

От приспособления к перестройке институций полиции

Тибор Козма *

Резюме: Эта статья предназначена для академического состава, мозговых центров и практиков, имеющих дело с современной полицейской работой. Охват статьи преднамеренно широк, она дает общий обзор рассматриваемых вопросов с минимальной адаптацией к широкомасштабному переустройству полицейских институций. Автор хотел дать полезное руководство тем, кто отвечает за деятельность, связанную с созданием полицейских способностей. Вне зависимости от масштаба предполагаемых перемен, фундаментальные знания о полицейской работе очень важны для понимания последствий изменений.

Ключевые слова: реформа полиции, создание способностей, охрана правопорядка, организация полиции

Все меняется; многие философы очень хорошо описали динамическую природу общества. Однако, не только общество подвержено переменам, но так же и его элементы, в том числе и полиция. Чтобы обеспечить безопасную и надежную среду, полиция должна наблюдать, учиться и адаптироваться. Адаптация является часто наблюдаемой институциональной реакцией, но она не может пойти дальше определенного уровня. Если нам нужно было бы установить шкалу для измерения изменений, которые происходят в институциях полиции, выше постоянно осуществляемой *Адаптации*, первая отметка была бы *Приспособление*, вторая *Реформа* и третья *Перестройка*. В этом плане приспособление есть нечто большее, чем небольшая коррекция, не может случаться часто, и в идеальной ситуации такие действия можно наблюдать не чаще, чем один раз каждые несколько лет.

* С декабря 2010 года подп. Тибор Козма служил полицейским офицером по связи с общественностью в Группе по интегрированным операциям в Западной Африке / Африканском подразделении II, Департамента операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций. В этом качестве он отвечал за стратегические и ключевые оперативные полицейские, правоохранительные вопросы в UNMIL, UNOCI и в субрегионе Западной Африки. Подп. Козма служил в течение 22 лет профессиональным офицером полиции в Венгрии и за границей в постконфликтных международных полицейских миссиях Объединенных наций и Европейского союза. Подп. Козма выпускник Венгерской Национальной Полицейской Академии и Французской Академии полиции, l'École Supérieure des Officiers de Paix, в Ницце. Подп. Козма имеет степень магистра права, полученную в Юридическом университете Дебрецена, Венгрия, степень магистра по национальной и международной политике обороны и безопасности, полученную в Венгерском Национальном Университете Обороны им. Зринюя Миклоша. В настоящее время он пишет диссертацию на соискание степени кандидата наук по европейским моделям правопорядка. Его приглашали читать лекции в Венгрии, Боснии и Герцеговине, Хорватии, Германии и Чешской Республике. Он опубликовал множество статей по вопросам полиции, менеджменту границ, правопорядку, миротворчеству и кризисному менеджменту.

Эта деятельность осуществляется высшими профессиональными полицейскими руководителями, которые отвечают за планирование, одобрение и исполнение. К примеру, она может включать создание новых групп или новых подразделений в рамках отдела. В случае приспособливания нет никаких внезапных или провоцирующих событий – я считаю, что это есть часть органического институционального механизма обновления.

Реформа как следующая ступень шкалы является гораздо более масштабным действием, случающимся, может быть, раз в десять лет. Одно из существенных отличий по сравнению с фазой приспособливания состоит в том, что реформа полиции может совершаться под политическим руководством. Иногда она связывается со сменой политической администрации. Она может быть институциональной реакцией на какие-то потрясающие события после периода игнорирования необходимости адаптирования или являться существенной модернизацией, направленной на обеспечение институциональных решений разных проблем, связанных с внутренней и внешней безопасностью. В этой категории изменения хорошо обозначены, предположительно хорошо распропагандированы и их реализация предвидится в среднесрочном или долгосрочном плане. К примеру, в рамках реформы во многих современных полициях имело место создание новой (элитной) службы, отвечающей за борьбу с организованной преступностью, занимающейся контртерроризмом, преступлениями, совершаемыми высокопоставленными лицами и т.д. Однако, масштаб реформ может идти гораздо дальше и даже может включать слияние полицейских служб в одну единственную службу, как было в Люксембурге (2000), Бельгии (2001) и Австрии (2005), когда бывшая служба национальной жандармерии слилась с полицией в единую службу. Реформа полиции требует тщательного планирования со стороны правительства, парламентского надзора и принятия нового закона о полиции. В некоторых случаях такая реформа полиции случается одновременно с более широкими секторными реформами в секторе безопасности или в секторе охраны правопорядка.

Перестройка полицейской службы по своей сути очень отличается от реформы. Перестройка почти всегда следует за войной, (вооруженным) кризисом или полным распадом и дезинтеграцией института полиции. К несчастью, есть несколько недавних таких примеров, большинство из которых, но не единственные, на африканском континенте. Мы могли бы процитировать несколько значительных исследований по случаям перестройки из Западной Африки, наиболее современный и успешный из которых имел место в Сьерра Леоне. Во всех этих случаях государственная власть не была и не могла быть двигателем перестройки полиции; наоборот, существовала необходимость во внешнем сильном партнере, который руководил бы, обучал бы и помогал бы принимающему государству в течение всего процесса. Такая работа может быть основана на двустороннем или многостороннем сотрудничестве государств, как было в случае с созданием новой Палестинской полицейской службы. В других случаях движущей силой может быть негосударственный актор, например Организация Объединенных Наций (ООН), Европейский Союз, Африканский Союз, Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе или, в меньшей степени, некоторые субрегиональные

институции. По своей сущности перестройка является наиболее времяемким и ресурсоемким упражнением. Изучение примеров показывает, что для создания новой полицейской службы с нуля необходимы, как минимум, десять лет постоянного внешнего влияния и активности. В большинстве случаев требовалось от 15 до 20 лет, как например, восстановление полиции в Боснии и Герцеговине, на завершение которого потребовалось почти два десятка лет. Однако, в некоторых случаях не хватает и двадцати лет. Процесс восстановления финансовых, инфраструктурно-материальных и человеческих ресурсов может потребовать огромный и долгосрочный бюджет. Ситуация может оказаться еще более комплексной и создать дополнительные проблемы для операции осуществляемого строительства способностей полиции, как было в случае с Берегом слоновой кости в период кризиса после выборов с ноября 2010 по апрель 2011, когда неожиданный политический и вооруженный конфликт разрушил уже достигнутые результаты и из-за глубочайшего кризиса институты охраны правопорядка подверглись полной дезинтеграции. В некоторых других случаях, как например в Сомали, закладка первого основного камня новой полицейской институции откладывается, и подготовка процесса восстановления (в том числе государственной власти в целом) может потребовать не десятилетия, а поколения.

В некоторых редких случаях перестройка полиции может не быть связанной с кризисной ситуацией, а с целостным изменением политического климата. Создание полиции Каталонии является таким примером, который стоит упомянуть.¹

Необходимо упомянуть и трансформирование полицейских институций, так как оно отличается от всего вышеупомянутого из-за своего очень специфического характера. Возможно, лучший пример имел место в начале 1990-х, когда множество бывших коммунистических стран в Восточной Европе восстановили свой суверенитет, и их секторы безопасности должны были подвергнуться процессу трансформации. Трансформация полицейской службы от коммунистического типа к демократической полиции остается проблемой в Центральной Азии и в других местах. Это почти такая же большая проблема, как строительство новой полицейской службы с нуля, и кто-то может рассматривать это как процесс очень широкомасштабных реформ. Однако, это больше, чем институциональная реформа, поскольку надо обратить внимание на несколько элементов, выходящих за охват реформ, как например деполитизация полиции, установление гражданского контроля и трансформация от сильно централизованной военной типа полиции к невоенной модели, предназначенной быть частью системы правопорядка, а не стоящей над законом. Такой переход случается крайне редко, поскольку такие изменения всегда связаны с существенными изменениями политического курса.

Независимо от цели и масштаба перемен, есть необходимость: 1) осуществлять многомерное оценивание, 2) определить желаемую структуру будущей полиции, 3) найти средства для перехода от существующей полиции (или начать

¹ Полиция Каталонии, Mossos d'Esquadra, созданная с нуля в течение 22 лет. Она была учреждена в 1983 году, и развитие службы завершилось в 2005 году, когда она достигла полного набора оперативных способностей.

строительство с нуля) к конечной фазе желаемой полицейской модели с использованием измеримых промежуточных целей и 4) собрать все предусматриваемые цели и средства в стратегический план и план реализации.

Есть очень много хорошо написанных академических работ о вышеупомянутой процедуре, поэтому в данной статье будет рассматриваться не это, а фокус на конкретные ориентиры при проектировании новой полиции. Все институты демократической полиции можно измерить в терминах, рассмотренных подробно далее категорий. Автор данной статьи считает, что будет полезно сравнить любую существующую полицию или новосоздаваемую полицейскую службу с этими категориями с тем, чтобы увидеть возможности для потенциальных будущих изменений. Держа это в уме, читатель может найти ответы или по крайней мере ориентиры, когда пытается ответить на вопрос «Какая полиция нам нужна?».

Дуальная/мультиполицейская система или одна доминантная полицейская институция

Лучшими примерами двух ключевых сотрудничающих и в то же время соперничающих полицейских институций в одной стране являются Франция, Италия и Испания и их национальные полицейские и паравоенные полицейские службы - Жандармерия, Карабинеры и Гражданская гвардия соответственно.² Такая дуальная система существует не менее чем в дюжине европейских и во многих африканских странах,³ где администрация осталась в качестве колониального наследства. Власть полицейских служб поделена сообразно населению, причем более густо населенные районы попадают под юрисдикцию национальной полиции, а менее населенные районы под юрисдикцию полицейских служб типа жандармерии. Обе институции располагают полным спектром способностей, хотя аналогичные способности развиты не в одинаковой степени; кто-то считает, что жандармерия более приспособлена для реакции на проблемы большего масштаба, связанные с насилием и нарушением общественного порядка. Несмотря на отрицательные стороны соперничества, дуальная система, похоже, лучше подходит для средних или больших стран, особенно там, где государственная администрация централизована в соответствии с правовой системой континентального типа. Из-за соперничества институций при таком типе систем обеспечены необходимые сдержки и балансы; однако, последние европейские исследования показывают, что не вы-

² Надо отметить, что кроме жандармерии и службы национальной полиции существуют и дополнительные институционально независимые полицейские службы: городская/муниципальная полиция, региональная полиция и т.д.

³ Есть более тридцати стран в мире с жандармерией, Алжир, Аргентина, Бенин, Болгария, Буркина Фасо, Бурунди, Камбоджа, Камерун, Центрально-Африканская Республика, Чад, Коморские острова, Демократическая Республика Конго, Джибути, Экваториальная Гвинея, Египет, Франция, Габон, Гамбия, Гвинея, Берег слоновой кости, Иордания, Ливан, Мадагаскар, Мали, Марокко, Мавритания, Нигерия, Румыния, Руанда, Сербия, Сенегал, Того, Тунис, Турция и Ватикана.

годно создавать дуальную полицейскую систему в странах с населением меньше, чем в 10 миллионов человек.⁴

Модель одной единственной полиции или модель одной единственной полиции со специальными полицейскими службами

Когда на полицейском фронте нет дуальной системы, здоровую конкуренцию можно обеспечить, если иметь одну доминирующую полицейскую институцию, окруженную либо 1) другими (специальными) полицейскими институциями с национальной юрисдикцией, как например контртеррористическая служба или уголовная полицейская служба для борьбы с тяжелой организованной преступностью (подход, основанный на специализации) или 2) некоторыми областными/городскими полицейскими институциями, которые могут быть конкурирующими органами, располагающими разделенной или исключительной полицейской властью в законодательно определенных районах (территориальный подход). В редких случаях, есть одна единственная полицейская служба без территориальных ограничений юрисдикции. Однако, такая модель может быть эффективной только на малых территориях (небольшие островные государства), где интеграция является единственным разумным решением для создания наиболее эффективной службы.⁵ Кроме того, сильно интегрированная полицейская служба может быть и очень централизованной и концентрированной.

Полицейские силы или полицейская служба (силы военного типа или гражданская полиция)

Часто даже практики не могут правильно отличить эти две разные терминологии. Разумеется, эксперт с военным прошлым может предпочитать использовать термин «Полицейские силы», когда он имеет в виду демократическую полицейскую службу. Разница может выглядеть всего лишь нюансом, но она существенна. Если только подход «Полицейские силы» не используется по конкретным причинам, я предпочел бы использовать термин «Полицейская служба», так как полиция есть часть гражданской административной системы. Как было описано, это вопрос не только терминологии, а скорее тонкое культурное толкование того, как полиция

⁴ Давайте рассмотрим европейский пример. Среди стран с жандармскими службами по территории и населению Португалия является самой маленькой. Бельгия и Австрия (у обеих население меньше 10 миллионов), в рамках программы реформы полиции включили свои жандармские службы в единую национальную систему полиции. Жандармерия Ватикана состоит из 130 человек, но из-за малого размера и уникального вида ее нельзя рассматривать как потенциальную ролевую модель.

⁵ Под управлением полицейской службы Мальты работают разные полицейские подразделения, в том числе: департаменты уголовного розыска, финансовых преступлений, охраны, транспорта, иммиграции и пограничного контроля, визовый, защиты VIP персон, административный, финансовый, криминальная лаборатория и т.д. – это не есть полный список. Смотри Malta Police Force Organizational Chart, www.police.gov.mt/en-us/organisation-chart.aspx (4 ноября 2013).

должна выглядеть извне. Слово «Силы» означает что-то военное, и поэтому когда организуется полиция, она должна быть отделена от военных сил разными средствами как фигурально, так и по существу. Очень интересно рассматривать систему полицейских рангов, которая в некоторых странах отличается от классической системы военных званий, но не всегда. По традиции во многих посткоммунистических странах в полицейской службе все еще используется военная система званий.

Реактивная или реактивно-превентивная полиция

Полицейская служба так же является частью более всеохватного сектора правопорядка. Стоит рассмотреть, как происходит интеграция, роль надзорных властей над расследующими органами полиции, автономность расследования или диктат курса следственных действий и т.д. Все это надо тщательно изучить, поскольку в этом плане есть несколько хорошо функционирующих моделей. Здесь в фокусе находится общий полицейский подход к преступлениям. Прежде всего, все полицейские службы должны располагать набором умений для эффективного уголовного расследования для того, чтобы выполнять свою реактивную роль, которая начинается, когда обнаружено преступление и необходимо начать расследование. Однако, общество по праву ожидает, что против преступлений и для охраны общественного порядка будут предприниматься превентивные меры. Современные полицейские институции следует оценивать по их способности разрабатывать и осуществлять превентивные меры. В этом сегменте превентивные меры могут быть ограничены двумя факторами: 1) финансовым и 2) эффективностью методов оценивания работоспособности превентивных мер, что приводит к тому, что превенции уделяется ограниченное влияние, во всяком случае не прежде, чем будет полностью развит реактивный механизм полиции. В двух словах, способность обеспечить эффективные и видимые превентивные меры является очень четким признаком развитой полицейской службы.

Централизованная или децентрализованная полиция: примат государства над полицией или разделенный примат с региональными и муниципальными властями

В историческом плане первые современным полицейские службы не были централизованными, а были учреждены для того, чтобы обслуживать очень населенные, в частности, столичные районы.⁶ Некоторые службы (в Соединенном Королевстве и Нидерландах) никогда и не дошли до централизованной модели; в то же время другие службы (особенно те, кто следовал советской модели) были исключительно централизованными. Конечно, во всех этих случаях для определения комплексности данного примера следует подробно изучить и тип государствен-

⁶ Одна из первых современных полицейских служб – Metropolitan Police, – была создана сэром Робертом Пийлом (Sir Robert Peel) в результате применения Закона о городской полиции (Metropolitan Police Act), принятом Парламентом в 1829 г.

ной администрации, и тип правовой системы. Вне Европы как наиболее сложную и мультитиповую следует считать модель полицейской системы США. Там существуют более чем 17 000 полицейских институций на шести разных уровнях;⁷ их спектр исключительно широк и варьирует от институций с федеральной юрисдикцией до институций с муниципальной юрисдикцией. Что касается централизованных или частично децентрализованных моделей, возможно, следует рассматривать французскую модель как классическую. Полицейская модель Германии с федеральным и провинциальными уровнями так же очень интересна так, как она является очень хорошо сбалансированной и эффективной комбинацией некоторых централизованных и децентрализованных моделей. Текущие тенденции показывают амбивалентную картину, поскольку есть примеры интереса к централизованным системам, но есть тенденция к децентрализации, при которой все больше полицейских задач передается на муниципальный уровень.

Одна модель полиции, включающая службы уголовного розыска, общественного порядка и дорожную полицию или модели отдельных служб

Все полицейские службы держатся как минимум на двух основных столбах. Первый, службы охраны порядка и дорожного движения, как наиболее видимые форменные полицейские службы, и второй – служба уголовного розыска. Оба эти столба являются существенными, и автор данной статьи считает, что их близость важна для реализации эффективной синергии и близкого сотрудничества. Однако, так обстоят дела главным образом в централизованной полицейской системе, тогда как полицейские службы, построенные на другой философии, часто отделяют форменные и расследующие службы. Поэтому желательно позиционирование этих двух столбов близко друг к другу.

Специализированный полицейский персонал или универсальный

Можно было бы ожидать, что в двадцать первом веке все современные полицейские службы движутся к специализации, но так бывает не всегда. К примеру, от офицеров полиции в Норвегии ожидается, что они будут универсалистами, что означает, что у них должно быть несколько полицейских квалификаций и они должны быть готовыми реагировать на все связанные с безопасностью вызовами. Похоже, этот подход применяется реже, тем не менее его следует подвергнуть дальнейшему изучению. Такая модель могла бы работать лучше в большой, редко населенной стране, где полицейские очень хорошо подготовлены и располагают большими техническими возможностями.

Философия коммунальной полиции и последние тенденции

Автор настоящего эссе понимает, что современная полицейская работа для общности не является неким новым феноменом, так как она существует давно, к при-

⁷ Источник: http://discoverpolicing.org/whats_like/?fa=types_jobs (12 сентября 2013).

меру, система в Соединенном Королевстве. Сегодня почти все современные полицейские службы (несмотря на вышеупомянутое разнообразие) используют определенного вида коммунальную полицейскую деятельность. Нет никаких споров о ее существовании в современной полицейской работе, а скорее обсуждается, как ее следует понимать и применять. Если этот вопрос надо рассматривать более углубленно, важными примерами являются системы США и Соединенного Королевства. Кроме того, в Соединенном Королевстве среди множества тенденций в полицейской деятельности последней является тенденция «Тотальная полицейская деятельность».⁸ Одновременно с этим в США существует несколько школ полицейской философии, как например, «Нулевая толерантность»,⁹ «Проблемно-ориентированная полиция (ПОП)»,¹⁰ «Полицейская деятельность на основе разведанных» и множество других.¹¹

Отношение численности полиции к численности населения

Отношение между численностью населения страны и численностью личного состава полиции, похоже, является международным и объективным показателем для измерения и сравнения полицейских служб. Однако, было замечено, что он не так точен, как поначалу выглядит. Чтобы проиллюстрировать это, надо сосредоточить внимание на составе полиции. В некоторых странах служба пограничной полиции рассматривается как часть национальной службы полиции. Так обстоят дела в Венгрии (как и во многих других европейских странах, которые являются членами Шенгенской системы), и все-таки когда рассматривается столб пограничной охраны как интегральная часть национальной полиции, это исказляет общую численность полиции на 15-18 % или даже больше. Поэтому соответствующие числа следует тщательно проанализировать. Некоторые эксперты считают, что отношение 1:500 является хорошим показателем, но в северо-европейских странах этот показатель варьирует от 1:400 до 1:680, а в большинстве наиболее развитых демократических странах это отношение находится в диапазоне 1:250 до 1:500.¹²

* * *

⁸ Концепция «Тотальная полицейская деятельность» была введена руководителем Столичной полицейской службы комиссаром полиции Бернардом Хоган-Хове, назначенным в 2011 году. Краткое описание концепции: «Тотальная война с преступностью, тотальная забота о пострадавших, тотальный профессионализм нашего персонала».

⁹ Эта концепция была введена нынешним директором полиции Нью-Йорка Уильямом Браттоном в середине 1990-х.

¹⁰ Herman Goldstein, *Problem-oriented Policing* (New York: McGraw-Hill, 1990).

¹¹ Mark Riebling (Editorial Director at the Manhattan Institute for Policy Research), *Hard won lessons: the new paradigm – merging law enforcement and counterterrorism strategies* (Safe Cities Project, January 2006), www.manhattan-institute.org/pdf/scr_04.pdf (10 октября 2013).

¹² Используемые источники: <http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries>; www.interpol.com; http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_plce&lang=en# (18 ноября 2013).

Из-за недостатка места эта статья заканчивается, не коснувшись других атрибутов полиции, например, гендерной проблематики, политического/гражданского контроля, внутреннего контроля, образовательной системы полиции. Каждый из этих вопросов требует отдельной статьи для полного рассмотрения.

Данное эссе никоим образом не исчерпывает данную тему, и все обсуждаемые проблемы следует дискутировать и дальше с рассмотрением их подэлементов. Тем не менее, автор считает, что дефинирование вышеупомянутых девяти типов полицейских служб может дать достаточно ориентиров для лучшего понимания разнообразия существующих полицейских служб и разных этапов создания, трансформации, реформирования или адаптации национальных полицейских служб.

Литература

Goldstein, Herman. *Problem-oriented Policing*. New York: McGraw-Hill, 1990.

Malta Police Force Organizational Chart., 2013.

Riebling, Mark. *Hard won lessons: the new paradigm – merging law enforcement and counterterrorism strategies* In *Safe Cities Project.*, 2006.