але також і як невід'ємний компонент демократичної форми поліцейської діяльності. Небезпека полягає в тому, що при такому реагуванні на минуле, часто не знаючи причин зловживань, демократичні цінності й практики можуть бути оманними.

### ***Децентралізація***

Централізацію/децентралізацію можна співвіднести з організаційною структурою поліції. Усі повноваження прийняття рішень залишаються в руках верхівки командної ієрархії, що, у свою чергу, у політичних системах державного соціалізму контролюються рівнобжними партійними органами. У централізованих системах будь-яка поліцейська структура (звичайна або міліцейська, державної безпеки, прикордонна варта) контролюється на високому політичному рівні. Централізація/децентралізація може відноситися, як це і відбувається в муніципальній поліцейській системі, до розподілу або переміщення повноважень і права на прийняття рішень на нижчі рівні організації. У децентралізованій системі, навіть якщо структура може бути формально централізованою, працівники поліції мають делеговане їм право приймати рішення й реалізовувати їх у життя (у межах широких легальних і організованих рамок), які відображають місцеві умови та їхню професійну думку.

У державних соціалістичних системах поліція була занадто централізована з погляду контролю й управління, навіть якщо організаційний устрій характеризувався розподілом повноважень і контролем з боку місцевої влади. Контроль завжди був централізованим, і нічого не можна було зробити всупереч директивам і вказівкам, спущеним з центру і затвердженим партією. В основному, це стосувалося внутрішньої культури й управлінської практики. Працівники поліції робили тільки те, що їм наказували, не виявляючи ніякої ініціативи, і, звичайно ж, не робили нічого такого, що могло б піти врозріз з вказівками з центру, без санкції керівництва. Один з найбільш широко описуваних аспектів дій поліції в державах західної демократії — здатність офіцера поліції використовувати особисту свободу прийняття рішення у своїй роботі — що дуже рідко спостерігалося в соціалістичних поліцейських структурах.

Загальна проблема в більшості проаналізованих випадків — триваюча de facto централізація поліцейських організацій, незважаючи на те, що муніципальна поліцейська структура повільно, але впевнено завойовує популярність, принаймні, на декларативному рівні. У деяких державах були зроблені перші спроби децентралізувати поліцію, але вони не доведені до кінця, а в деяких випадках спостерігався і зворотний процес (Угорщина, Македонія). В інших державах децентралізація проводилася занадто повільно, щоб стати необоротним явищем. Джобард стверджує, спираючись на досвід колишньої НДР, що децентралізація поліції була sine qua non<sup>3</sup> її демократизації. Однак децентралізація процесу прийняття рішень, що є основною характеристикою муніципальної поліції, не буде реалізована шляхом зміни організаційних схем. Вона вимагає зміни підходів поліції до свого права на свободу прийняття рішень. Без свободи прийняття рішень практично неможливо створити муніципальну поліцію. До того ж, здебільшого процеси децентралізації, що мали місце в центральній- і східноєвропейських державах, були проведені на рівні організаційної структури. Реформи стали більше реакцією на централізовану природу соціалістичних систем, чим потребою в реалізації свободи прийняття рішень. Існувала думка, що це не є метою реформ. Термін «свобода прийняття рішень» звучить занадто незвичайно, він має на увазі довільність і відсутність систематичності, спонукає до корупції і зловживань владою, а також ускладнює зовнішній контроль і підзвітність. До того ж, її важко уявити у вигляді політики або практики, а отже, важко і спланувати, цьому важко навчити й майже неможливо оцінити. Останнє, що ми хочемо сказати на захист реформ, це те, що поліції слід мати право на прийняття своїх власних рішень.

Деякі автори відзначають, що на мікрорівні варто заохочувати спроби окремих громадян брати участь у правоохоронній діяльності та співпрацювати з поліцією. Однак у більшості цих країн вже існував комуністичний досвід залучення громадян до діяльності поліції, що ґрунтувався на ідеологічних і матеріальних стимулах. Більше, у поліцейських організаціях комуністичного періоду мали місце інтенсивні спроби створення «муніципальної поліції», що виражалися в тому, що працівники поліції патрулювали вулиці району, у якому вони самі жили. Близькість до громадян та інтерес до їх приватного життя з боку працівників поліції полегшував, однак, здійснення спостереження за ними, а інформація, яку вони збирали, могла передаватися в політичну поліцію. Більш того, модель «муніципальної поліції», що практикувалася в комуністичних державах, наприклад, НДР, перевершувала аналогічну практику в будь-якій іншій країні західної системи. Складається також враження, що хоча на початку процесу трансформації й було прийнято ряд нормативних актів, що забезпечують захист ув'язненому й обвинуваченому у вчиненні злочину, захистові прав жертв злочинів не надавалося належної уваги. Це спричинило обурення, безпорадність і небажання допомагати поліції з боку свідків злочинів. Ці невдалі намагання налагодити співробітництво з населенням обумовлювали збільшення невдоволення правоохоронними органами й системами кримінальної юстиції, що могло призвести до спроб окремих громадян узяти правосуддя у свої руки.

### *Демілітаризація*

Також як і децентралізація, демілітаризація може стосуватися різних аспектів поліцейської діяльності. Звичайно вважається, що поліція, будучи службою сервісу, що

---

<sup>3</sup> Обов'язковою умовою.



розглядає громадянське суспільство (особливо жертв) як клієнтів і акціонерів, повинна організаційно відрізнитися від військових структур. Небезпека мілітаризованої поліцейської діяльності є, в основному, питанням духу й культури організації, а не питанням інституціонального характеру. Будучи частиною військової структури, поліція заражається військовими цінностями, відносинами й поведінкою, що не підходять для цивільної служби. Військові борються і прагнуть знищити ворога будь-якими засобами; поліція захищає суспільство, жертв й обвинувачуваних законним чином, а потім передає справу іншим організаціям. Небезпека полягає в тому, що мілітаризована поліція почне поводитися зі своїми клієнтами як з ворогами, що мають бути знищені або знешкоджені будь-якими засобами.

Демілітаризація духу й культури досить важлива, і це може бути досягнуто досить просто, якщо усунути інституціональний союз з військовими структурами. Мілітаризація багатьох поліцейських організацій по всьому регіону пояснює те, чому поліцейське керівництво продовжує залишатися авторитарним за природою, а поліцейська діяльність — часто репресивною за характером. Поліцейські організації, структуровані в надзвичайно централізовану, військового типу організаційну ієрархію й систему управління, не сприяють появі в працівників поліції почуття особистої відповідальності за захист прав громадян, також як і не сприяють розвитку професійних навичок самостійного прийняття рішень, характерних для західної поліції.

### *Деполітизація*

Поліція в соціалістичних системах була інструментом держави й партійного керівництва. Вона виконувала все те, що їй наказували політичні керівники, не звертаючи увагу на конституційні права, легітимні заборони або місцеві умови (якщо це не було схвалено вищими інстанціями). Виведення поліції з політичного процесу є головною метою реформ. Деполітизація спричиняє зміну функціональних обов'язків поліції: замість захисту політичного режиму й уряду вона забезпечує громадську безпеку за допомогою поліцейських повноважень і обов'язків, визначених законом. Демократична поліція — це підпорядкування букві закону, а не політичним вимогам.

Деполітизація й політичний нейтралітет поліції — це загальна проблема, що постає перед поліцейськими організаціями всього регіону. З урахуванням недавньої історії, коли комуністичні партії здійснювали контроль над поліцією, а поліція використовувалася для захисту колишнього політичного режиму, не дивно, що деполітизація була однією з найперших реформ, початих молодими демократіями. Триваюча політизація вищих рівнів цивільної служби, однак, є тенденцією, що зазвичай характеризує перехідні держави. Це також відбивається й на сфері поліцейської діяльності.

Проте, існує й небезпека перегинів, що виражається в поголовному позбавленні політичних прав працівників поліції. Поліцію в більшості держав позбавили навіть елементарних політичних прав, якими володіє всякий громадянин. Але як було доведено на досвіді західних демократій, якщо не будуть ставитися з повагою до демократичних прав самої поліції, то й вона, у свою чергу, не буде поводитися з громадянами з такою ж повагою. Демократія має на увазі певний рівень довіри. Це стосується й поліції.

### *Досягнення і невдачі*

Вигоди від проведення реформ загалом зрозумілі. Спочатку з'явиться ймовірність того, що поліція завоює більше визнання народу, а в остаточному підсумку — й більшу довіру.

Менш зрозуміло, що ж буде втрачено. Один загальний феномен, характерний для країн, описаних у книзі, — сплеск злочинності. Реформи припускають певний ступінь організаційного безладу, скорочення персоналу з різних причин (чистки, перехід на роботу в приватний сектор, звільнення у зв'язку з досягненням граничного віку, недостатній освітній рівень), зростання вимог з боку громадськості про посилення жорсткості поліцейської діяльності й спрощення процесуальних процедур у поліції. Спочатку поліції й політичним лідерам буде важко опиратися таким вимогам, а правозахисні структури (в основному, міжнародні й місцеві неурядові організації) будуть зазнавати осуду (наприклад, ICHRP, 2003).

Інші наслідки реформ, що відзначені в деяких розділах, — це невідповідність між неформальними і формальними аспектами діяльності поліцейських систем періоду державного соціалізму. У деяких країнах, таких як Словенія і колишня НДР, соціалістична поліція підтримувала тісні контакти з місцевою громадськістю (або місцевими керівниками). Нові системи у своїх спробах контролювати політичний вплив роз'єднали поліцію з громадськістю, навіть, незважаючи на те, що була проголошена ідеологія муніципальної поліції. Коротко кажучи, не всі поліцейські системи соціалізму були схожі одна на одну, не всі були однаково централізованими та відірваними від реальних умов.

### **Підзвітність і довіра**

У той час як деякий прогрес відзначається в розвитку структур поліцейської підзвітності, підзвітність найчастіше є внутрішньою справою поліції або міністерства внутрішніх справ. Мають місце розслідування скарг на дії працівників поліції, що тягнуть незначні дисциплінарні дії та санкції. Єдиним винятком є Боснія й Герцеговина, де діяльність поліції знаходилася під контролем ООН, а тепер — поліцейської місії ЄС. Деякі країни впровадили зовнішні цивільні органи контролю над діяльністю поліції. Угорські парламентські омбудсмени з прав людини, захисту прав меншин, а також захисту інформації являють собою наочний приклад. Про систему парламентського контролю в більшості розділів книги згадується мимохідь, що створює враження, що цей вид контролю є відносно слабким механізмом стосовно поліції. Прокуратура традиційно відіграє важливу роль у цих державах, проводячи розслідування правопорушень, скоєних працівниками поліції. Роль судів як механізму контролю зазвичай виявляється неадекватною, і в цих країнах, на відміну від західних держав, не прийнято звертатися за допомогою до суду.

Рівень довіри народу до поліції все ще дуже низький. Громадяни центрально- і східноєвропейських країн продовжують неохоче повідомляти в поліцію про всі злочини, часто не вірячи в те, що поліція стане реєструвати ці злочини або буде активно працювати над розкриттям. Приклади Росії й України, зокрема, свідчать про це небажання звертатися в міліцію і відсутність довіри до неї.

У випадках з деякими з держав, що раніше входили до складу Югославії, та активна роль, яку зіграла регулярна поліція у війнах за незалежність (Словенія, Хорватія), значно сприяла підвищенню рівня суспільної довіри і, отже, затребуваності поліції. Однак забезпечити підзвітність, очевидно, було неможливо через вплив почуття фронтового братерства на підвищення рівня взаємної лояльності серед працівників поліції й посилення кодексу мовчання, як про це говорилося в розділі, присвяченому Хорватії.

З явищем низького рівня громадської довіри до поліції тісно зв'язана середньо- і широкомасштабна корупція, що зачіпає поліцію й інші державні структури. В усіх державах, розглянутих у книзі, спостерігалось зростання злочинності, включаючи й організовану

злочинність. Ріст рівня злочинності у всьому регіоні висунув на перший план необхідність підвищення ефективності діяльності поліції з попередження й розкриття злочинів. Виникнення організованої злочинності та чиновницької корупції ще більш підкреслило незадовільний стан існуючих поліцейських організацій. В усьому регіоні визнано, що необхідна більш тісна міжнародна співпраця для боротьби з транснаціональною злочинністю, як, наприклад, контрабанда. Констатується поліпшення двосторонніх і багатосторонніх контактів, зокрема, з Євросоюзом. Однак питання, чи супроводжуються вимоги до поглиблення міжнародного поліцейського співробітництва вимогами підвищення рівня демократичної підзвітності, — усе ще залишається відкритим.

Одним з пояснень повільних, а іноді й поверхових реформ поліцейської діяльності в регіоні є те, що уряди неохоче йшли на радикальні реформи, коли соціальні, економічні та культурні зміни чинили додатковий тиск на систему кримінальної юстиції, тобто коли спостерігався ріст злочинності. У посткомуністичних країнах відзначається значне зростання злочинності, майже до рівня західних держав. Страх перед злочинністю переважає в цих суспільствах, і зростання злочинності часто провокує вимоги громадськості повернутися до репресивних підходів у боротьбі зі злочинністю, а також соціального контролю. Соціально-політичний контекст у багатьох посткомуністичних суспільствах такий, що рівень злочинності і страх перед нею призводить до того, що пріоритет віддається діяльності щодо підтримки порядку і боротьбі зі злочинністю, у той час як питанням захисту прав людини і громадянських свобод, а також прав обвинувачуваних і ув'язнених приділяється набагато менше уваги.

Зростання злочинності також сприяло ослабленню спроб упровадження механізмів контролю. Замість цього в ряді країн пріоритет віддавався спробам зробити поліцію більш ефективною. У деяких державах, наприклад, Угорщині, багато хто розглядає поліцію як організацію, що успішно використовувала тривогу громадськості у зв'язку з ростом злочинності для того, щоб спробувати взяти у свої руки контроль за ходом реформи. Інакше кажучи, основну тривогу громадськості в обстановці, що характеризується високим рівнем злочинності й наявністю в громадян почуття незахищеності, очевидно, викликає стан громадської безпеки, а не демократична правоохоронна діяльність. Політична нестабільність або рівень злочинності можуть бути, і були використані для того, щоб виправдати існування сильної поліції. Крім цього, поліцію в цих країнах обвинувачували у використанні зростання злочинності і страху громадян перед нею для зміцнення своїх професійних інтересів і опору закликам до більшої прозорості й підзвітності.

### **Роль поліції в реформі сектора безпеки**

У перехідних суспільствах поліцейські реформи є частиною великого процесу трансформації як суспільних умов у цілому, так і «сектора безпеки» зокрема. Поняття «реформа сектора безпеки» (РСБ) з'явилося зовсім недавно для позначення змін з метою створення більш ефективної, легітимної, підзвітної та стійкої системи безпеки і почуття захищеності в громадян.

Ця книга зробила свій внесок у появу літератури про реформу сектора безпеки шляхом аналізу проблем у сфері реформування поліцейських систем ряду держав, що протягом останніх 15 років активно працювали над трансформуванням всієї архітектури структури безпеки та її інститутів. Хоча поліцейська реформа є тільки частиною реформи всього сектора безпеки, цей аспект є основним. Його значення не завжди усвідомлюють ті, хто

акцентує свою увагу на інших аспектах забезпечення безпеки, зв'язаних, наприклад, зі збройними силами й розвідувальними органами. Досвід реформування систем громадської безпеки і поліції, що описано вище, може бути показовим для фахівців й інших сфер безпеки. Ця книга також пропонує деякі нові напрямки досліджень у сфері реформування сектора безпеки.

Перспектива реформи сектора безпеки обумовлює наш інтерес до взаємодії різних правоохоронних відомств, а також до їхніх програм реформування. Зокрема, у цьому дослідженні відзначалося, що реформування поліції в перехідних суспільствах вимагає проведення паралельно реформи систем судустрою й кримінальної юстиції. Як і реформування поліції, реформи органів суду й кримінальної юстиції вимагають більше, ніж просто організаційних змін: їх також можна розглядати як політичні явища, що передбачають зміну способу мислення, відносин і очікувань як у самих системах судустрою і кримінальної юстиції, так і серед політиків та громадськості.

Інший вид взаємозв'язку між реформами поліції, що, з одного боку, підвищують рівень громадської безпеки, а з іншого боку — сприяють стабільному економічному розвитку, є стрижнем реформи сектора безпеки. Про цей зв'язок згадувалося мимохідь, він ще не був глибоко вивчений. Можливо, що спроби його вивчення можуть бути навіть передчасними доти, поки ми не вивчимо параметри кожного з компонентів сектора безпеки. Необхідне проведення додаткових досліджень для того, щоб, наприклад, досліджувати концептуальні зв'язки між окремими компонентами сектора безпеки й оцінити їх емпіричним шляхом з метою розробки більш ефективної політики й програм допомоги. Незважаючи на це, уже сьогодні проглядаються цікаві напрямки досліджень, такі як, наприклад, вивчення взаємозв'язку між рівнем забезпечення громадської безпеки, а також довіри до правоохоронних структур, з одного боку, і прямими інвестиціями, з іншого. Іноземні інвестори звичайно уникають країн з високим рівнем корупції й організованої злочинності. Це стосується навіть і представників діаспори, які можуть переправляти гроші на батьківщину і витратити їх при відвідуванні рідних місць, але відмовляються вкладати туди свої капітали. Забезпечення стабільної безпеки, включаючи утвердження принципів верховенства закону, допомагає зародженню ділової довіри і, зрештою, сприяє економічному розвитку.

У перехідних суспільствах, що розглядаються в цій книзі, також спостерігався швидкий розвиток приватних поліцейських і охоронних фірм, що, у свою чергу, відображало незадовільний стан суспільної безпеки й різке зростання злочинності, а також виникнення організованої злочинності й масової корупції. Перспектива реформування сектора безпеки виявила б вплив росту приватного сектора охоронного бізнесу на уявлення громадськості про рівні своєї безпеки й довіри до державних правоохоронних органів. Становить інтерес і проблема переходу кадрів з поліції в приватні охоронні фірми, і як це явище впливає на практичну діяльність поліції та загальний стан охорони громадського порядку. Також залишається не дослідженим питання, чи вплинув на результати роботи поліції прихід у її ряди демобілізованих солдатів, особливо в постконфліктний період, колишніх працівників державної безпеки й розвідки. Поки йде дискусія про добір кадрів у поліцію, залишається відкритим питання про вплив горизонтальних переміщень кадрів між окремими компонентами сектора безпеки на рівень професіоналізму й результати практичної діяльності.

Матеріали нашої книги ясно вказують на те, що міжнародне співтовариство може відігравати важливу роль у проведенні реформ у поліції і у всьому секторі безпеки. Міжнародна

увага і підтримка виявлялися корисними в передачі знань і досвіду реформованим поліцейським організаціям тоді, коли ця допомога була систематичною і цілеспрямованою. Вона, зокрема, допомогла нарощуванню потенціалу поліції всього регіону в справі боротьби з організованою злочинністю. Країни Центральної і Східної Європи перебувають у зоні особливої уваги урядів західних держав і їхніх поліцейських відомств з метою зміцнення можливостей місцевих правоохоронних органів для ведення більш ефективної боротьби з організованою і транснаціональною злочинністю. Проте, існує ймовірність того, що допомога Заходу, що зараз сконцентрована на боротьбі з організованою злочинністю й нелегальною міграцією, негативно впливає на вироблення пріоритетів поліцейської діяльності в державах регіону і створює привілейовані служби в поліції, такі, як, наприклад, прикордонна поліція, що одержують лівову частку міжнародної допомоги, ресурсів та уваги, на відміну від інших, менш престижних, підрозділів. Огляд реформи сектора безпеки нагадує нам про те, що реформа поліцейської роботи, як і будь-якої іншої сфери публічної діяльності, є не тільки технічною, але й політичною справою, як з погляду внутрішньої політики, так і міжнародної. Допомога, важелі, санкції й умови — усе це засоби, що використовуються міжнародним співтовариством у справі захисту та реалізації своїх інтересів.

Водночас не слід перебільшувати вплив міжнародного співтовариства на процеси реформування поліції. Хоча саме завдяки міжнародній допомозі та її тискові значною мірою й були ініційовані та реалізовані деякі реформи поліції в міжнародному протектораті Боснії й Герцеговини, перспектива подальшого продовження цих реформ не ясна у світлі поступового виведення міжнародних сил. В інших умовах, як, наприклад, у Словенії, міжнародний вплив на реформу поліції, як це було показано в книзі, обмежувався оперативнотехнічними питаннями, оскільки поліція не відчувала довіри до іноземних ідей і підходів. Таким чином, хоча міжнародна допомога й може впливати на стан і темпи реформування сектора безпеки, вона не може замінити консенсусу або політичної волі на місцях для того, щоб підтримувати й імплементувати дух реформування.

## **Уроки, перспективи**

Можливо, найважливіший урок, що ми можемо засвоїти з усього цього дослідження, такий: корінних перетворень у поліції не можна досягти без глибокого та детального розуміння сукупності умов і контекстів, що впливають на ідеологію й роботу поліції. Часткові реформи, пов'язані або з організаційними нововведеннями, або з новими формами взаємодії з суспільством, або зі структурами й процесами підзвітності, або з особливими формами боротьби зі злочинністю, не принесуть бажаних результатів, якщо вони не будуть ув'язані з іншими факторами, що впливають на діяльність поліції.

Наприклад, механізми підзвітності, важливість яких важко переоцінити, будуть усього лише словами і структурами, якщо їх не ув'язати із загальними для поліції ідеологією, управлінськими технологіями й залученням громадськості. Можна зробити обережний висновок, що в будь-якому суспільстві ніякі внутрішні й зовнішні механізми підзвітності не будуть ефективно працювати тільки завдяки зусиллям осіб, що обслуговують ці механізми. Вони можуть завзято трудитися, але ефективність їхніх зусиль буде дорівнює нулю. Їхні зусилля ніяк не позначаться на результативності механізму підзвітності.

Майбутнє дослідження могло б бути сконцентроване на питанні, як ці держави намагаються побудувати поліцейську культуру, у якій повага до справедливості, прав людини

та її гідності є головною характеристикою всієї поліцейської діяльності. Які ж механізми зможуть забезпечити сприйняття поліції не як силового інструмента правлячого режиму, а структури, що обслуговує суспільство й відстоює права людини? Яка роль поліцейського керівництва перехідних держав у справі трансформування правоохоронної практики? Чи можливі дебати або навіть дискусія з питань поліцейської етики в цих суспільствах? Також може бути досліджена проблема впливу міжнародного поліцейського співробітництва і зміцнення контактів з поліцією інших держав з питань внутрішньої поліцейської культури.

У той час як державні кордони вже не є перешкодою для поширення злочинності, а також її попередження і боротьби з нею, поліцейські структури, системи кримінальної юстиції, підзвітності й контролю все ще базуються на національній основі. Ще одним перспективним напрямком майбутніх досліджень може послужити проблема невідповідності міжнародного співробітництва, що розширюється, між структурами поліції й державної безпеки статичним механізмам і процедурам підзвітності на національному рівні. Зокрема, значний вплив на еволюцію поліцейського законодавства і практики у всьому центрально- і східноєвропейському регіоні роблять багатосторонні міжнародно-правові угоди, такі як Європейська конвенція з прав людини, Шенгенські угоди і надзвичайно суворий порядок вступу до ЄС. Сфера правосуддя і внутрішніх справ стала сферою діяльності Європейського Союзу, що найбільш динамічно розвивається останнім часом. Хоча зміни в ній докорінно впливають на відносини між державою та її громадянами за допомогою таких видів діяльності, як, наприклад, робота поліції, усе-таки відзначається не так багато досягнень у демократизації цієї сфери. Статті, включені в цю книгу, свідчать про наявні недоліки в роботі механізмів громадянського контролю й підзвітності поліції на національному рівні у всьому постсоціалістичному просторі. Оскільки ці країни втягнуті в процес європейської інтеграції й працюють над створенням більш ефективних засобів боротьби з міжнародною злочинністю, необхідно подбати про те, щоб ці недоліки не збільшувалися.

Трансформація поліції в будь-якому суспільстві ніколи не буде завершеною до задоволення всіх зацікавлених груп, чи то урядові установи, міжнародні спонсори, представники громадянського суспільства, політичні лідери або самі поліцейські. Трансформація — це нескінченний процес, який можна обговорювати з погляду цілей, інтересів поліції, а також механізмів реалізації. У демократичних державах, а також країнах, що йдуть по шляху демократизації, ця пластичність організаційних структур, законодавства і політики може розглядатися і як недолік (у боротьбі зі злочинністю і справі забезпечення правопорядку), і як перевага, оскільки це свідчить про здатність і бажання зацікавлених осіб вступити в дискусію щодо одного з фундаментальних компонентів демократичного суспільства — системи поліції, що повинна бути одночасно й ефективною, і справедливою. З цього погляду, той факт, що країни, описані в цій книзі, перебувають тільки на шляху до даної мети, не є підставою для розчарування. Що набагато більш важливо, так це те, що процес трансформації продовжується, і те, що він відповідає тим стандартам, що можуть призвести до торжества демократичних принципів у діяльності поліції.

## Література

ICHRP (International Council on Human Rights Policy) 2003. *Crime, Public Order and Human Rights. Draft Report for Consultation Mar. 2003*, Geneva: ICHR.

Kadar, Andras, ed. 2001. *Police in Transition*. Budapest: Central European University Press.

## ДОДАТКИ

Таблиці складені Майклом Джакса-Чамік

Таблиця А.1. Зведена таблиця: Західні Балкани

	Боснія і Герцеговина	Хорватія	Македонія	Чорногорія	Словенія	Сербія
<b>Чисельність поліції</b>	20000	20000	Близько 5000	Дані засекречені. За попередніми підрахунками — 4750 чол. регулярної поліції і 10000 чол. спеціальної поліції	6882 поліцейських, 716 детективів	Усього: 26000 (включаючи карний розшук, науково-педагогічний і допоміжний склад)
<b>Співвідношення: поліція / 100000 населення</b>	500/10000	428/10000	250/10000	Даних немає	274 (+36 детективів) / 100000 (офіційні дані — 241)	280/100
<b>Реформа правової бази поліції</b>	Багато чого вже зроблено, але, в основному, під тиском ООН	Надзвичайно розвинута	Достатня	Недостатня	Достатня	Недостатня, конституція відсутня
<b>Деполітизація</b>	Часткова	Часткова	Часткова	Низька, поліція надзвичайно політизована	Достатня за законодавством; часткова на практиці	Слабка
<b>Демілітаризація</b>	Часткова, зростає	*	Часткова, зростає	Часткова, низька	Часткова, залишкова за ментальністю й організаційною структурою	Часткова, низька

	Боснія і Герцеговина	Хорватія	Македонія	Чорногорія	Словенія	Сербія
<b>Децентралізація</b>	Висока, але не можна розглядати як досягнення: відображає регіоналізм	Часткова, високий ступінь в оперативних питаннях, централізоване командування	Зростає, дуже висока — з 2001 р.	Низька	Часткова, переважають конфлікти	Обмежена
<b>Права людини / омбудсмен</b>	Висока, але не можна розглядати як досягнення: відображає регіоналізм	Рівень захисту задовільний на законодавчому й практичному рівнях	Розроблено правову базу, введені посади, але на практиці часто виникають проблеми	Незадовільно, відсутній інститут омбудсмена	Механізми захисту існують, але є факти порушень	Становище незадовільне, відсутній інститут омбудсмена
<b>Громадянський контроль</b>	Становище незадовільне, контроль здійснюється, в основному, під тиском ООН, носить нерегулярний і обмежений за можливостями характер	Контроль існує, здійснюється через щорічні доповіді в парламентських комітетах і незалежні ЗМІ	Система детально розроблена, має багаторівневий характер, за участю державних і недержавних структур; часто засекачена	Здійснюється через щорічні доповіді парламентові; участь громадськості законодавством не передбачено, однак є механізм надання консультативних послуг; розвинутий внутрішній контроль	Обмежений обсяг компетенції	Має непрямий, однобічний і обмежений характер: надання доповідей два рази на рік; проведення прес-конференцій, веб-сайт і ін.
<b>Внутрішній поліцейський контроль</b>	Обмежений характер; міжнародні організації складають досє і розглядають проблеми	Внутрішні розслідування ініціюються завжди, але, практично, ніколи не доводяться до кінця	Внутрішні розслідування ініціюються завжди, але практично ніколи не доводяться до кінця	Дуже ефективний: ухвалюється при реалізації кадрової політики (дані носять закритий характер)	Контроль існує, у розслідуваннях як спостерігачів беруть участь представники громадськості	Відповідні механізми впроваджені зовсім недавно: ефективність їх важко оцінити, але майже напевно стикаються з труднощами



	Боснія і Герцеговина	Хорватія	Македонія	Чорногорія	Словенія	Сербія
Судовий контроль	Недостатній	Достатній	Недостатній	Недостатній	Недостатній	Слабкий
Представництво жінок	Недостатньо даних	Високий рівень (20%)	Недостатній, має тенденцію до росту	Близький до нуля	Недостатній	Неважаючи на значне поліпшення в останні роки, усе ще недостатній локалізований (750 чол.)
Представництво меншин	Незначне; мали місце спроби поліпшити ситуацію, зі змішаними результатами; особливо незначне представництво у вищих ешелонах	Адекватно відображає етнічний склад держави	У даний момент неадекватне, має тенденцію до росту	Достовірних зведень немає, але, напевно, неадекватне	Неадекватне	У цілому, неадекватне, але в ряді місць становище добре (південна Сербія)
Довіра населення	Залежить від регіону: довіра до «своїх» поліції і недовіра — до «чужих»	Середній рівень, знижується	Середній рівень, зростає з імплементацією політики муніципальної поліції	Низький рівень через підвищену політизацію поліції, що залишається ізольованою від суспільства	Рівень міняється	Низький
Рівень ефективності розгляду скарг, визнаних обґрунтованими	Механізм досить ефективний, здійснюється уповноваженими представниками ООН	Розроблено ефективний механізм, що на практиці часто не використовується	Ефективність на практиці дуже низька, обмежений діапазон санкцій	Ефективність — низька, поліція знаходиться під захистом держави	Скарги розглядаються. Але міри у відношенні винних не приймаються	Офіційні дані розходяться з даними неурядових організацій. Напевно, ефективність низька

	Боснія і Герцеговина	Хорватія	Македонія	Чорногорія	Словенія	Сербія
<b>Процедура оскарження дії поліції</b>	Реалізується винятково уповноваженими представниками ООН	Упроваджено персональну відповідальність офіцерів за провини	Є велика кількість процедур і інститутів, як державних, так і суспільних	Розроблено внутрішню систему розгляду скарг	Розглядаються скарги, представлені тільки в письмовому виді	Одні генерального інспектора почав функціонувати цього року
<b>Наявність кодексу честі</b>	Наявний	Наявний	Наявний	Наявний, прийнятий недавно	Наявний	Відсутній, курси з професійної етики проводяться ОБСЄ
<b>Рівень плинності кадрів</b>	Середній	Високий, недавно став знижуватися	Даних немає	Даних немає	Даних немає	Даних немає, імовірно, високий, особливо на рівнях середнього й старшого командного складу
<b>Рівень професіоналізму</b>	Зростає, особливо на рівні старшого командного складу	Зростає, увага сконцентрована на спеціалізованій, а не загальній підготовці	Зростає; більш високий, чим в інших країнах регіону	Низький	Високий	Низький
<b>Пріоритетність боротьби з організованою злочинністю</b>	Важлива проблема, є труднощі, зв'язані з децентралізацією й корупцією	Наразі боротьба неефективна через корумпованість вищого керівництва поліції й уряду	Висока, незважаючи на недостатній досвід	Низька	Дуже низька	Дуже висока
<b>Рівень корупції</b>	Високий	Високий	Високий	Високий	Середній	Дуже високий
<b>Рівень міжнародного сприяння</b>	Допомога життєво необхідна (ООН ініціює і проводить велику частину реформ)	Досить низький, відзначені розрізнені ініціативи ЄС	Високий і інтенсивний; значна допомога з боку ЄС, США, ОБСЄ	Обмежений, але відіграє важливу роль у здійсненні реформ (ЄС, ОБСЄ)	Обмежений	Високий; ОБСЄ, Рада Європи, Датський центр по правах людини

	Боснія і Герцеговина	Хорватія	Македонія	Чорногорія	Словенія	Сербія
<b>Рівень міжнародного впливу на реформи</b>	Високий	Обмежений, головним чином, ЄС	Середній	Істотний, з урахуванням політизації внутрішнього сектора	Обмежений	Середній; обмежений

## Хорватія

\* Проблематично: організаційно забезпечено, але подано в контексті недавньої війни, де поліція виконувала функції захисту, і захист був абсолютним пріоритетом, що міцно закріпилося в свідомості кадрового складу

## Сербія

\* У минулому році було здійснено вбивство сербського прем'єр-міністра Джинджича, що стало наслідком його боротьби з організованим криміналом, що проник до верхніх ешелонів влади

Таблиця А.2. Зведена таблиця: Центральна й Південно-Східна Європа

	Болгарія	Республіка Чехія	НДР	Угорщина	Польща	Румунія
<b>Чисельний склад (за станом на 2003 р.)</b>	Дані відсутні	41000 (і 10000 цивільних осіб)	Дані відсутні	Приблизно 38000	103000	Приблизно 52000 і 18000 жандармів, а також 20000 громадських гвардійців
<b>Співвідношення: поліція / 100000 населення</b>	Дані відсутні	410/100000	Дані відсутні	380/100000	375/100000	400/100000 (включаючи жандармів і громадських гвардійців)
<b>Реформа правової бази поліції</b>	Основні реформи в процесі реалізації	Багато чого зроблено, але ще більше — у процесі реалізації	Успішна, законодавство переглянуто цілком	Достатня	Достатня	Достатня, після основної реформи 2002 р.
<b>Деполітизація</b>	Часткова, досить високий рівень у питаннях добру і підготовки кадрів	Підвищений рівень	Високий рівень	Підвищений рівень	Достить високий рівень	Часткова
<b>Демілітаризація</b>	Часткова	Часткова	Висока	Підвищений рівень, низька — у деяких організаційних аспектах	Підвищений рівень	Достить високий рівень, зростає
<b>Децентралізація</b>	Часткова	Часткова	Дуже високий рівень	Низька, останнім часом знову відзначені деякі тенденції	Низька, але зростає	Часткова, у деяких питаннях — висока

	Болгарія	Республіка Чехія	НДР	Угорщина	Польща	Румунія
Права людини / омбудсмен	Неоднозначна ситуація, закон про омбудсмена знаходиться на розгляді	Незадовільне становище, не вирішена проблема расової упередженості, не ведуться обліки порушень, відсутній зовнішній контроль	Становище добре	Становище погано, відзначені випадки порушень, особливо щодо меншин, повноваження омбудсмена обмежені	Інститут омбудсмена існує, розроблений механізм захисту прав	Становище задовільне, інститут омбудсмена існує, захист прав людини в центрі уваги
Цивільний контроль	Є ефективний механізм контролю у відношенні основних питань, щодо другорядних — контроль недостатній	Недостатній, в основному, непрямої, через ЗМІ	Залежно від регіону	За допомогою парламентських комітетів, інститут омбудсмена	Достатній, здійснюється через механізми контролю парламенту і місцевих органів влади	Достатній, реалізується за допомогою парламенту, ЗМІ, громадських організацій, проектів «відкритих дверей»
Внутрішній поліцейський контроль	Здійснюється через два підрозділи внутрішніх розслідувань	Винятковий, механізм зовнішнього контролю відсутній	Залежно від регіону	Є інспекція внутрішніх розслідувань, контроль забезпечується також старшими начальниками	Здійснюється, за допомогою Бюро внутрішніх справ	Здійснюється Відділом головного інспектора й інших спеціалізованих органів під спостереженням громадських організації
Судовий контроль	На практиці досить слабкий	Недостатній	Достатній	У даний час недостатній	У цілому достатній, але слід зазначити наявність проблем у Польщі із судочинством загалом	У цілому достатній

	Болгарія	Республіка Чехія	НДР	Угорщина	Польща	Румунія
Представництво жінок меншин	Становище покращилося, але все-таки недостатнє	Недостатнє	Залежно від регіону	15,1%	Недостатнє (10%)	В даний час недостатнє, але становище поліпшується
Представництво меншин	Недостатнє, але на місцях виявляється ініціатива	Недостатнє, у деяких випадках мають місце прояви забобонів, зокрема, стосовно циган	Залежно від регіону	Недостатнє, але офіційні дані не можуть надати відповідно до діючого законодавства	Проблема не актуальна	В даний час недостатнє, але становище поліпшується
Довіра населення	Неоднозначна. Високий ступінь стосовно керівництва поліції і МВС. Щодо інших рівнів — досить низька.	Середня, зростає	Середня, нижче, ніж у Західній Німеччині	Неоднозначна, досить низька	Середня, зростає	Середня, але досить висока щодо інших інститутів (5-е місце)
Рівень ефективності розгляду скарг, визнаних обґрунтованими	Незважаючи на те, що і політики, і громадянськість виражають задоволення станом, що склався, ефективність залишає бажати кращого	Не всі скарги реєструються, половина скарг узагалі не розглядається, лише 10% доводяться до кінця	Статистика відсутня	Дуже низький, 80% розслідувань неефективні	Дані відсутні	Дані відсутні

	Болгарія	Республіка Чехія	НДР	Угорщина	Польща	Румунія
<b>Процедура оскарження дій поліції</b>	Скарги реєструються і розглядаються внутрішньою інспекцією, є механізм зовнішнього контролю	Є механізм тільки внутрішнього контролю	Залежно від регіону	Скарги реєструються відповідними начальниками поліції, але розслідування проводяться тільки внутрішніми структурами, рішення може прийматися військовим судом, існують і механізми цивільного контролю, але вони рідко використовуються	Реєструються на місцях, також можуть бути направлені керівництву й у цивільні суди	Дані відсутні
<b>Наявність кодексу честі</b>	Наявний	Наявний у Законі про поліцію	Наявний	Дані відсутні	Наявний	Наявний
<b>Рівень плинності кадрів</b>	Досить високий	Досить високий, але не викликає тривоги	У залежності від регіону	Високий	Дані відсутні	Дані відсутні
<b>Рівень професіоналізму</b>	Середній/ зростає	Середній/ зростає	Середній/ зростає, працюють програми підвищення кваліфікації	Низький/середній, зростає, особливо з міжнародною допомогою	Середній/ зростає	Середній/ зростає
<b>Пріоритетність боротьби з організованою злочинністю</b>	Середня/ висока	Не дуже висока	Не дуже висока	Середня / висока	Висока	Висока
<b>Рівень корупції</b>	Середній	Середній	Досить низький	Високий	Високий	Досить високий

	Болгарія	Республіка Чехія	НДР	Угорщина	Польща	Румунія
<b>Рівень міжнародного сприяння</b>	Досить високий	Обмежений	Низький	Досить високий	Середній, більш поширене співробітництво на базі двох або багатосторонніх угод	Досить високий
<b>Рівень міжнародного впливу на реформи</b>	Високий, особливо в рамках процесу вступу до ЄС	Обмежений	Низький (уже є членом ЄС)	Значний, особливо в рамках процесу вступу до ЄС	Середній, з урахуванням вимог як до кандидата в члени ЄС	Високий

**Болгарія**

\* Спостерігається тенденція звільнення з державної служби з метою наступного працевлаштування в приватних охоронних структурах



Таблиця А.3. Зведена таблиця: Східна Європа

	Росія	Україна
<b>Чисельність міліції</b>	Близько 1,1 мільйона (усіх працівників МВС)	Близько 350000 (усіх працівників МВС)*
<b>Співвідношення: міліція / 100000 населення</b>	Близько 750 працівників МВС на 100000	Близько 750 працівників МВС на 100000
<b>Реформа правової бази міліції</b>	Широка розбіжність між теорією і практикою	Сильна риторика, слабка практика
<b>Деполітизація</b>	Низька	Низька
<b>Демілітаризація</b>	Низька	Низька
<b>Децентралізація</b>	Низька, реформа проводиться (2005 р.)	Низька, починалися спроби, але невдало
<b>Права людини/ омбудсмен</b>	Дуже низький рівень	Інститут омбудсмена існує, але ефективність дуже низька
<b>Громадський контроль</b>	Інститути відсутні, зовнішній контроль здійснюється президентом	Контроль здійснюється парламентом, місцевими органами влади, прокуратурою, ЗМІ; ефективність — спірна
<b>Внутрішній міліцейський контроль</b>	Служба власної безпеки, міністр внутрішніх справ	Твердий ієрархічний контроль, часто неформальними способами
<b>Судовий контроль</b>	Недостатній	Недостатній
<b>Представництво жінок</b>	Недостатнє	Недостатнє
<b>Представництво меншин</b>	Недостатнє	Недостатнє
<b>Довіра населення</b>	Дуже низька	Надзвичайно низька
<b>Рівень ефективності скарг, визнаних обґрунтованими</b>	Багато винних звільняються, хоча і після внутрішнього розгляду, 10% справ направляються до суду	Ситуація неясна з огляду на недостатню реєстрацію і широко розповсюджену практику приховування
<b>Процедура оскарження дій міліції</b>	Ситуація неясна, недостатня	Ситуація неясна, недостатня
<b>Наявність кодексу честі</b>	Відсутній	Недавно введений
<b>Рівень плинності кадрів</b>	Високий	Високий
<b>Рівень професіоналізму</b>	Низький	Низький

<b>Пріоритетність боротьби з організованою злочинністю</b>	Високий, але недостатньо ефективний	Ситуація неясна
<b>Рівень корупції</b>	Дуже високий	Дуже високий
<b>Рівень міжнародного сприяння</b>	Низький	Обмежений
<b>Рівень міжнародного впливу на реформи</b>	Низький	Обмежений

Україна

\* Поточна неуккомплектованість складає до 12 %

## АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК

- Breko (арбитраж) 168-171  
 Bundesgrenzschutz (BGD) 45-47  
 Bundeskriminalamt (BKA) 46, 56  
 Eurojust 133  
 Staatssicherheit 45-7, 56  
 Адаптація 10-11, 60-1  
 Болгарія 108-120  
     законність 118  
     злочинність 112-4  
     корупція 115, 117  
     нагляд і контроль 115, 117  
     підготовка 117  
     підзвітність 111, 115, 117  
     права людини 116  
 Бонсько-Петерсбергська угода 141  
 Боснія і Герцоговина 138-158  
     демлітаризація 144-8  
     децентралізація 141  
     законодавча робота 143  
     злочинність 140, 146  
     корупція 144, 150, 155  
     нагляд і контроль 150-1  
     підготовка 147, 150  
     підзвітність 141  
     права людини 150-1, 155  
 Бейлі Девід 2, 11, 15, 35-6, 39, 56, 58, 244, 247, 249  
 Визвольна армія Косово 220  
 Гавел Вацлав 41  
 Гельсінський комітет 226  
 Гризлов Борис 238-9  
 Демократизація 8, 9, 12, 15, 21, 22, 28  
 ДЕМОС (Словенія) 97  
 Джинджич Зоран 223  
 Джуканович Міло 202  
 Дейтонська угода 139, 140, 266  
 Європейська конвенція по недопущенню тортур, нелюдського і жорстокого поводження з людьми 128, 143  
 Європейський кодекс етики поліцейського 129  
 Європейський суд по правах людини 65-6  
 Женевська конвенція 143  
 Злочинність (загальна) 12, 16, 19, 23, 271  
 Інтерпол 90, 140  
 Коль Гельмут 47, 49  
 Корпус національної гвардії (Хорватія) 160, 162  
 Коштуніца Войслав  
 Крегар Йосип 176  
 Кримінально-процесуальний кодекс (Хорватія) 171, 174  
 Легітимізація 11-2, 14, 20  
 Македонія 181-195  
     демлітаризація 181-4  
     деполітизація 184-5, 187  
     децентралізація 182, 184-5  
     корупція 186, 189  
     нагляд і контроль 185-6, 188  
     підготовка 183-4  
     підзвітність 183, 187-9  
 Міжнародна амністія 37-8, 40, 53, 74, 103, 241, 248  
 Міжнародна прозорість 175  
 Міжнародний монетарний фонд 34  
 Міграція 91, 276  
 Мілітаризація 15, 62, 68, 238, 243, 244  
 Міліція 238-260  
 Міністерство внутрішніх справ (Росія) 239-242  
 Міранда, закон 29  
 Місія Об'єднаних Націй в Боснії і Герцоговині 141-152  
 Михайлович Душан 226  
 Національна служба боротьби з організованою злочинністю (Болгарія) 110-9  
 Німецька Демократична Республіка 43-58  
     Volkspolizei 43, 48-9  
     адміністративна взаємодопомога 44  
     довіра до поліції 47, 55  
     законність 54  
     злочинність 45-7, 49, 54  
     кваліфікаційний процес 49, 52  
     охорона порядку силами громадськості 45, 54, 57, 59  
     поглинання поліції 44-5, 47, 49  
     підготовка 45, 47, 49, 52-3, 56-7  
     призов 45, 48, 52  
     рання відставка поліцейських 50, 52, 55  
     уніфікація 43-5  
     федералізм 45, 55, 58  
 Об'єднана Росія 245  
 Оксамитова революція 27-8  
 Омбудсмен 14, 59  
 Організація з безпеки і співпраці в Європі 12, 183-4, 189, 265  
 Офіс вищого представника Боснії і Герцоговини 138-9  
 Охорона порядку силами громадськості 15, 19, 45, 51, 54-5, 67, 103, 105, 266-8  
 Парламентський нагляд і контроль 14, 60, 71-2, 86, 274  
 Підрозділ внутрішньої безпеки 151

- Польща 81-96  
децентралізація 84-5  
корупція 81  
освіта і підготовка 90-94  
підзвітність 86  
права людини 85
- Празька весна 25, 27
- Прозорість 11, 13, 19, 275
- Розширення Європейського союзу 21, 31
- Росія 238-249  
деполітизація 239  
корупція 246  
мілітаризація 238, 243-4, 246  
освіта і підготовка 240, 245  
підзвітність 238, 247-8  
професіоналізм 240, 247
- Румунія 121-136  
демілітаризація 153, 056  
децентралізація 127, 128  
злочинність 122-4, 126  
корупція 128  
нагляд і контроль 122, 124  
освіта і підготовка 129, 130  
підзвітність 126  
професіоналізм 130
- Сербія 219-235  
деполітизація 224  
децентралізація 223  
злочинність 223-4, 226, 231  
нагляд і контроль 221-2, 224  
підготовка 222, 228, 230  
підзвітність 223-4, 231  
професіоналізм 229
- Слободан Мілошевич 219-20
- Словенія 97-105  
деполітизація 99  
децентралізація 103  
злочинність 99-100, 105  
корупція 105-6  
нагляд і контроль 99, 104  
підготовка 100-1, 103-5  
підзвітність 102  
професіоналізація 98-9
- Справа Ребока (Словенія ) 103
- Стабілізуючі сили Боснії і Герцеговини 145-6, 149-50
- Суспільний нагляд, контроль 12-3, 73, 246, 262-7
- Туджман Франьо 176
- Угорщина 59-79
- демілітаризація 69, 70
- деполітизація 62, 66
- децентралізація 62, 66-7
- злочинність 60-1
- кадровий менеджмент 71
- корупція 74-5
- освіта і підготовка 69-71
- підзвітність 71-3
- права людини 62-3, 70
- престиж поліції 63
- професіоналізм 60, 63
- суспільний нагляд 71-3
- цигани 71, 73, 76
- Україна 251-260  
корупція 253, 257-8  
підготовка 256  
підзвітність 251, 253, 257  
злочинність 251-259  
професіоналізм 253, 256
- Хорватія 159-178  
демілітаризація 163-4  
демістифікація 163-4  
деполітизація 163, 167  
злочинність 160-172  
корупція 175-7  
підготовка 164, 166  
підзвітність 161, 163-4  
професіоналізація 163  
скорочення 172-3
- Чорногорія 197-217  
демілітаризація 215  
злочинність 199-203  
корупція 211, 217  
підготовка 199, 201, 203  
підзвітність 201  
права людини 200  
професіоналізм 199, 211
- Чечня 242
- Чеська Республіка 24-41  
державна безпека 24-5  
деполітизація 28  
люстрація 25-6  
оксамитова революція 28  
стосунки циганської національної меншини з поліцією 32, 33, 37  
невдоволення поліцією 32, 35, 36  
підзвітність 42-3  
призов до армії 26, 28, 32, 37, 40  
прийняття поліції громадськістю 25, 27, 28-30, 36

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

**Павел Абрахам** — президент румунського агентства по боротьбі з незаконним обігом наркотиків, а також державний секретар міністерства внутрішніх справ Румунії. Захистив дисертації з права й кримінології в Бухарестському університеті. Обіймав ряд посад у поліції і відомствах по боротьбі з корупцією. Професор права в Бухарестському й асистент професора карного права в Європейському університетах. Член Міжнародної асоціації політичних наук і Міжнародного товариства кримінологів. Незалежний експерт з питань реформи законодавства й судової системи Фонду Сороса. Учасник програми НАТО з дослідження питань відносин між поліцією і суспільством у перехідний період. Автор і співавтор 42 академічних публікацій.

**Душко Бакрач** — бакалавр права (Університет Чорногорії), спеціальний радник міністра внутрішніх справ Республіки Чорногорія. Кадровий поліцейський, працював в управліннях державної і громадської безпеки. Обіймав ряд керівних посад, у тому числі посаду начальника поліції м. Будва, начальник центру громадської безпеки м. Герцег Нови, до складу якого входять прикордонна і морська варта на кордоні Чорногорії з Хорватією, а також Боснією і Герцеговиною. Має досвід боротьби з організованою злочинністю. Пан Бакрач — випускник Міжнародної школи менеджменту Європейського центру миру й розвитку Університету світу, заснованого ООН.

**Адріан Бек** — старший викладач з питань злочинності та роботи поліції в Центрі Скармана Лестерського університету, Великобританія. Працює в Центрі Скармана з моменту його заснування в 1989 р. Його наукові інтереси охоплюють сферу злочинності і діяльності поліції в Східній Європі, а також злочини проти організацій. Недавно одержав ряд грантів Департаменту міжнародного розвитку Великобританії з метою дослідження широкого кола проблем Росії й України, включаючи питання боротьби з корупцією в поліції і квартирними крадіжками, діяльності муніципальної поліції, підготовки керівних кадрів і ін. у перехідний період.

**Майкл Джакса-Чамік** — бакалавр суспільних і політичних наук у Даунінг-коледжі Кембріджського університету. Спеціалізується в соціальній психології, соціології злочинів, девіантності і соціології засобів масової інформації і культури. Зараз навчається в Інституті міжнародних досліджень у Женеві. Його дослідження спрямоване на вивчення альтернативної політики міської культури молоді в сучасних містах світу.

**Девід А. Дженкс** — доктор філософії, асистент професора в Школі здоров'я і гуманітарних послуг Каліфорнійського університету, Лос-Анджелес. Координує й консультує ряд програм з питань правоохоронної діяльності, молоді й злочинності, конфліктології й ін. Володіє вченими ступенями Акронського університету, університету Північної Кароліни, а також Флоридського державного університету. Сфера наукових інтересів охоплює міжнародні системи кримінальної юстиції, порівняльне правознавство, поліцейську діяльність і насильство стосовно поліції, теорію соціального вивчення і питання освіти у сфері кримінальної юстиції.

**Фабієн Джобард** — працівник Центру соціологічних досліджень права міністерства юстиції Франції. Працював в Інституті гуманітарного розвитку імені Макса Планка в Берліні. Сфера його досліджень включає: діяльність поліції і права людини, поліція і зміни режиму, поліцейське насильство у Франції. Недавно опублікував свою докторську дисертацію.

**Єва Керештес Дімовне** працює над докторською дисертацією з юридичних наук у Центрально-європейському університеті в Будапешті. У 2001 р. одержала ступінь магістра в галузі порівняльного конституційного права зі спеціалізацією з питань прав людини в Центральноєвропейському університеті. Випускниця юридичного факультету університету ELTE у м. Будапешті.

**Саня Кутняк Івкович** — бакалавр права університету м. Загреб, Хорватія; доктор кримінології Делаварського університету; доктор юридичних наук Гарвардської юридичної школи. Член хорватської гільдії адвокатів. Досліджує проблеми кримінології, карної юстиції та соціології права. Особлива сфера інтересу — діяльність поліції, а також судові системи і законотворчість. Досліджує роль допоміжних суб'єктів карного процесу в прийнятті рішень по карних і цивільних справах як у США, так і за кордоном. Вивчала віктимологічні проблеми діяльності Військового трибуналу по колишній Югославії. Має ряд публікацій з питань діяльності поліції, порівняльної кримінології/кримінальної юстиції.

**Марина Капаріні** — старший дослідник Женевського центру демократичного контролю над збройними силами. Відповідає за дослідження і координацію діяльності робочих груп з питань внутрішньої безпеки і громадянського суспільства. Працює над докторською дисертацією в Королівському коледжі в Лондоні. Опублікувала ряд статей щодо цивільно-військових відносин, включаючи «Реформу сектора безпеки і розширення НАТО і ЄС», опубліковану в щорічнику SIPRI за 2003 р. Співредактор книги «Реформа сектора безпеки і демократія в перехідних суспільствах» (2002 р.).

**Отвін Маренін** — професор політичних наук і кримінальної юстиції Вашингтонського університету. Досліджує проблеми порівняльного поліцієзнавства, реформування поліції й демократизації. Автор низки публікацій у цих сферах.

**Мілан Пагон** — декан і професор адміністрації й менеджменту поліції на факультеті кримінальної юстиції Мариборського університету, професор організаційної поведінки факультету організаційних наук Мариборського університету, Словенія. Доктор наук Мариборського університету Арканзаського університету, м. Файетвіль, США. Досліджує проблеми стресу в поліції, корупцію й девіантну поведінку, а також порівняльні аспекти діяльності поліції.

**Л. Кендалл Палмер** працює над дисертацією доктора наук в університеті штату Північна Кароліна з питань реформування поліцейської освіти в Боснії і Герцеговині та Північній Ірландії.

**Еміль В. Плювашевський** — доктор наук, завідувач кафедри кримінології і питань організованої злочинності в Юридичній школі в м. Белосток, Польща, а також професор права в Белостоцькому університеті.

**Олексій Поволоцький** працює в Національному університеті внутрішніх справ у м. Харкові, Україна. Координатор британсько-українського проекту з питань запровадження концепції муніципальної поліції в Україні.

**Аннетт Робертсон** — дослідник центру Скармана Лестерського університету. Координатор трирічного проекту, фінансованого Департаментом міжнародного розвитку британського уряду з питань зниження рівня злочинності серед осіб, що належать до груп ризику. Сфера наукових інтересів охоплює діяльність поліції, профілактику злочинності, злочинність і віктимізацію в Росії та пострадянських державах.

**Мар'яна Тривунович** — незалежний консультант Інституту конституційної й правової політики Інституту відкритого суспільства в Будапешті, Угорщина, у якому вона працювала як менеджер антикорупційної програми в країнах Центральної і Східної Європи, Центральної Азії і Монголії. Брала участь у ряді міжнародних проектів з питань боротьби з корупцією. Має наукові ступені університету Вірджинії і Центральноєвропейського університету в Будапешті.

**Владислав Шопов** — радник з питань інтеграції до ЄС міністра внутрішніх справ Болгарії з жовтня 1997 р. до лютого 1999 р., радник болгарської місії при ЄС у Брюсселі з питань юстиції і внутрішніх справ, прав людини і меншин (лютий 1999 р. — липень 2001 р.). Працює над докторською дисертацією з питань сучасної ідеології в університеті Софії. Має наукові ступені Софійського університету і Лондонської школи економіки і політичних наук.

**Желько Шевич** має кілька наукових ступенів, викладач бухгалтерської справи і фінансів, директор бухгалтерської і фінансової групи університету Гринвічська школа бізнесу, де він веде широке коло предметів, спеціалізуючись на фінансовому й банківському менеджменті. Автор більш ніж 50 публікацій, включаючи два підручники для аспірантів сербохорватською мовою. Викладає в Белграді й Данді, а також у Японії, Німеччині, Україні й Росії. Консультант ряду фірм у країнах Центральної і Східної Європи з питань реструктуризації й приватизації. Член редакційної колегії журналу «Економіст», перший віце-президент Балканського центру суспільної політики й ін.

**Іслам Юсуфі** — працівник Центру вивчення політики в Будапешті, Угорщина; помічник з питань національної безпеки, радник президента Республіки Македонія. Працював у міжнародному центрі імені Вудро Вільсона у Вашингтоні, США, а також дослідницьких структурах НАТО. Має наукові ступені університетів Білкента й Амстердама.

**Олександр Ярмиш** — ректор Національного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, радник комітету Верховної Ради України (парламенту), заслужений юрист України. Сфера наукових досліджень охоплює історію держави і права, історію міліції України і пострадянських держав, а також реформування міліції в Україні.

Наукове видання

РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ  
В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ.  
ПРОЦЕС І ПРОГРЕС

П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек та ін.

Під редакцією Маріни Капаріні і Отвіна Мареніна

Відповідальний за випуск О.Михалочко

Сдано в набір 04.09.2005. Підписано до друку 04.10.2005. Формат 70×100 1/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Arial Narrow. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 18,5. Замовлення №