

УДК 351.74(4)“19-20“

А. К. Киселев

РЕФОРМЫ В ПОЛИЦИИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН (РУБЕЖ XX–XXI ВВ.)

Статья посвящена проблеме реформирования полиции как части государственной политики современной Европы. Автор в контексте европейского опыта показывает процесс «социализации» полиции.

Ключевые слова: полиция, европейские государства, общественный контроль, реформа.

A. K. Kiselev

POLICE REFORMS IN EUROPEAN COUNTRIES (THE TURN OF XX–XXI CENTURIES)

The article deals with reform process of police as a part of state policies in modern Europe. The author shows the process of «socialization» of the police in the context of European experience.

Key words: the police, European states, public control, reform.

На рубеже XX–XXI вв. национальное государство, важнейший социально-политический институт современности, эпохи модерна, вступило в период глубокой трансформации. Столкнувшись с новыми вызовами, инициированными глобализацией и ее социальными последствиями, государственная власть пытается разработать новые модели управления обществом. К важнейшим направлениям обновления государственной политики относится сфера внутренней безопасности. В связи с развитием индивидуализации и сокращением сфер общественного контроля вопросы ее обеспечения в последние десятилетия приобрели во всем мире крайнюю остроту. Институционализация отношений безопасности стала одним из ведущих социально-политических процессов, как на национальном уровне, так и в международном масштабе. Ее неотъемлемой частью является интенсивный поиск эффективных моделей полиции.

«...Историю полиции можно прочесть как череду реформ (кто-то может характеризовать ее и как прогресс), приспособляющих инструмент к постоянно меняющемуся обществу, к задачам все более

сложным и разнообразным» [3, с. 4]. Вышеприведенное высказывание известного французского историка Ж.-М. Берлиера как нельзя лучше характеризует развитие полиции в большинстве стран в последние десятилетия с одной поправкой: интенсивность преобразовательных мероприятий в силу ряда причин такова, что они предстают как одна непрерывная реформа. На рубеже XX–XXI вв. крупнейшие реформы полиции, направленные на повышение эффективности ее деятельности, были проведены практически во всех европейских странах. Они привели к фундаментальным изменениям «сущностных составляющих полицейской работы: ее форм и методов, характера и содержания сотрудничества, ориентации взаимодействия с гражданами и общественными институтами».

Поскольку полицейские организации Англии, Бельгии, Германии, Испании, Италии, Франции 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 в смысле улучше-

ния 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. Столкнувшись с необходимостью организационно-правового совершенствования полицейских систем, страны, стремясь к повышению эффективности их деятельности, не отказываются от национальных особенностей, используя достоинства той модели (централизованная, децентрализованная, или смешанная) полицейской деятельности, которая сложилась исторически и наиболее адекватна политико-правовым традициям страны. При этом нужно учитывать, что ни одна полицейская система европейских государств не соответствует полностью централизованной или децентрализованной модели, так как обычно является организацией с многоуровневым управлением.

Вместе с тем реформирование полицейской деятельности в названных странах имело много общего. Оно происходило в тесной связи с обновленными концепциями национальной безопасности, стержнем которых становится принцип коллективной ответственности за «производство безопасности». Понимание совместного «производства безопасности» всеми заинтересованными субъектами опиралось на получившие распространение новые способы и принципы управления (общий подход, партнерство, проект, близость) и в других секторах публичной службы, которые можно обозначить понятием «gouvernance» (фр.) или «governance» (англ.). Это слово довольно сложно перевести на русский язык, но поскольку этот неологизм стали использовать, чтобы заменить термины, обозначающие управление в традиционном смысле (*le gouvernement* – фр.), то, на наш взгляд, лучше следовать не буквальному переводу (управление), а как вариант использовать «обновленное» или «инновационное управление».

Термин «gouvernance» 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. Общий смысл концепции «governance» состоит в том, что государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность [4, с. 55]. Подобное управление отличается как от простого администрирования, при котором источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от рыночной модели с ее акцентом на торговой сделке, где каждый участник пытается максимизировать свою выгоду. В противовес привычной практике публичного управления, основанной на иерархии и предполагающей неукоснительное выполнение приказов, главными параметрами новой концепции становятся согласие и договор. Традиционное администрирование уделяло преимущественное внимание праву и регламентам, современное – нормам, коллективным рекомендациям, моральным соглашениям. Традиционная власть осуществлялась правительствами, бюрократией и парламентами, новая все больше вовлекает в свою орбиту комиссии, форумы, большие демократически организованные группы. Если раньше информация в управленческой сфере была централизованной и закрытой, то сейчас она доступна и открыта для всех.

Идея совместного «производства» безопасности всеми заинтересованными субъектами предполагала изменение роли государства. Государство, отказавшись от значительной части своей власти, действуя «в сетях» со своими партнерами, не навязывает больше решений, но, объединяя различные инициативы, развивая сотрудничество, внедряя новые способы деятельности, информирует, советует, координирует. Обозначая это новое позиционирование государства, исследователи говорят о «го-

сударстве-аниматоре» (быть аниматором, согласно Ж. Донзело, Ф. Эстебэ, «это значит приглашать к действию в отсутствии возможности к нему принудить»), «контрактом государства» (Ж. Левкович, М. Хифара), «рефлексивном государстве» (Ф. Кантелли) [1, с. 41].

Вопросы организации публичной службы приобретают острое значение, поскольку именно они определяют качество демократической организации современного государства. Знаком ее обновления наряду с концепцией «gouvernance» является модель «нового публичного управления», суть которой можно свести к следующим основным положениям:

- смена приоритетов в деятельности государственных служащих: ориентация на запросы и потребности клиентов (граждан и общественных институтов);
- внедрение бизнес-методов и подходов, показавших свою высокую эффективность в коммерческом секторе, в систему органов государственной власти («сбалансированная система показателей», децентрализация ответственности и делегирование полномочий на места, а также четкое распределение ответственности между руководством, оперативным управлением и исполнительным персоналом, аутсорсинг государственных услуг);
- общественно ориентированная философия и методология деятельности, направленная на вовлечение в процесс подготовки и реализации решения как можно более широких слоев населения, специалистов-экспертов и различных общественных институтов.

Озабоченность общества состоянием безопасности привела к резкой политизации проблемы борьбы с преступностью, что отразилось в тематике дебатов в ходе национальных и муниципальных выборов. В этом контексте вопрос совершенствования эффективности полицейских структур стал частью спектра политически значимых

проблем: «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. Изменение организации означает изменение политики полиции».

Особенно острые дискуссии, 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». Постепенно разрабатывались и утверждались принципы и идеи концепции полиции, ориентированной в своей деятельности на общество («Community policing»). В отечественной науке недостаточно изучена как теория, так и практика реализации концепции, хотя проблема переориентации отечественных органов внутренних дел от репрессивной к сервисной модели уже достаточно давно осмыслена как актуальная научная проблема [2, с. 98–108].

Становление концепции «Community policing» произошло еще в 1970-е гг. в тесной связи с критикой деятельности полиции за неспособность справиться с городским насилием, проблемами наркотиков и подростковых банд, обеспечить справедливость (в смысле предоставления равной защиты всем членам общества), за полицейское насилие, пренебрежение мелкими правонарушениями, рост которых вызывал беспокойство населения. В результате все громче звучали голоса о неэффективности так называемой «традиционной», или «профессиональной», модели полиции. Общим правилом стало выделение следующих ее характеристик: преобладание в деятельности «реактивных» установок (полиция реагирует на инциденты после того, как они произошли); «симптоматический» подход к проблемам безопасности (по аналогии с врачебной практикой – устраняет симптомы болезни, но не касается причин, порождающих угрозы); 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 (полиция не интегрирована в общество и отчуждена от населения). Каждое в отдельности и все вместе эти свойства традиционной полиции, по мнению многих исследователей, не позволяли ей дать адекватный ответ вызовам современности. Одной из самых амбициозных, претендующих на радикальное обновление полицейской деятельности стала американская концепция «Community policing», обогащенная и трансформированная усилиями ученых разных стран.

В последнее время этим понятием охватывается совокупность концепций и практик полицейской деятельности в различных странах, имеющих в своей основе сходные черты. Разнообразные стратегии и тактики «Community policing» базируются на широком подходе к безопасности и качеству жизни населения, имеют целью создание полиции, интегрированной в гражданское общество, полиции, стремящейся к решению проблем вместе с обществом в сфере обеспечения безопасности, прежде всего, на местном уровне. Базовыми принципами «Community policing» являются: сближение полицейских служб и граждан на основе совместной деятельности по обеспечению безопасности; реальное партнерство с представителями местного общества (коммуны) и местных учреждений; принцип решения проблем; усиление профилактической составляющей в деятельности полиции. Конкретные направления реорганизации полицейской деятельности, призванные обеспечить интеграцию полиции в общество, удачно обобщены американским полицейским Ж. Грином [5, с. 4]. Это децентрализация управления, сосредоточение управленческих структур на анализе проблем, изменение менталитета членов организации, привлечение общества (территориальной общины) к участию в полицейской деятельности, поощряя участие граждан в процессе принятия реше-

ний, предоставление возможности принятие решений всем сотрудникам полиции, признание значимости качества службы, командного духа работы.

Развитие идей «Community policing», и их реализация имеют нюансы в различных странах. Так, концепт «Community» получил априори позитивное звучание в странах, относящихся к англо-саксонской правовой семье. Регионально-муниципальная модель организации полиции Великобритании, где органы полиции – это совокупность самостоятельных региональных полицейских подразделений, объединенных одним названием, униформой, системой званий, центральным командованием, законодательством, юрисдикция которых распространяется только на конкретный регион, состоящий из одного или нескольких муниципалитетов, с большей легкостью интегрировала идею ориентирования в полицейской деятельности на потребности территориальной общины и взаимодействие с ней. Во Франции, стране централизованной полицейской деятельности, ее территориализация, а значит передача части полицейских полномочий органам местной власти, вызвала настороженное отношение, порождая дебаты о природе контракта между государством и гражданами в сфере безопасности. И в целом страны, где развивалась континентальная централизованная модель полицейской деятельности, выработали более «мягкий» вариант концепции, что, на наш взгляд, представляет для российской теории и практики полицейской деятельности особый интерес.

В ходе длительной исторической трансформации полиция европейского континента сформировалась к середине XX в. как государственное агентство. Его представители в униформе, наделенные при этом широкими полномочиями по контролю над преступностью, поддержанием общественного порядка и оказанию помощи населению, патрулировали общественные места. Вторая часть полиции, не облаченная в униформу, выполняла функции расследования уголовных преступлений и административ-

ного руководства служебной деятельностью. Полиция являлась специальным органом, имеющим прерогативу на законное применение силы в целях обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

Отправной точкой для пересмотра роли полиции в обществе стали процессы 1960-х гг.: случаи коррупции и злоупотреблений властью среди полицейских чинов; волна обвинений против полиции по фактам расизма и дискриминации; участвовавшие случаи массовых беспорядков и милитаризация полицейской тактики; рост преступности и неверие общества в возможности полиции; уменьшение общественной подотчетности и самоизоляция полиции от общества.

Одновременно с научным осмыслением названных проблем в 1960–1970-е гг. был взят курс на повышение законности полицейской работы и расширение степени ее подотчетности обществу. Произошло организационное оформление действенного политического и гражданского контроля над полицией посредством разделения функций политико-стратегического руководства и административного управления. В 1980 – начале 1990-х гг. полицейские структуры стремились организовать свою деятельность на основе тесного контакта с населением. Многие исследователи сходятся в том, что в ответ на новые угрозы и проблемы в 1980–1990-е гг. в полицейских системах западных государств произошли фундаментальные, парадигматические изменения в полицейской работе, в полицейской философии, в полицейском управлении, кардинально изменились представления о

социальной функции полиции и ее роли в обеспечении безопасности. 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 доминирующим актором «сетей безопасности», без которого совместная деятельность других участников не может состояться.

С середины 1990-х г. были осуществлены серьезные структурно-институциональные изменения органов полиции во всех странах Европейского Союза. Объектом качественных преобразований стали ведомственное (полицейское, милицеейское) образование, интегрируемое на основе принципов так называемого Болонского процесса; карьерный и профессиональный рост в полиции; демонополизации 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 (антинаркотические ведомства, антитеррористические и проч.).

Итогом реформирования в течение последних трех десятилетий, которое может быть рассмотрено и 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.

Литература

1. Андреева И. А. Партнерство во имя безопасности: система совместного «производства» внутренней безопасности во Франции // *Право и безопасность*. 2012. № 1 (41).
2. Киселёв А. К. Социальная и образовательная политика стран Евросоюза в подготовке полицейских кадров (вторая половина XX – начало XXI вв.): дис. ... д-ра ист. наук. Ставрополь, 2012.
3. Кукаркин П. А. Министерство внутренних дел Франции в политических кризисах Пятой республики: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2011.
4. Сморгун В. В. Сравнительный анализ административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // *Полис*. 2003. № 4.
5. Титов В. В. Историко-педагогический опыт подготовки сотрудников правоохранительных органов: на материале России и США: автореф. дис. ... канд. пед. наук. Карачаевск, 2006.