ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИЦЕЙСКИХ РЕФОРМ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ НА РУБЕЖЕ XX–XXI вв

УДК 351.741

И.А. АНДРЕЕВА

«...Историю полиции можно прочитать как череду реформ..., приспосабливающих инструмент к постоянно меняющемуся обществу, к задачам все более сложным и разнообразным» [4, p. 12]. Это высказывание как нельзя лучше характеризует развитие полиции в большинстве стран в последние десятилетия с одной поправкой: интенсивность преобразовательных мероприятий такова, что они предстают как одна непрерывная реформа. Поиск оптимальных форм противодействия преступности актуализировал изучение организации и правового регулирования различных видов правоохранительной деятельности. Особое место в антикриминальных стратегиях по-прежнему принадлежит деятельности полицейских органов. В контексте резкой политизации проблемы борьбы с преступностью совершенствование эффективности полицейских структур стало политически значимой проблемой: «Политика влияет на то, что будет определено в качестве проблем, а что нет. От нее зависит, какие будут выявлены угрозы, установлены приоритеты, назначены партнеры и разработаны критерии успеха» [11, p. 6].

Полицейские службы всего мира в течение XX в. трудились над созданием автаркической и иерархической системы. Централизация управления полицией в руках руководства, независимого от политической (местной) власти, рационализация процедур деятельности, введение жестких критериев отбора, профессиональной подготовки, установление дисциплины внутри организации означали превращение полиции в бюрократизированную организацию, деятельность агентов которой, с одной стороны, максимально введена в рамки закона, с другой – понимается преимущественно как правоприменительная, которая получила название в научном дискурсе «профессиональная модель» полиции. Такая полицейская организация инертна и не способна следовать изменениям среды, поскольку процесс принятия решения разорван иерархической дифференциацией (стадия сбора информации, анализа информации, идентификации проблемы и принятия решений), а административные требования соблюдения стандартизированных процедур не позволяют действовать по ситуации. Процесс специализации деятельности, который является частью ее рационализации, порождает трудности в координации различных полицейских подразделений. История полицейских учреждений свидетельствует и о значительном воздействии военной модели организации работы. Этот выбор можно объяснить желанием, ограничивая дискреционные полномочия агентов, перекрыть потенциальный источник девиаций и сделать полицейское вмешательство таким же эффективным, как вмешательство военных подразделений. Границы «профессиональной» модели полицейской деятельности стали очевидными в 1970–1980-е гг. ввиду непрерывно растущей преступности, глубоких социальных изменений. Ее «пересмотр» происходил и в теоретической (идеи превращения полиции в общественную службу и ее сближения с гражданами), и в практической плоскости (стремление организовать деятельность на основе тесного контакта с населением).

Острые дискуссии в европейских государствах, в которые были вовлечены как политики, так и профессионалы, происходили по вопросу о том, кто должен нести ответственность за обеспечение безопасности и каков современный образец «хорошей полиции». Реформирование полицейской деятельности происходило в тесной связи с обновленными концепциями национальной безопасности, стержнем которых становится принцип коллективной ответственности за «производство безопасности», который должен рассматриваться в контексте распространения и в других секторах публичной службы новых способов и принципов управления (общий подход, партнерство, проект, близость), которые принято обозначать понятием «gouvernance» (фр.) или «governance» (англ.). Термин служит для обозначения искусства или способа управления системой, состоящей из множества элементов (государство, местные органы власти, негосударственные организации, ассоциации, международные инстанции), которые располагают, каждый в различной степени, способностью принимать решения [3].

Стремление придать деятельности полиции превентивно-сервисный характер, делегирование отдельных задач в сфере борьбы с преступностью обществу сочетались с созданием механизмов и методов планирования

и бюджетирования в управлении полицией, ориентированных на результат. В рамках модели «нового публичного управления» главное внимание сосредоточено на повышении эффективности управления полицией посредством создания действенных инструментов контроля и оценки деятельности, мониторинга достигнутых результатов с целью обеспечения ее соответствия потребностям общества при более низких затратах.

Ведущую роль в проведении реформ сыграло распространение в академических кругах и в высшем полицейском руководстве принципов и идей концепции полиции, ориентированной в своей деятельности на общество («Community policing»). Ее становление произошло еще в 1970-е гг. в тесной связи с критикой «традиционной» или «профессиональной» модели полиции за неспособность справиться с городским насилием, решить проблемы распространения незаконной наркоторговли и подростковых банд, обеспечить справедливость (в смысле предоставления равной защиты всем членам общества), за полицейское насилие, пренебрежение мелкими правонарушениями. Свойства традиционной полиции – преобладание в деятельности «реактивных» установок (полиция реагирует на инциденты после того, как они произошли); «симптоматический» подход к проблемам безопасности; понимание полицейской деятельности как правоприменительной (полиция ограничивается задачей обеспечения соблюдения в обществе закона, который воспринимается как цель, а не как средство достижения безопасности и улучшения качества жизни); социальная изолированность полиции – по мнению многих исследователей, не позволяли ей дать адекватный ответ вызовам современности.

Разнообразие стратегий и тактик «Community policing» можно свести к базовым принципам: сближение полицейских служб и граждан на основе совместной деятельности по обеспечению безопасности; реальное партнерство с представителями местного общества (коммуны) и местных учреждений; решение проблем; усиление профилактической составляющей в деятельности полиции. Конкретные направления реорганизации полицейской деятельности – децентрализация управления, сосредоточение управленческих структур на анализе проблем, изменение менталитета членов организации, привлечение общества (территориальной общины, прежде всего) к участию в полицейской деятельности, поощряя участие граждан в процессе принятия решений, предоставление возможности участия в принятии решений всем сотрудникам полиции, признание значимости качества службы, командного духа работы.

Поскольку полицейские организации европейских государств имели значительную национальную специфику, складывавшуюся в течение длительного времени, то и содержание модернизационных мер не было одинаковым. Если в Англии и Уэльсе полицейская реформа была направлена на повышение эффективности полицейской деятельности в смысле улучшения соотношения «стоимость–качество» в оказании публичных услуг, то, например, в Бельгии на первом плане оказалось реструктурирование полицейской системы, в результате которого вместо трех независимых полицейских органов была создана интегрированная полиция на местном уровне. Хотя в сравнении с Германией, где лишь некоторые полицейские структуры были преобразованы в конце XX в. под влиянием идей «нового публичного управления» из-за сильного сопротивления его распространению парламентской оппозиции и полицейских профсоюзов [11, P. 10], в Бельгии менеджериальный подход в управлении полицией прижился благодаря тому, что большая группа высокопоставленных полицейских чиновников в свое время получили образование в бизнес-школе Vlerick [8, p. 66]. В Испании разработка реформ, связанных с формированием коллективного подхода в противодействии преступности, была по сравнению с другими европейскими странами запоздалой и менее активной. Основные угрозы для нее были связаны с терроризмом и организованной преступностью, в то время как для полиций ближайших соседей Испании главным вопросом повестки дня в последние десятилетия стало обеспечение повседневной безопасности и противодействие преступности небольшой тяжести. Институциональное многообразие сферы обеспечения безопасности стало в определенный период препятствием ее эффективности, что сделало задачу улучшения координации деятельности полицейских структур Испании ведущей в их реформировании, предопределив тенденцию дальнейшей их централизации. Столкнувшись с необходимостью организационно-правового совершенствования органов охраны правопорядка, государства стремятся к повышению эффективности их деятельности, не отказываясь от национальных особенностей, используя достоинства той модели полиции (централизованная, децентрализованная, или смешанная), которая сложилась исторически и наиболее адекватна политико-правовым традициям страны. Развитие идей «Community policing» и их реализация имеют нюансы в различных странах.

Регионально-муниципальная модель организации полиции Великобритании с большей легкостью интегрировала идею ориентирования полиции на потребности территориальной общины и взаимодействие с ней. Важным направлением «Community policing» в Великобритании стала работа добровольных полицейских, способствующая, с одной стороны, усилению взаимодействия между полицией и обществом, а, с другой, позволяющая ответить на пожелания населения по усилению присутствия полиции в общественных местах. В 1982 г. было положено начало реализации программ «соседского наблюдения» как форме неофициального общественного контроля. К концу 2008 г. во всех районах были созданы команды «neighborhood policing», состоящие из полицейских, специальных констеблей, представителей местных властей, учреждений, общественных и коммерческих организаций. Также были постепенно созданы предусмотренные Законом о полиции и доказательствах по уголовным делам 1984 г. (Police and Criminal Evidence Bill) консультативные комитеты, объединившие членов управлений полиции, представителей церкви, этнических меньшинств и общественных ассоциаций. Закон о преступлении и о беспорядке 1998 г. (Crime and Disorder Act 1998) установил обязанность местных властей работать над уменьшением уровня преступности и потребовал учреждения структур межведомственного сотрудничества. Ими стали Партнерства в сфере сокращения преступности и нарушений порядка (CDRPs). Закон 2006 г. (Police and Justice Act) активизировал их создание, четко определив обязанности местных властей и полиции. В 2007 г. МВД Великобритании ввело национальные стандарты для организации их работы [5].

В течение последних тридцати лет правительство Великобритании стремилось положить в основу организации полицейской деятельности ориентацию на потребности населения в безопасности, однако итоги проводимой политики оказались далеки от ожидаемых. Противоречивость проводимых преобразований, одновременно предполагающих и централизацию, и территориализацию полицейской деятельности, констатировалась многими исследователями [10]. В 2008 г. комитет Палаты общин по внутренним делам закончил исследование состояния полицейской службы в Великобритании и пришел к выводу, что в результате введения системы определения целей деятельности «сверху» качество предоставления полицией услуг населению ухудшилось. Он изложил ряд предложений, ставших основой для новой реформы полиции [6, p. 14–15]. Во-первых, предложено, чтобы управления полиции были отменены и заменены уполномоченными по делам полиции, которые будут избираться непосредственно населением. Во-вторых, предусмотрено перераспределение полномочий в определении целей и задач полицейской деятельности между МВД Великобритании и местными руководителями полиции в смысле их «передачи от правительства к профессионалам». В-третьих, сообщалось об изменении акцентов в деятельности центральных структур: теперь главным объектом приложения их управленческих усилий станут общенациональные полицейские агентства. В-четвертых, предполагается дальнейшее развитие «экономической рентабельности» полицейских сил. И, наконец, в-пятых, ставка делается на развитие разнообразных форм участия населения в охране общественного порядка. В министерской программе «Полиция в XXI в.: восстановление связи между полицией и населением» констатируется, что «увеличение правительственного вмешательства в последние годы изменило фокус полицейской деятельности», «она стала более ответственна по отношению к правительственным целям и бюрократии, а не к обществу» [7, p. 2]. Сегодня Великобритания приступает к новому этапу реформирования полицейских сил, делая непростой выбор между дальнейшей централизацией управления полицейскими силами и возобновлением подхода, учитывающего потребности территориальных общин, в пользу последнего.

Различные формы привлечения граждан к охране общественного порядка оказались чужды французской политико-правовой традиции. Прямому участию граждан в обеспечении безопасности было противопоставлено обновление способа деятельности полицейских служб и улучшение связей между силами безопасности и местным обществом на основе доктрины «близкой полиции». Ее принципы: территориализация полицейского действия; постоянный контакт с населением и партнерство со всеми заинтересованными учреждениями и организациями в рамках локальных контрактов безопасности; поливалентность полицейских функций; ответственность полицейских перед населением; понимание полицейской работы как социальной службы. Слабость концепции, отсутствие ясно сформулированных целей и разработанных конкретных практик деятельности для сотрудников полиции, неразработанность критериев оценки полицейской деятельности, сокращение бюджета, сопротивление сотрудников полиции не позволили реализовать

в полной мере французской полиции стратегию «Community policing» [см. подробнее: 1, с. 185–188]. Императивом преобразований французской полиции в 2000-е гг. стала оптимизация деятельности государственных сил безопасности в духе органического закона от 1 августа 2001 г., относящегося к законам о финансах (LOLF) и предусматривающего рационализацию расходования государственных средств [9]. Несмотря на критику и попытки реорганизации национальной полицейской модели, осуществляемые начиная с 1980-х гг. практически беспрерывно, ее главные черты были сохранены и даже усилены в связи с реформой сближения Национальной жандармерии и Национальной полиции (2009).

Внедрение концепции «нового публичного менеджмента», критика традиционной модели полиции, поиск и внедрение новых методов полицейской деятельности характеризуют в разной степени все европейские страны. Это привело к увеличению персонала, специализирующегося на управлении полицией и расходов на деятельность по управлению качеством работы. Опыт зарубежных стран показывает, что критерии эффективности, среди которых важное место занимают показатели, измеряющие степень удовлетворенности населения работой полиции, являются лишь одним из элементов системы управления качеством деятельности полицейских органов, вне которой они теряют свой инструментальный характер; процедуры и критерии, внедряемые для определения эффективности деятельности полицейских подразделений, не должны быть чрезмерно сложными; все критерии должны быть между собой тесно взаимосвязаны; информационным источником для оценки отношения населения к полиции должны быть опросы, осуществляемые независимыми организациями.

В 1980–2000-е гг. произошли фундаментальные изменения в полицейской работе, философии, управлении, кардинально изменились представления о социальной функции полиции и ее роли в обеспечении безопасности [11, p. 8]. Объектом преобразований стали полицейское образование, интегрируемое на основе принципов так называемого Болонского процесса; карьерный и профессиональный рост в полиции; демонополизация функций полиции в сфере общественной безопасности и порядка, связанная со специализацией и дифференциацией органов полиции (дорожная полиция, криминальная полиция и т.д.), а также делегированием части полномочий другим органам и ведомствам (антинаркотическим, антитеррористическим и т.д.). Итогом реформирования, которое концептуализируется в отечественной науке как процесс «социализации» полиции, стало понимание полиции не как военизированного и правоохранительного института, а как государственного органа, деятельность которого связана с оказанием всесторонней помощи и услуг законопослушным гражданам в сфере общественной безопасности и порядка [2, с. 18].

Сегодня полиция участвует в обеспечении безопасности наряду с другими публичными и частными организациями. Не обладая больше монополией на осуществление полицейской деятельности, полиция вместе с тем остается главным элементом «сетей безопасности», без которого совместная деятельность других участников не может состояться.

1. Андреева И.А. Полицейская система Франции [Текст] / И.А. Андреева. Омск, 2011.
2. Астапенко П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) [Текст] / П.Н. Астапенко: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009.
3. Baron C. La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique // Droit et Société. 2003. № 54. URL: http://www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/html/ds054/ds054-03.htm (дата обращения: 30.01.2011).
4. Berlière J-M. Le monde des polices en France: XIXe-XXe siècles. Paris, 1996.
5. Binet-Grosclaude A. La politique pénale du New Labour: poursuite de l'approche gestionnaire conservatrice? // Observatoire de la société britannique. – 2010. № 8. URL: http://osb.revues.org/925 (дата обращения: 17.05.2011).
6. Liberty's response to the Home Office consultation Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people. September 2010. URL: http://www.liberty-human-rights.org.uk/pdfs/policy10/policing-in-the-21stc-reconnecting-the-people-and-the-police-sept-2010.pdf (дата обращения: 17.05.2011).
7. Policing in the 21st century: reconnecting police and the people. P. 2. URL: http://www.homeoffice.gov.uk/publications/consultations/policing-21st-century/policing-21st-full-pdf?view=Binary (дата обращения: 17.05.2011).
8. Pollitt C., Bouckaert G. Continuity and change in public policy and management. Edward Elgar Publishing, 2009.
9. Rapport d'information n°25 (2003–2004) de M. A. de Montesquiou, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 octobre 2003. URL: http://www.senat.fr/rap/r03-0025/ r03-0025_mono.html (дата обращения: 09.12.2010).
10. Stephen P.S. Give and take: the bifurcation of police reform in Britain // Australian and New Zealand Journal of Criminology. – 2007. – Vol. 40. URL: http://www.highbeam.com/doc/1G1-172555816.html. (дата обращения: 17.05.2011).
11. Van Sluis A., Frevel B. Contested police systems // van Sluis A., Frevel B. (eds.) German Policy Studies. – Vol. 5. – No. 2. – 2009.