

ФЕДЕРАЛИЗМ И РАЗЛИЧИЯ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИСТЕМ

Федерализм и различия полицейских систем

СЕБАСТЬЯН РОШЕ
COGINTA

ФЕДЕРАЛИЗМ И РАЗЛИЧИЯ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИСТЕМ

Женева, 2011

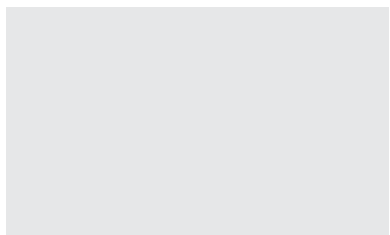
Федерализм и различия полицейских систем (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2011).

© Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011

Издатель: Procon Ltd., <www.procon.bg>

Дизайн обложки: Ангел Неделчев

ISBN 978-92-9222-161-4



Пояснительная записка

Основная цель этого исследования – предоставить должностным лицам и полиции государства, которое выбирает федеративное устройство, те инструменты, которые позволят определить последствия федерализации для подразделений полиции, а также дадут возможность принять правильные решения при создании системы органов охраны правопорядка.

В работе изложены основные концепции, необходимые для понимания специфики функционирования полиции в условиях федеративного государства, включая законодательные и организационные аспекты. Такие разъяснения необходимы, чтобы у властей было четкое представление о последствиях для страны того или иного сценария.

Еще одна цель исследования – провести систематическое сравнение ряда стран, имеющих долгую историю федеративного устройства, со странами с небогатой федеративной историей, а также со странами с различными типами федеративных систем. Такое сравнение поможет объяснить структуру полицейских органов в федерациях, переходя от концепции к уже изученной практике.

Кроме того, в данном исследовании представлены несколько «перечней базовых положений», объединенных в «систематизированный перечень», где обозначены вопросы, которые, как правило, важны для адекватного создания и функционирования системы органов охраны правопорядка в федеративном государстве. Этот перечень поможет в проведении основных изменений, необходимых для создания законодательной базы в организации полицейской системы.

Результаты исследования

В данном исследовании описаны основные форматы органов полиции в федеративном государстве с целью содействия в определении наиболее важных элементов переходного процесса. В целом, рассмотрены четыре основных элемента, каждый из которых играет значительную роль в создании полицейской системы:

- структура политической системы (на федеральном уровне, уровнях штата, региональном и муниципальном);
- структура органов охраны правопорядка (государственных и местных);
- характер сил органов охраны правопорядка (министерская подчиненность);
- полномочия подразделений полиции.

Во-первых, конституционное устройство важно само по себе. В частности, есть две группы решений, которые имеют огромное значение:

- защищать права и свободы недвусмысленно и без ограничений, например, на основе Декларации прав человека или подобных документов;
- заложить основы полицейской системы в самой Конституции, наиболее убедительным из приводимых здесь является пример Испании.

Второй важный вывод данного исследования заключается в том, что форма политически организованного элемента не обязательно совпадает с формой других органов, включая полицию.

Мы считаем, что, кроме типа государства, параметрами, важными для создания полицейской системы, являются:

- степень централизации;
- конфигурация безопасности (другие факторы, кроме степени централизации, влияющие на управление сектором безопасности), включая министерскую подчиненность;
- полномочия, предоставленные различным органам охраны правопорядка.

Ключевые вопросы относительно создания полицейской системы в федеративном государстве

Для того чтобы создать или улучшить систему органов полиции, необходимо рассмотреть четыре группы проблем:

1. Каково желаемое распределение компетенций подразделений полиции по уровням управления?

а) какой уровень?

1) какие компетенции?

2. Какие полномочия по охране правопорядка предоставляются каждому подразделению полиции?

2) полная юрисдикция (все преступления на всех территориях)?

3) ограниченная территориальная юрисдикция?

3. Насколько централизованной должна быть организация обычных подразделений полиции (без учета специфических подразделений)?

а) национальные подразделения, действующие на местах под контролем центра?

б) национальные подразделения, действующие на местах под контролем своих министерств?

в) подразделения полиции штата, подчиненные властям штата?

г) подразделения полиции местного уровня, подчиненные местным властям?

4. В случае выбора модели полицейской системы на уровне штата или местного являются ли необходимыми:

а) общенациональный закон о полиции?

б) единая система управления полицией и приема на службу?

в) единые стандарты подготовки?

г) общенациональный уголовный и уголовно-процессуальный кодексы?

д) единая информационная система?

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
Предыстория	7
Цель	8
План действий	9
Концепты	10
Подразделения полиции и полицейская система	10
Доктрина полиции	12
Федерализм	13
Децентрализация	18
Федерализм и управление	21
Четыре основных концептуальных отличия: основные моменты и значение для реформирования сектора безопасности	23
Анализ практических примеров	25
Федеративные государства: задачи и значение для полицейской системы	27
Задачи федераций: какие проблемы пытается разрешить федерализм?	27
Конституционная защита свобод и распределение полномочий среди подразделений полиции	29
Полномочия центра, федеральные и национальные подразделения	35
Ключевые моменты создания полицейской системы в федеративном государстве. Конституционный уровень: перечень базовых положений	39
Полицейские системы в федеративном государстве: основные характеристики	41
Сложность взаимоотношений федерализма и системы управления полицией .	41
Количество подразделений полиции	42
Степень централизации и фрагментации полицейской системы	47
Модель, статус и подчиненность	52
Важнейшие элементы полицейской системы	56
Перечень базовых положений относительно устройства (важнейших элементов) полицейской системы	58
Систематизированный перечень базовых положений процесса установления федерализма	60
Основные выводы	60
Систематизированный перечень	62

Введение

Предыстория

Недавние политические изменения в некоем государстве привели к трансформации его политической структуры от централизованного государства к федеративной республике. Это государство в настоящий момент находится в процессе создания новой Конституции. Данное исследование пишется без представления о том, какими будут новые политические договоренности, как далеко зашел процесс и какой тип федерализма будет избран. Кроме того, все еще остались вопросы о численности и полномочиях структурных элементов и т.д.

Рабочую группу попросили оценить готовность и способность полиции государства принять эффективное участие в процессе федерализации, который сейчас обсуждается в политических кругах, Учредительном собрании и обществе в целом. С этой целью группа подготовила для заинтересованных лиц обзор структуры, политики, практики и примеров полицейских систем федеративных государств. Накануне визита этой группы ДКВС (Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами) инициировал изучение работы полиции США, Испании, России, Боснии и Герцеговины и Индии. Цель этого исследования – предоставление информации и возможных выводов, которые могут быть полезны в нынешнем политическом контексте и контексте безопасности государства, а также помогут национальной полиции в подготовке к процессу федерализации, в котором ей придется принять участие.

Важно, чтобы полиция могла эффективно подготовиться к неизбежным изменениям и проблемам, к которым приведет переход к федеративной системе, и научиться преодолевать их. Знание концепции функционирования полиции в федеративном государстве критически важно для национальной полиции и других должностных лиц, участвующих в процессе. Задачей рабочей группы было предоставить обзор опыта, приобретенного другими странами, прошедшими через процесс федерализации.

Цель данной работы – обеспечить поддержку и понимание основных принципов демократической организации органов полиции в федеративной структуре.

Цель

Основная цель данного исследования – предоставить должностным лицам и полиции государства, которое выбирает федеративное устройство, те инструменты, которые позволят определить последствия для подразделений полиции перехода к федеративному устройству, а также дадут возможность принять правильные решения в период трансформации системы органов правопорядка.

В данном исследовании представлены основные концепты, необходимые для понимания значения полиции в федеративном контексте, рассмотрены последствия их реализации, с точки зрения законодательной и организационной. Такое разъяснение необходимо, поскольку органы власти должны четко представлять себе, какими для страны в целом будут результаты реализации различных сценариев федерализации.

В работе будет представлен сравнительный анализ стран, которые прошли через политическую трансформацию, включая страны с долгой историей федерализма, а также те, которые лишь недавно стали федерацией. Такой системный анализ с использованием теоретических концепций и практического опыта позволит лучше понять структуру полицейской системы в федерации. И наконец, в данном докладе представлено несколько «перечней базовых положений», объединённых в «систематизированный перечень». В них содержатся основные вопросы, которые важны для адекватного создания и функционирования системы органов охраны порядка в федеративном государстве. Используя эти перечни базовых положений, можно системно и организованно принимать решения в рамках конституционных требований по созданию законодательной базы для организации и функционирования полицейской системы (конфигурация, структура, унифицированность по стране).

План действий

Данное исследование начинается с определения основных понятий, относящихся к системе органов полиции в федеративном государстве. Часто происходит путаница и неверное использование таких терминов, как «полицейская система», «подразделения полиции», «доктрина полиции», «федерация», «децентрализация», «управление» и «эффективное управление».

Те особенности систем органов полиции, которые не являются результатом перехода к федерации, не включены в данный обзор, – доктрина полиции, эффективное управление и связанные с ними механизмы внутреннего и внешнего контроля, хотя современная доктрина полиции и принципы эффективного управления весьма желательны для создания демократических сил полиции. Короче говоря, полиция демократического государства – более широкая область исследования, чем создание полицейской системы в федеративном государстве, а данное исследование посвящено именно последнему вопросу.

Для лучшего понимания полицейской системы в федеративном государстве мы отобрали четыре конкретных примера, чтобы проиллюстрировать практические аспекты политической структуры в федеративных государствах: Индия, Испания, Швейцария и США.

Исходя из наших примеров, можно выделить два основных аспекта. Первый – конституционное соглашение как таковое, и основные требования для создания демократической системы полиции. Защита фундаментальных прав и свобод, с одной стороны, и степень рассеивания компетенций полиции, с другой стороны, – два основных вопроса, которые решаются на конституционном уровне. Второй аспект – характеристики системы полиции. Система обычно состоит из различных подразделений различной подчиненности на уровне министерства и правительства. Силы, действующие в одной отдельно взятой стране, более или менее ограничены общими правилами, которые установлены для них по решению федерации.

На основе четырех изученных примеров предлагается перечень базовых положений технологии процесса принятия решений в ходе создания новой системы полиции.

Концепты

Для понимания комплексной идеи полиции в федеративном государстве необходимо определиться с ключевыми концептами. В действительности, пока не существует достаточно точных характеристик, остается неясным, что понятие федерализма должно включать в себя с точки зрения политической организации штатов, поскольку существует много различных вариаций в различных типах федераций. Также необходимо дать четкое определение федерализма и децентрализации. Важно концептуально разграничить систему полиции и подразделения полиции. И наконец, мы должны дать четкое определение тому, что входит в охрану порядка: типы доктрины полиции, подразделения полиции, организация и т.п., а также объяснить, каким образом и связаны ли вообще эти характеристики с федеральным устройством страны.

Подразделения полиции и полицейская система

Полицейская система складывается из множества подразделений полиции, буквально и эксклюзивно составляющих совокупность государственных органов (в том смысле, что охрана правопорядка – их единственная или основная миссия), задача которых – поддерживать внутреннюю общественную безопасность и порядок. В демократических государствах подразделениям полиции часто поручают защиту прав человека. Эти силы могут быть, а могут и не быть связаны между собой в оперативном отношении или с точки зрения подконтрольности высшим гражданским властям. Подразделения полиции отличаются от вооруженных сил тем, что их задачей является *исключительно* поддержание внутренней общественной безопасности и порядка.

Что отличает полицейскую систему от ее **конституционных составляющих подразделений**? Полицейская система предусматривает комплекс взаимосвязей между подразделениями полиции и официальными институтами, которые ответственны за работу полиции (руководство полиции) в сфере командования, контроля и юрисдикции. Следовательно, можно говорить о том, что государственная полицейская система – это комплекс взаимосвязей всех входящих в нее подразделений полиции на данной территории.

Существует несколько обоснованных теорий конфедераций или федераций, но нет единой теории, объясняющей значение федерализма для подразделений полиции.

Подразделения полиции имеют различную структуру и действуют по-разному в разных странах, даже когда все эти страны являются федерациями. Федеративное политическое устройство здесь рассматривается как «тип политической организации, которому присуща комбинация распределенных полномочий в управлении и самоуправление»¹. Федерализм – теория именно такого порядка, включающая принципы разделения верховных полномочий между членами союза и общими для них институтами (см. ниже).

Федерализм не означает внедрение точно определенного и особенного типа полицейской системы. Наименование «федеральные подразделения полиции» используется с целью указать на один из типов подразделений полиции, а не на устройство полицейской системы в целом. Федеральные подразделения действуют в пределах своей юрисдикции, которая обычно связана с природой совершенного преступления (например, преступление, совершенное в отношении сотрудника федерального органа) либо с местом, где совершено преступление (например, федеральные здания или федеральный округ – Мехико или Вашингтон, округ Колумбия).

В полицейскую систему обычно входят государственные и частные подсистемы. Основными характеристиками полицейской системы являются:

- степень приватизации (соотношении государственных и частных компонентов);
- степень фрагментации (количество подразделений в стране);
- природа подразделений, ответственных за внутреннюю безопасность;
- система управления и контроля;
- профессионализация (важность подготовки сотрудников специально для работы в полиции);

¹ Роналд Л. Уотс. Федерализм, федеративные политические системы и федерации / Уотс Р.Л. // Ежегодный альманах политических наук. – 1988 (июнь).- №1. – С. 117-37. (Ronald L. Watts, «Federalism, Federal Political Systems, and Federations», Annual Review of Political Science 1 (June 1998): 117-37).

- менеджмент (соответствие вложенным средствам и другие индикаторы оценки эффективности различных подразделений полиции).

В данной работе основное внимание уделено государственной подсистеме и особенностям ее структуры. Мы оставляем в стороне внешний контроль, содержание процесса подготовки, менеджмент – с точки зрения эффективности и соответствия затратам; ограничиваем исследование менеджментом с точки зрения назначений и трансформаций.

В данной работе анализируются полицейские системы федеративных структур. Нашей задачей является описание систем полиции, соответствующих федеративному устройству как в отношении их составных компонентов и взаимоотношений, так и с позиций их отношений с органами государственной власти, имеющими некоторые полномочия полиции (на центральном и местном уровнях).

Доктрина полиции

Основное новшество современных реформ полиции заключается во введении системного концепта *общественная безопасность*, парадигма которого выходит за рамки традиционного подхода к полиции. Новая доктрина полиции была разработана с целью обеспечения соответствия этой парадигме.

Доктрина полиции – необходимая составляющая работы органов правопорядка в условиях демократического общества или надлежащего управления системой органов полиции. Тем не менее, доктрина полиции – область исследования, которую можно рассматривать независимо от типа полицейской системы и типа политической системы.

Полицейская система состоит из подразделений, действующих в данной стране. Практика показывает, что не у всех подразделений разработаны обязательно схожие доктрины. Например, у управления полиции Чикаго и управления полиции Лос-Анджелеса различны политика в области охраны правопорядка и доктрины работы полиции.

В разных странах с различным политическим устройством и системами органов полиции можно наблюдать схожие доктрины полиции. Например, многие правительства (центральные или местные) решили воплотить доктрину социально-ориентированной полиции (СоП) или доступной полиции

(ДП), первая из которых принята в США и Соединенном королевстве, а также в Латинской Америке, а последняя – в континентальной Европе.

Цель данного исследования не предполагает рассмотрения доктрин полиции как таковых, поскольку ни одна из них не обусловлена ни типом государственного устройства, ни типом полицейской системы. И все же мы обратимся к доктринам и их реализации как необходимым элементам создания структуры органов полиции в федеративном государстве (см. раздел о задачах федерализации). Мы увидим, что в основе доктрин полиции и создания федеративной структуры могут быть общие ценности.

Федерализм

Чтобы упростить анализ федерализма, используем минималистический подход к этой политической структуре, поскольку эта область исследования достаточно обширна и выходит за рамки данной работы. Мы ограничимся обсуждением основных понятий, связанных с федеративным государственным устройством, насколько это возможно, чтобы сконцентрироваться на обсуждении организации полицейской системы.

Государственное устройство обычно рассматривают как общественное образование, как форму управления социальной системой политически организованной единицы, как механизм управления общественными отношениями².

Как правило, существует три формы государственных структур: унитарные государственные системы (в жестко унитарных системах вся власть находится в руках центрального правительства; в децентрализованных – существует значительное неравенство полномочий, хотя местные правительства имеют определенную власть), конфедерации (промежуточное решение) и федерализм (способ организации государства, при котором два или больше уровней правительства обладают верховной властью и делят ответственность).

Немногие страны мира избрали путь федерализации. Из примерно 200, менее двух десятков стран имеют федеральную систему (среди них Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Босния, Бразилия, Канада, Германия, Индия, Малайзия, Мексика, США, Швейцария и Нигерия).

² [Электронный ресурс]. – Режим доступа: wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn.

ЕС имеет гибридную форму правления, приближенную скорее к конфедерации, чем к федерации, хотя у него есть власть по отношению ко всем своим членам, осуществляемая различными средствами, предусмотренными конституционным соглашением, выполняющим роль Конституции.

Пример США демонстрирует: несмотря на то, что Конституция провозглашает федеративное устройство, в ней не дается определения федерализма. Еще один пример – Конституция Индии: в ней не употребляется термин «федерация», а различные политологи называют ее федерацией без федерализма, квази-федеративной, полу-федеративной и союзом неравных штатов³.

Теоретики предлагают различные определения. Федерализм – это способ распределения власти между уровнями правительства, структурированного в ряд институтов. Его задача – реализация национального единства при сохранении идентичности местных единиц. По нашему мнению, для данного исследования наилучшим будет понимание федерализма как способа политической организации, который характеризуется комбинацией коллективной власти и самоуправления.

Блок 1. Федерализм и децентрализация

Федерализм – способ политической организации, который характеризуется комбинацией коллективной власти и самоуправления. Федерализм – система, в которой право управлять разделено между национальным правительством и правительствами провинций/штатов. Такое разделение власти, как правило, закреплено в Конституции, которую ни члены федерации, ни общее правительство не могут изменить в одностороннем порядке.

Для сравнения: децентрализованная власть в унитарных государствах может быть, как правило, аннулирована по желанию центрального законодательного органа.

³ Рамакантан Н., директор Керальского института местной администрации (Триссур, Индия) / Н. Рамакантан // Федерализм, децентрализация и демократизация в мультикультурном государстве: особо важные проблемы федерализма в Индии: [материалы Летнего университета Ин-та федерализма], 2008. – С. 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.federalism.ch/files/FileDownload/887/Remakantan_India.pdf. (N. Ramakantan, Director of Kerala Institute of Local Administration, Trissur, India, «Federalism, Decentralization and Democratization in a Multicultural Polity: Some Critical Issues in the State of Federalism in India», IFF Summer University 2008. – Paper for Week 2, p. 3).

Федерализм – политический концепт создания государства, в котором суверенитет конституционно разделен между центральным правительством и составными политическими компонентами (часто штатами или провинциями). Политические компоненты объединены в федерацию или федеративную систему (союз штатов или союз провинций). Федерализм – это система, в которой право управлять поделено между национальным правительством и правительствами провинций/штатов. «Такое разделение власти, как правило, закреплено в Конституции, которую ни члены федерации, ни общее правительство не могут изменить в одностороннем порядке». Для сравнения: децентрализованная власть в унитарных государствах может быть, как правило, аннулирована по желанию центрального законодательного органа⁴.

Некоторые политические и конституционные аспекты считаются особенно важными для федерализма. Среди них можем назвать следующие:

1. Предоставление гражданам или их выборным представителям больше власти при принятии решений.
2. Создание политических административно-территориальных единиц (исполнительная и законодательная власти), которые несут политическую ответственность перед местным электоратом и наделены полномочиями для принятия решений и распределения финансов.
3. Представительство входящих в состав федерации штатов либо административно-территориальных единиц на центральном уровне.

Также следует отметить, что существуют различные типы федерализма.

Двойной федерализм рассматривает федеративную систему как комбинацию уровней правительства, каждый из которых выполняет определенные задачи. Это дает каждому уровню правительства верховенство в своей сфере компетенций в исполнении собственных полномочий. В США, например, полномочия федерального правительства четко определены и ограничены, при этом некоторые задачи федерального правительства перечислены в Конституции. Остальные полномочия переданы правительствам штатов для

⁴ Эти определения можно найти в Стенфордской энциклопедии философии (Stanford Encyclopedia of Philosophy) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://plato.stanford.edu/entries/federalism..>

того, чтобы предотвратить вмешательство национального правительства. Такой тип федерализма иногда называют двойным суверенитетом.

Таблица 1. Измерения федерализма (или квази-федерализма) для отдельных государств

	Двойной	Совместный
Симметричный	США (до 1900) Швейцария	США (после ратификации 16 ^й поправки, дающей федеральному правительству возможность собирать налоги), Германия, Индия*
Асимметричный	Европейский Союз	Испания

* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legalserviceindia.com/article/l441-Cooperative-Federalism-In-India.html>.

Еще один тип федерализма – *кооперативный* федерализм, предложенный в США в 1930-е годы; его характерной чертой является наличие сфер совместной ответственности⁵. Например, охраной закона и порядка занимаются федеральные агенты, полиция штатов и местная полиция. Юрисдикции частично совпадают, и каждый участник вносит свой вклад. Федеральное правительство США выделяет средства для обучения сотрудников полиции, но содержание и требования к квалификации преподавателей устанавливает местный совет по образованию или совет штата.

Кроме того, необходимо отметить, что некоторые федерации считаются *симметричными*, а некоторые – *асимметричными*. В асимметричных федерациях (как в Испании и Индии) не все входящие в состав единицы имеют одинаковые полномочия либо принципы функционирования. В законе существуют особые положения, касающиеся языка, культуры, а также полиции, для некоторых участников либо институций. Например, автономии в Испании (входящие в состав федерации) имеют право создавать свои региональ-

⁵ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://politicalscience.studentreader.com/dual-federalism-cooperative-federalism/> и http://wps.prenhall.com/hss_berman_democracy_4/7/1857/475505.cw/index.html.

ные подразделения полиции. Некоторые из них воспользовались этим правом, а некоторые нет, предпочитая полагаться на национальную полицию.

Иногда понятие «совместный федерализм» используют в другом значении, акцентируя тот факт, что члены федерации помогут друг другу в случае серьезных нарушений общественного порядка на территории одного из них. Примером могут послужить Германия и Швейцария.

Включение Испании в список государств с федеративным режимом⁶ не является бесспорным. Однако Испания – точно не унитарное государство. В этой стране есть региональные парламенты, члены федерации (*автономии*) даже имеют право на свою полицию, отличную от национальной полиции с общенациональной юрисдикцией. А поскольку существует только два основных чистых типа государств, федеративное и унитарное, правомерно относить Испанию к федерациям. Хотя можно считать Испанию квази-федерацией, с аналитических позиций, по крайней мере, в данном исследовании, она имеет статус федерации.

Также сложно дать точное определение политического режима Европейского Союза: в нем сосуществуют федерализм и межгосударственность. Центральный политический орган официально не является правительством; не существует Конституции Европейского Союза; не принято ни одного закона о полиции. В то же время, органы управления ЕС больше похожи на центральное правительство, чем 20 лет назад. Признаком этого является включение «третьей колонны» ЕС – юстиции и полиции. Создаваемые подразделения полиции в будущем могут быть отнесены к федеративному типу, они обеспечат правовую и оперативную поддержку Европолу и Евроюсту. Если включать ЕС в список федераций, то его определено следует отнести к асимметричным и двойным федерациям. Он асимметричен в том смысле, что барьеры между юрисдикцией ЕС и его членов недостаточно определены, поскольку внутренняя безопасность – прерогатива стран-участниц. Следовательно, ЕС как таковой не может рассматриваться в данной работе из-за четкого и общепринятого понимания его политической природы.

⁶ Режим – это набор сценариев, формальный или неформальный, буквальный или подразумеваемый, который определяет формы и каналы доступа к основным управленческим ролям. См.: Guillermo A. O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1986).

И наконец, важный параметр – сила национального центра. Это скорее политический, а не правовой параметр. Индия является примером федеративного государства с сильным центром, особенно с точки зрения полномочий и функций полиции. И это несмотря на отсутствие четко прописанных в Конституции функций полиции штатов.

В Индии применение термина «сильный центр» оправдано экстраординарными полномочиями, которые получает центральное правительство в случае кризиса. В обычных обстоятельствах полномочия полиции распределены между штатами и федеральным правительством, больше полномочий передано на места. В то же время, в случае кризиса центр в соответствии с Конституцией берет под свой контроль местные подразделения и все, что связано с внутренней безопасностью.

Децентрализация

Децентрализация – это процесс передачи полномочий в принятии управленческих решений народу и гражданину⁷. Задачей политической децентрализации является предоставление гражданам или их выборным представителям больших полномочий в принятии управленческих решений. Как унитарные, так и федеративные государства могут быть децентрализованными в большей или меньшей степени.

Политическая децентрализация предполагает, что решения, принятые при большем участии будут более обдуманными и лучше соответствовать запросам многонационального общества, чем решения, принимаемые политическими властями государства односторонне. Децентрализация способствует дальнейшему распределению власти

⁷ Дубойсаб Г. Ф. В., Фатторе Дж. Определения и типологии в исследованиях государственного управления: децентрализация / Ганс Ф. В. Дубойсаб, Джованни Фатторе // Международный журнал государственного управления. – 2009. – № 32:8. – С. 704-27. (Hans F.W. Duboisab and Giovanni Fattore, «Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization,» International Journal of Public Administration 32:8 (2009): 704-27).

внутри государства, а также предоставляет инструменты и механизмы для перехода общества от участия к демократии⁸.

Блок 2. Централизация систем органов полиции

Федерализм и децентрализация – две основные современные теории, которые объединены идеей распределения власти между различными уровнями правительства и передачи ответственности народу. Тем не менее, федерализм и децентрализация – разные концепты.

Форма и степень децентрализации полицейской системы автоматически не вытекают из федеративного или унитарного устройства. За последние 30 лет в унитарных государствах Европы наблюдалось значительное увеличение числа местных подразделений полиции – как, например, в Италии и Франции. Даже в федеративных государствах встречаются полицейские системы с чертами централизации. Следовательно, необходимо изучить степень децентрализации полицейской системы как таковой.

Задачей административной децентрализации является перераспределение власти, ответственности и финансовых ресурсов для обеспечения публичных функций между различными уровнями управления.

Общая организация полицейской системы в основном зависит от природы государства – унитарной или федеративной. В унитарных государствах большая часть сотрудников полиции работает в централизованных подразделениях. Тем не менее, следует отметить, что форма и степень децентрализации полицейской системы не проистекает автоматически из федеративного или унитарного устройства. За последние 30 лет в унитарных государствах Европы наблюдалось значительное увеличение числа местных подразделений полиции – как, например, в Италии и Франции. Даже в федеративных государствах встречаются полицейские системы, которым присущи элементы

⁸ «Демократия в комбинированном обществе может быть определена как политическая система, которая постоянно предоставляет конституционные возможности смены руководства и социальный механизм, позволяющий максимально возможной части населения влиять на основные решения путем выбора между главными претендентами на ключевые посты в государстве». См.: Липсет С. М. Незаменимость политических партий / С. М. Липсет // Журнал демократии. – 2000. – № 11:1. – С. 48-55. (Seymour Martin Lipset, «The Indispensability of Political Parties,» Journal of Democracy 11:1 (January 2000): 48-55).

централизации. Подавляющее большинство сотрудников полиции страны имеют статус сотрудников центральных подразделений (называемых национальными подразделениями в Испании), в отличие от статуса сотрудников штата или регионального уровня. Они могут относиться даже к очень низким уровням (Швейцария, США). Другими словами, в федеративных государствах существует много различных полицейских систем.

Следовательно, важно рассмотреть степень децентрализации самой полицейской системы.

Децентрализация варьируется от деконцентрации (самая слабая форма, характеризующаяся наличием местного представителя центрального правительства) до деволюции (в самом крайнем варианте полномочия переданы местным органам самоуправления). При деконцентрации между различными уровнями власти перераспределяются права принятия решений и/или финансовая и управленческая ответственность. Ее задачей может быть передача ответственности от сотрудников центрального правительства, находящегося в столице, сотрудникам, работающим на более низком уровне. Также могут быть созданы местные администрации с центральным статусом, подконтрольные представителям центрального правительства на местных уровнях. Деконцентрация, самая слабая форма децентрализации, более часто встречается в унитарных государствах. Тем не менее, некоторые департаменты штатов могут быть деконцентрированной формой федеральных систем. Этот факт весьма актуален для данного исследования, поскольку подразделения полиции часто остаются национальными по статусу в не-унитарных государствах, как, например, в Испании (полностью) или Индии (частично).

В автономиях местные правительства официально признали географические границы своих полномочий, в рамках которых они осуществляют свои публичные функции. Структуры местных правительств являются квази-автономными и обладают полномочиями в сфере принятия решений, финансов и управления. На местном уровне, граждане избирают свои ассамблеи, собирают налоги и обладают независимостью в принятии решений в рамках предоставленных центральным правительством полномочий.

Федерализм и управление

Понятие федеративного устройства не следует путать с общим управлением сектора безопасности. В действительности цели построения федеративного государства и установления надлежащего управления могут совпадать. Однако эти два понятия различны, и смешивать их нельзя.

Понятие управления необходимо для описания роли участников процесса, влияющих на определение функций полиции. Управление относится к сфере «реальной политики», в отличие от абстрактных норм. Следовательно, оно включает всех участников: как из правительства, так и из гражданского общества. Это относится как к предусмотренным, так и к не предусмотренным законом подразделениям, которые подчинены правительству (в некоторых странах армия играет важную роль в секторе внутренней безопасности, хотя и без достаточных законных оснований), а также представителей гражданского общества (например, некоторые влиятельные фирмы и ополчение).

«Надлежащее руководство» сектором безопасности относится к принципам и практикам, которые были в целом одобрены на внутреннем уровне. Они в основном применимы к законным формированиям, контролю гражданского общества и служат интересам общества (в том смысле, что они служат интересам людей, а не только интересам правительства). Концепт служения всем, в особенности интересам представителей меньшинств, особенно актуален. В этом ключе было разработано семь основных принципов. Тем не менее, не прослеживается никакой связи с конституционной ситуацией с точки зрения предпочтения централизованной или федеративной политической системы – эта проблема находится в сфере суверенитета наций.

Блок 3. Федерализм и управление

Федерализм определяет структуру управления определенной территорией, тогда как надлежащее управление предоставляет нам информацию о необходимых принципах управления работой полиции и контроля над деятельностью сотрудников и подразделений полиции.

Федеративное устройство как таковое не определяет особенности всех аспектов и механизмов контроля работы подразделений полиции. Подотчетность зависит от распределения полномочий по охране порядка между раз-

личными уровнями правительства (например, если полиция входит в сферу компетенции регионального правительства, то подразделения полиции подотчетны именно этим властям), но не существует общепринятых норм их создания. Вместо этого предлагается множество решений, которые могут помочь при установлении связи между системой органов полиции и федеративной политической системой (см. раздел ниже). Проиллюстрировать этот механизм можно примером фискального федерализма, единого способа установления которого не существует. Механизм контроля над работой полиции должен создаваться для каждого конкретного случая с учетом природы политической системы. Такие механизмы связаны с принципами демократизации полиции, например, созданием органа внешнего контроля, который будет заниматься рассмотрением жалоб граждан на действия полиции.

Механизмы достижения лучшего контроля со стороны общества над работой полиции не вытекают из федеративного или унитарного устройства. Они должны действовать в государствах любого типа. Кроме того, эти механизмы не зависят от типа политической системы (и например, степени ее централизации), поскольку они являются средствами внешнего контроля над деятельностью полиции. Как правило, в наиболее передовых системах органов полиции инспекция, аудит и оценка осуществляются не полицейскими органами. Примерами таких органов могут служить национальные советы общественной безопасности, неправительственные советы по рассмотрению жалоб, организации по охране прав человека и специальные или постоянные комитеты парламента.

При рассмотрении вопроса надлежащего управления или демократического управления может создаться впечатление, что федерализм менее важен, чем природа контроля над деятельностью подразделений по поддержанию безопасности. На деле, как унитарные, так и федеративные государства могут претендовать на надлежащее управление, если одновременно с доктриной полиции разработаны адекватные механизмы контроля и подотчетности, целью которых является служение интересам общества.

В целом, федерализм определяет структуру управления данной территорией, тогда как надлежащее управление предоставляет нам информацию о необходимых принципах управления работой полиции и контроля над деятельностью сотрудников и подразделений полиции. Механизмы, которые могут гарантировать надлежащее управление, являются преимущественно

внешними и не зависят от типа государственного устройства (они могут быть реализованы как в унитарных, так и в федеративных государствах).

Четыре основных концептуальных отличия: основные моменты и значение для реформирования сектора безопасности

Федерализм – это система государственной власти. Это общепринятая форма правления, в которой присутствует два или больше уровней, каждый из которых обладает определенной конституционной автономией, осуществляет прямое правление и подотчетен народу.

При двойном федерализме основные цели федеральной власти ограничены конституционным мандатом. В пределах сферы влияния каждого правительства, каждый уровень власти обладает суверенитетом, который не задевает интересы другого уровня.

В условиях совместного федерализма национальное правительство и правительства штатов/регионов активно сотрудничают. И наоборот, всесильный федеральный режим определяет политику местных администраций. В результате, при совместном федерализме все уровни власти, с одной стороны, являются независимыми друг от друга, с другой – зависят друг от друга, поскольку существуют области пересечения функций и финансовых ресурсов.

Федерализм и децентрализация – два различных концепта. Децентрализация – это способ распределения власти в унитарном или федеративном государстве. Она предоставляет определенные институционные механизмы демократической подотчетности нижним уровням. Например, полиция может стать более децентрализованной в унитарном государстве, если она станет подотчетной местным органам власти, даже если она централизована по своей сути. И наоборот, федерация может принять решение о создании двух национальных подразделений с юрисдикцией по всей стране, чтобы они были минимально подотчетны местным властям.

При разработке политических соглашений и создании институтов полиции органы государственной власти должны принять решение по четырем ключевым концептам (см. рис.1). В целом, создание демократической полицейской системы требует учета четырех уровней, таких как:

1. Политическая структура страны (федеративное или унитарное государство, тип федеративного государства).
2. Централизация/децентрализация (насколько централизованной должна быть полицейская система и в какой из своих составляющих: иерархия, прием на работу, подготовка и т.д.).
3. «Надлежащее управление», что подразумевает наличие норм, не зависящих ни от типа государственного устройства, ни от степени централизации, которые в основном нацелены на контроль над работой полиции (внутренний и внешний) и на поддержание политики общественной безопасности
4. Доктрины полиции, процедуры и практическая деятельность (какой бы ни была структура органов полиции).



Рис. 1. Четыре концептуальных отличия

Решения, принятые по каждому из этих уровней, будут иметь весомое значение, поскольку определяют конфигурацию системы полиции.

Решения, принимаемые в результате такого глобального подхода, могут быть воплощены только тогда, когда есть детальный стратегический план, предусматривающий определенные шаги на каждом из четырех уровней действий.

Анализ практических примеров

Принимая во внимание сложность выработки унифицированного определения федерализма и в связи с отсутствием более ранних исследований вопроса «охрана правопорядка и федерализм», было бы невозможно рассмотреть в данной работе все федеративные государства. Поэтому мы решили отобрать несколько федераций, примеры которых будут показательными для нашего исследования.

Государственное устройство и полицейская система уникальны в каждой стране. Чтобы избежать обобщений в отношении федеративных государств и полицейских систем, полезно отобрать несколько отличающихся федераций.

Нами разработано четыре критерия, которые могут характеризовать федерацию:

- симметричность или асимметричность;
- большие или малые;
- сильно фрагментированная полицейская система или более унифицированная;
- с различными подразделениями полиции или полиция и жандармерия.

Таблица 2. Страны с федеративным устройством, включенные в данную работу

	Население (млн.)	Симметричное государство	Название административных единиц	Фрагментированность полицейской системы	Военный статус подразделений (жандармерии)
Индия	1 115	Да	штат (28)	низкий	нет
Испания	46	Нет	<i>автономия</i> (17 + 2 города)	Очень низкий	да (да)
Швейцария	7,7	Да	кантон (26)	высокий	нет (да)*
США	308	Да	штат (50)	Очень высокий	нет

* В Швейцарии есть жандармерии, но они не имеют военного статуса

Основываясь на означенных параметрах, мы включили:

- *США*, очень большое государство, симметричная федерация с наиболее фрагментированной системой органов полиции, где есть только подразделения полиции;
- *Швейцария*, очень маленькое государство, симметричная федерация с фрагментированной системой и невоенизированной жандармерией;
- *Индия*, очень большое государство, симметричная федерация с мало фрагментированной системой органов полиции, где есть только подразделения полиции;
- *Испания*, среднее по размерам государство, асимметричная федерация с централизованной системой органов полиции и наличием военизированной жандармерии.

Такой отбор позволяет нам обеспечить географическое разнообразие (Америка, Европа, Азия) – важный критерий, необходимый в каждом исследовании. Кроме того, Индия – один из лидеров восточного региона мира и важный культурный ориентир.

Федеративные государства: задачи и значение для полицейской системы

В данном разделе мы рассмотрим три основных вопроса, рассматривающих взаимосвязь федеративных государств с полицейскими системами:

1. Каковы цели создания федеративного государства? Как это связано с вопросами охраны правопорядка и политикой в данной области?
2. Как и в какой мере в федеративном государстве основные законодательные акты, в которых заложены основы государства, определяют полицейскую систему? Организационные принципы полицейской системы могут быть изложены или не изложены в фундаментальных законах страны (например, в Конституции, органических законах). К примеру, Конституция определяет распределение полномочий между подразделениями, а также структуру и функции полицейской системы.
3. Каковы основные отличительные черты различных полицейских систем мира, и как они соотносятся друг с другом?
 - структуры (разделение полномочий и компетенций в сфере охраны правопорядка между уровнями правительства и между подразделениями полиции);
 - объем полномочий подразделений полиции;
 - ограничение этих полномочий в свете основных демократических ценностей: права человека или Декларация прав человека.

Задачи федераций: какие проблемы пытается разрешить федерализм?

Первый вывод, к которому можно прийти, – федерализм не является единой системой с одним организационным типом. Федерализм относится, скорее, к категории систем, политические характеристики которых широко варьи-

руются. Следовательно, не представляется возможным говорить о свойствах федерализма как такового, как это часто имеет место в политологических исследованиях. Некоторые федеральные системы поощряют сбалансированную организацию и эффективные полицейские системы, подчиненные местным властям, в то время как другие – нет (см. ниже).

Тем не менее, федеративный договор разработан и реализован с целью разрешить определенные проблемы:

1. Способствовать миру и предотвратить агрессивные и упреждающие войны между членами федерации.
2. Защитить права меньшинств от произвола местных властей при условии нейтральности центра, чтобы обеспечить защиту от центральной власти, гарантировав меньшинствам или народностям иммунитет и не-доминирование. Предусмотренная Конституцией передача полномочий членам федерации защищает индивидуумов от центра, тогда, как совместные полномочия делают возможным влияние центра на органы местного самоуправления.
3. Поддерживать сотрудничество, верховенство права и другие ценности как во всем государстве, так и в административно-территориальных единицах. Федеративный договор может примирить этнические меньшинства, которые стремятся к самоопределению, сохранению своей культуры, языка или религии; минимизирует принуждение.
4. Предоставить гражданскому населению больше возможностей для участия в процессе принятия решений: обсуждения и консультации как внутри административных единиц, так и на центральном уровне обеспечивают политическое участие граждан; в большей степени соответствовать ожиданиям населения.
5. Диверсификация на местах позволит улучшить процесс предоставления общественных благ и услуг наиболее уязвимым группам общества.

Проблемы, которые часто разрешаются путем создания федеративного государства, чаще всего не связаны с охраной правопорядка; это в основном проблемы прав и свобод меньшинств. Поскольку большая часть полномочий по охране правопорядка отдана членам федерации, а не центру, в конституциях федеративных государств немного положений, связанных с охраной правопорядка. Фактически, конституции оговаривают взаимоотношения центра и субъектов федерации, а также между субъектами.

Блок 4. Уменьшение рисков

Рискам, связанным с федерализацией, следует уделить должное внимание, чтобы избежать проблем в период создания эффективной полицейской системы: Распределение полномочий может предоставить группам в определенных регионах возможность противодействовать или игнорировать национальное правительство.

В федеративных системах существует неравенство: неравномерное распределение благ между бедными и богатыми регионами; бедные регионы не могут обеспечить своим жителям определенный уровень услуг.

Тем не менее, многие из проблем, которые пытаются разрешить федеративные государства, связаны с созданием системы современной и демократической полиции: защита прав меньшинств, обеспечение верховенства права, снижение уровня применения власти принуждения; акцент на участие граждан и соответствие ожиданиям общества.

Такие принципы часто нацелены на создание профессиональных подразделений, руководство этическим кодексом, надлежащий общественный контроль и независимый судебный контроль при помощи децентрализации. Чтобы воплотить в жизнь демократические ценности, необходимо сочетание политических решений (федерализм, децентрализация), надлежащего управления (механизмы внутреннего и внешнего контроля) и адекватного профессионального руководства (доктрина полиции, подготовка и т.д.).

Конституционная защита свобод и распределение полномочий среди подразделений полиции

Термин «полномочия полиции» может иметь два значения: полномочия сотрудников полиции, предусмотренные законом, который обеспечивает возможность их выполнения; полномочия гражданских властей по созданию, обучению и мониторингу деятельности подразделений полиции. Мы постараемся уменьшить пересечение этих двух понятий, употребляя термин «полномочия полиции» в значении 'полномочия сотрудников полиции, предусмотренные законом', и используем термин «компетенции полиции» для обозначения сферы полномочий по контролю над деятельностью полиции, приданные различным уровням правительства и органам самоуправления.

Существует две точки соприкосновения Конституции и полиции, поскольку Конституция устанавливает:

- рамки, в которых органы полиции реализуют свои полномочия и ограничения для органов полиции;
- распределение сфер компетенции разных уровней правительства (кто за что отвечает).

Права и свободы и Декларация прав человека

Конституция часто начинается с перечисления фундаментальных прав и свобод, которые ни один государственный орган не может нарушать своими действиями или процедурами.

Внимание Конституции к этим правам и инклюзивный подход ко всем людям – гражданам и не имеющим прав гражданства – очень важны, поскольку верховные суды будут ссылаться именно на этот документ. Негарантированные на государственном уровне права и свободы могут не иметь достаточной законной поддержки для их полной реализации. Эти права будут руководящими принципами для всех государственных учреждений, включая полицию. А поскольку действия и полномочия полиции по определению ограничивают свободы, эффект таких гарантий в большей степени важен для органов полиции и их сотрудников, чем для других государственных служащих.

Однако это не является отличительным признаком федеративных государств. В унитарных государствах, таких как Франция, в дополнение к Конституции есть Декларация прав человека, и этот документ имеет верховную силу в законодательстве. Особенности федеративного государства в данном вопросе проистекают из того, что есть два конституционных уровня – членов федерации и центральный.

Конституционные и основные законодательные основы полицейской системы

С точки зрения основной задачи органов полиции, Конституция Испании – очень краткий документ – весьма современна, поскольку в ней четко прописаны задачи защиты граждан и их прав национальной полицией и Национальной Гвардией – двумя национальными структурами (безопасность определяется как «сфера исключительной компетенции» национального

центра). Акцент сделан на верховенстве права и дисциплинарной системе национальных структур.

Конституция США – также краткий документ. В ней не упоминаются система уголовного права или полиция, а только сказано, что судебная власть принадлежит Верховному Суду, который имеет право судебного надзора. Многие ключевые фразы и термины в Конституции, которая обуславливает законы и уголовное право, описаны общими словами, не имеющими специфического значения до момента их использования в социальном или криминальном контексте. Как результат – возникает необходимость в политическом органе, который бы давал авторитетное толкование.

Американская идея прав человека отражает британское право (что естественно, поскольку США – это бывшая британская колония) и проводит четкую границу между двумя сферами жизни – общественной и частной. Основной принцип состоит в том, что правительство, несмотря на все его полномочия, не может вмешиваться в частную жизнь без убедительного и надежного основания. Это правило оказывает очень большое влияние на деятельность полиции в США. Полиция должна подчиняться этому принципу при исполнении своих повседневных обязанностей, например, когда сотрудники входят в жилище, останавливают и опрашивают в общественных местах людей, проводят обыск и изымают улики, проводят аресты, допросы; полиция не имеет право на любого рода дискриминацию по отношению к гражданам. В Конституции сказано, что человек всегда обладает определенными правами. Это означает, что любой человек в США, независимо от того, находится он в стране законно или незаконно, является ли гражданином США или нет, имеет ли равные с другими права.

Возможно, в некоторых случаях, Конституция предусматривает, что обязанности и сферу ответственности полиции определит органический закон, как например в Испании. Органический закон (закон, который в иерархии находится между Конституцией и обычными законами, принятыми парламентом) детально определяет обязанности и сферу ответственности национальной полиции, ее подчиненность, права сотрудников. Все подразделения, гражданские (*национальная полиция*) или военные (*гражданская гвардия*), входят в состав министерства и подчиняются министру внутренних дел. В результате, ни министерство обороны, ни армия не могут влиять на вопросы обеспечения внутренней безопасности.

Отделенность армии от вопросов внутренней безопасности признается и законами США, что выражается словами «право округа» или «*posse comitatus*», закон от 16 июня 1878 года, ограничивающий право федерального правительства использовать армию для охраны правопорядка. Закон стал ответом на военную оккупацию войсками США штатов бывшей Конфедерации в период Реконструкции (1867-1877) после Гражданской войны в США (1861-1865). Закон запрещает большинству представителей федеральных вооруженных сил (сейчас это Морская пехота, Сухопутные войска, Флот, Воздушные силы и пребывающие на службе у федерального правительства подразделения Национальной гвардии штатов) выступать в качестве правоохранительной службы, полиции либо блюстителей порядка, которая выполняет задачи по поддержанию «законности и порядка» на нефедеральных территориях (штаты, округа, муниципалитеты) США. 26 сентября 2006 года после урагана «Катрина» президент Буш настаивал на пересмотре Конгрессом федеральных законов, чтобы дать вооруженным силам США право на восстановление общественного порядка и законности в случае стихийных бедствий ⁹.

Конституционное распределение полномочий полиции

Многоуровневая организация полномочий полиции характерна для федеративных систем.

В исследованных нами случаях, как и в других, распределение полномочий полиции определено Конституцией политического союза. Распределение часто представлено в виде списка компетенций.

Швейцария возлагает администрирование правосудия на кантоны, но законодательство по установлению ответственности (уголовный кодекс и уголовно-процессуальный кодекс) – компетенция федерации. Кантоны могут создавать свои подразделения полиции в соответствии с федеральным законодательством, включая уголовный кодекс. В стране нет официального списка компетенций полиции, распределение компетенций между федеральным и местным уровнями регулируется по так называемому «принципу субсиди-

⁹ Эти изменения были предусмотрены Законом Джона Уорнера «Закон о полномочиях вооруженных сил на 2007 финансовый год», который был принят 17 октября 2006 года.

арности» (ст. 3 и 5 федеральной Конституции). В соответствии с этим принципом, все полномочия, не предусмотренные законом для федерального уровня, автоматически принадлежат местному уровню. Это означает один список преступлений, расследованием которых занимается федеральная полиция. Эти преступления в Швейцарии оговорены в законах, а не в Конституции. Все остальные преступления – компетенция кантональной полиции.

В случае Индии существует три списка. В первом перечислены полномочия (компетенции) союза, во втором – штатов, и в третьем – совместные полномочия. Такой список существует и в США. «Делегированные полномочия» – это те, которые делегированы исключительно национальному правительству.

В Конституции Индии перечислены полномочия (компетенции) и функции центрального правительства и правительств штатов. Различается три списка: Центральный список, Список штата и Параллельный список. В соответствии со статьей 246 Конституции, парламент обладает исключительной законодательной властью в отношении списка 1. Законодательные органы штатов имеют исключительные полномочия по принятию законов в отношении списка 2. В отношении списка 3 правом принимать законы обладают как парламент страны, так и законодательные органы штатов. Однако законы страны имеют верховенство над законами штата, что является четким указанием на преимущества национального уровня в вопросах законодательства. Эксперты отмечают, что указанное верховенство прослеживается не только в законодательной, но также в административной и финансовой сферах¹⁰. Доминирование национальных законов (в случае параллелизма национального законодательства и законодательства штатов) либо национальных органов (если позиции федерального суда и верховного суда штата не совпадают) не уникально для Индии, к примеру, оно присуще и США, и Швейцарии. Более того, в Швейцарии наблюдается больше «противовесов», кантоны защищены от чрезмерного регулирования со стороны конфедерации.

¹⁰ Рамакантан Н., директор Керальского института местной администрации (Триссур, Индия) / Н. Рамакантан // Федерализм, децентрализация и демократизация в мультикультурном государстве: особо важные проблемы федерализма в Индии: [материалы Летнего университета Ин-та федерализма], 2008. – С. 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.federalism.ch/files/FileDownload/887/Remakantan_India.pdf.

Каждый из 28 штатов и 7 союзных территорий Индии имеет свою полицию. Законодательный орган каждого штата имеет исключительные права принимать законы о полиции и ее функциях. Поскольку исполнительные полномочия штата касаются Списка штата (список 2), именно правительство штата ответственно за создание и содержание подразделений полиции и осуществление надзора над ее деятельностью. Правила и инструкции по работе полиции штата разрабатываются правительством штата и включены в руководства по работе полиции.

В то же время, в вопросах внутренней безопасности Конституция Индии предоставляет в случае кризиса центральному правительству чрезвычайные полномочия, которые дают право брать на себя функции полиции федеральных штатов. И последнее, но не менее важное, квази-федеративный характер Индийского государства со специфическими положениями Конституции, подразумевает координирующую и консультационную роль центра в вопросах охраны правопорядка и даже предоставляет право создания органов центральной полиции.

В Конституции Испании нет списка компетенций. Вместо этого представлен список полномочий полиции, которые должны быть распределены между двумя национальными органами. Распределение компетенций основано на «*ad hoc*» соглашении между центральным правительством и членами федерации. Объяснением этому служит тот факт, что Конституция устанавливает баланс компетенций полиции в пользу центрального уровня, поскольку охрана правопорядка определяется как «исключительная обязанность» центрального правительства. Тем не менее, в Конституции не запрещается участие других общественных сил в обеспечении внутренней безопасности. Основываясь на такой возможности, некоторые члены федерации (называемые «автономии») создали свои собственные силы (см. ниже).

Противоположная ситуация наблюдается в США, где перевес компетенций наблюдается на местном уровне. У федерального правительства есть обязанности по охране правопорядка, но они значительно ограничены по сравнению с полномочиями штатов и местных органов власти. Поддержание спокойствия, надлежащее проведение выборов и пресечение незаконных действий – все это компетенция штатов, поскольку их основная задача – обеспечение законности, порядка и реализация полномочий по охране общественного порядка.

В Швейцарии также наблюдается перевес компетенций по обеспечению правопорядка на местном уровне. Федеральный уровень ограничен вопросами противодействия терроризму и организованной преступности. На федеральном уровне нет полиции, поэтому общественный порядок и расследование преступлений передано в ведение кантонов. Кантоны, в свою очередь, могут передать часть своих компетенций муниципалитетам, как и происходит в большинстве случаев.

Противоречия в концепциях управления полицейской системой устраняются разъяснениями в распоряжениях федерального Верховного Суда или национального Конституционного Суда (в зависимости от страны). В Индии создан специальный комитет – Комиссия по взаимоотношениям Центра и штатов, – которая является консультативным органом правительства по этому очень деликатному вопросу.

Полномочия центра, федеральные и национальные подразделения

Как объяснялось выше, у федераций есть Конституции, которые, как правило, *распределяют полномочия полиции* между уровнями власти при помощи «списка». Правил создания таких списков не существует. Тем не менее, мы можем рассмотреть сделанный некоторыми странами выбор.

Испания – уникальный пример в нашем перечне стран, поскольку внутренняя безопасность в этом государстве определена как «исключительная компетенция» центрального правительства, но на практике ситуация принципиально иная. Согласно Конституции Испании у национального центра есть исключительные полномочия в поддержании общественной безопасности. Тем не менее, Конституция, хоть и не буквально, признает право автономных регионов создавать свои собственные агентства полиции: автономные регионы и местные советы могут участвовать в обеспечении общественной безопасности при помощи своих подразделений полиции. Согласно Конституции, миссия всех подразделений полиции Испании (*Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad*) – «защитить права и свободы граждан и гарантировать общественную безопасность». Структура и функциональные аспекты различных полицейских агентств Испании определены «Законом о полиции», принятым в 1986 году. С того времени наблюдается тенденция к децентрализации, которая привела

к более гибкому толкованию положений Конституции. Поскольку в Испании внутренняя безопасность является «исключительной компетенцией» центрального правительства, полиция в основном подчинена центру (147 000 агентов). В ходе политической эволюции количество и объем компетенций местных подразделений возросли (на региональном и муниципальном уровнях – 67 000 агентов).

Как сказано выше, федеральный уровень в Швейцарии имеет исключительную компетенцию по небольшому числу преступлений. К ним относятся экономический шпионаж, терроризм и политические преступления, защита границ, сложные преступления и организованная преступность. Все остальные вопросы общественной безопасности, не перечисленные в списке компетенций федеральной полиции, по умолчанию относятся к компетенции кантонов – принцип субсидиарности. На федеральном уровне нет полиции «в форме». Специальные антитеррористические подразделения, к примеру, находятся под юрисдикцией кантонов. Все расследования, за исключением федеральных преступлений, дорожной безопасности и общественного порядка, проводятся подразделениями полиции кантона. Общее число агентов местной полиции в Швейцарии примерно 26 000 по сравнению с 1 000 федеральных агентов.

Основываясь на результатах изучения практических примеров, следует отметить, что так называемые «функции суверенитета» находятся под юрисдикцией центрального уровня, например, защита границ от нелегальной торговли (осуществляемая береговой охраной, имеющей военный либо гражданский статус) либо от незаконного пересечения, как в Индии; защита зданий и сотрудников центрального правительства.

Кроме того, расследование незаконной деятельности, происходящей на территории более чем одной административно-территориальной единицы, также происходит под эгидой центра, например, применение огнестрельного оружия, поскольку возникает необходимость в обращении к общенациональной регистрационной системе (США, Испания). В случае США положение Конституции о торговле между штатами означает, что Конгресс может принимать законы, касающиеся практически любого вида деятельности не только в секторе экономики. Очень немногие события либо деятельность затрагивают только один штат. Например, полномочия ФБР по расследованию ограблений банков основываются на положении о торговле между штатами. Оно же применяется и в законодательстве по контролю над оружием, кото-

рое требует, чтобы местный продавец оружия запрашивал подтверждение личных данных покупателей (совершали ли они в прошлом тяжкие преступления, поскольку признание виновности в совершении тяжкого преступления влечет за собой запрет на владение оружием).

Центральное правительство обязательно имеет на своем уровне информационное подразделение полиции. В США, возможно, ФБР – самое известное агентство. В Индии в списке 1 (Центральный список) находится Центральное бюро разведки и расследований.

Статистический учет на центральном уровне ведется в США (Унифицированный реестр преступлений) или в Индии (Национальное бюро регистрации преступлений), а также в Испании. Они занимаются сбором, хранением, анализом и распространением информации о преступлениях и преступниках, а также разработкой компьютерного программного обеспечения. В Швейцарии Федпол (Федеральный офис полиции) действует как информационный, координационный и аналитический центр. Федпол контролирует национальные базы данных полиции (ДНК-профили и т.д.) и осуществляет сотрудничество в рамках Интерпола и Шенгенского соглашения.

В некоторых странах поддержание общественного порядка также может считаться предусмотренной Конституцией или законом в особых обстоятельствах сферой ответственности федерального уровня. В случае Индии в соответствии с Конституцией Союз может размещать «любое подразделение вооруженных сил в любом штате для оказания помощи гражданским властям», в соответствии со списком полномочий Центра. В соответствии с одним из «Положений о чрезвычайной ситуации», «долг Союза – защищать каждый из Штатов от внешней агрессии и внутренних беспорядков и гарантировать, чтобы управление каждым из Штатов осуществлялось согласно положениям данной Конституции». Если происходит коллапс конституционного механизма власти в любом из штатов, центральное правительство может брать на себя все функции правительства штата.

Существенными являются определения в нормативных документах нормальных и чрезвычайных обстоятельств. В обычных обстоятельствах в США власть центра ограничена. Однако в период напряженности (определение которого является ключевым и крайне расплывчатым) центр стремится к получению дополнительных полномочий. Это может привести к двум важным изменениям:

- армия (сила центра) может вмешаться в охрану общественного порядка: «чрезвычайное право» может быть продлено в США в периоды кризиса; в Индии закон об особых полномочиях предоставляет армии исключительные полномочия и иммунитет от наказания в суде в период урегулирования кризиса;
- местный уровень теряет часть своей автономии от центра в праве на использование своих подразделений полиции: в Индии центральное правительство имеет право давать указания начальникам полиции штата в случае серьезного кризиса.

В целом, к функциям, требующим участия центрального правительства, относятся следующие: защита суверенитета и общественного порядка в условиях чрезвычайной ситуации, сбор информации, расследование определенных типов преступлений, статистический анализ преступности и хранение больших массивов информации в компьютерных системах.

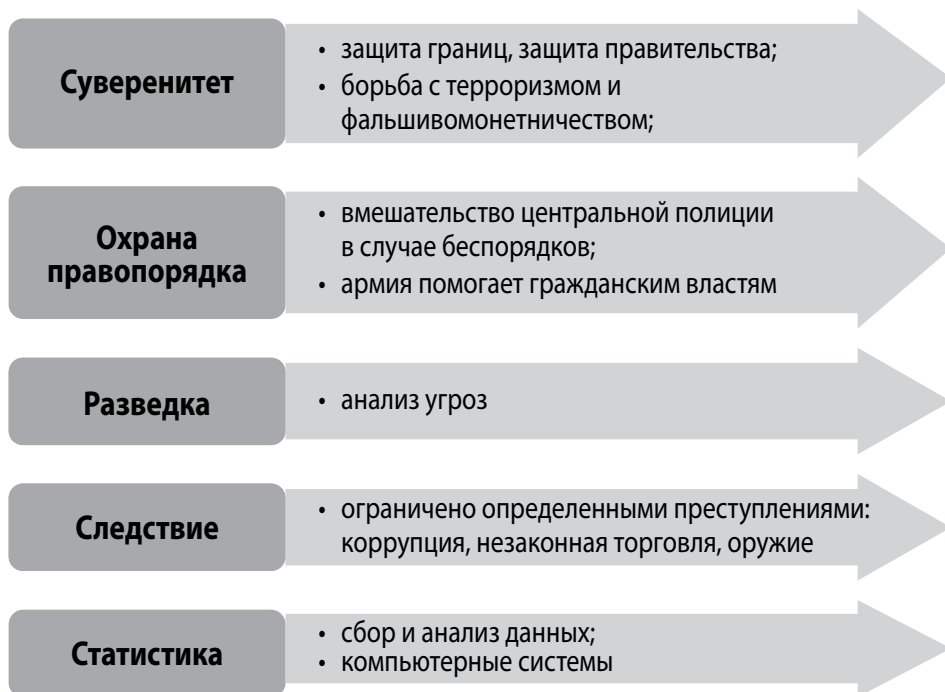


Рис. 3. Полномочия по охране правопорядка, часто предоставляемые центральному правительству

Кроме того, в некоторых федеративных государствах предусмотрены функции координирования. Однако они существенно различаются по масштабу и реализации и не могут считаться основными.

Ремарки

Защитники сбалансированной системы с «сильными членами союза» критикуют возможность центральных правительств в одностороннем порядке без согласия членов союза ущемлять их основные права. Такой дисбаланс считается неприемлемым и противоречащим природе федерации (двум принципам – *совместного управления и самоуправления*).

Получив определенные политические права, каждый уровень правительства может решать, как должна быть организована работа подразделения или подразделений по охране порядка. Именно поэтому местные уровни федеративных государств (штаты и автономии) во многом различны: внутренняя организация, процедуры назначения начальника полиции, необходимый уровень подготовки, доктрина полиции и численность.

Многие из таких различий можно наблюдать в США. Также они присутствуют в Испании, где не все члены союза (*автономии*), как Каталония и Страна Басков, пришли к необходимости создать свою собственную полицию. Некоторые решили положиться на полицию центра, тогда как другие – создать полноценные подразделения местной полиции. В Швейцарии разные кантоны также реализовали различные решения проблемы охраны правопорядка. При этом часть из них передала полномочия выше – на муниципальный уровень.

Ключевые моменты создания полицейской системы в федеративном государстве. Конституционный уровень: перечень базовых положений

Конституции федеративного государства, как правило, не уделяют много внимания разработке уголовного права и полицейской системе. Однако изучив опыт федеративных государств, важно отметить необходимость наличия в Конституции следующих положений:

- выбор из двух вариантов: двойной или кооперативный федерализм;

- однозначно трактуемая защита прав и свобод человека без ограничений, поскольку эти положения будут устанавливать границы действий агентов полиции и полиции в целом;
- утверждение подконтрольности полиции и подотчетности агентов и подразделений гражданским властям;
- трактовка охраны правопорядка как службы обществу; делегирование обязанностей по поддержанию законности и порядка (внутренней безопасности) невоенизированным подразделениям полиции;
- разграничение ответственности за общественную безопасность между уровнями правительства, что предусматривает создание «списка полномочий полиции», распределенных между центральным уровнем, членами союза и местными уровнями, а также список совместных полномочий;
- механизм координации, направленный на уменьшение риска фрагментации, как это случилось в некоторых федеративных государствах;
- разработка «национального закона о полиции», цель которого – тщательно прописать определенные полномочия полиции и дисциплинарные правила;
- создание институциональных механизмов разрешения проблем, которые могут возникнуть в связи с распределением полномочий (консультативные решения, распоряжения суда).

Полицейские системы в федеративном государстве: основные характеристики

Федеративные или квази-федеративные государства могут различаться по «распределению полномочий», степени децентрализации полиции и структуре самой полицейской системы (организация работы подразделений: степень централизации, численность и т.п.). Организация деятельности органов охраны правопорядка не зависит от организации деятельности правительства в целом.

После того, как полномочия переданы на определенный уровень, организационные задачи должны решать соответствующие органы власти. Чаще всего выделяется четыре уровня: федеральный, уровень члена союза (штат, кантон, автономия), муниципальный для городов, территориальный для сельских районов (шерифы в США и жандармерия в Испании).

Сложность взаимоотношений федерализма и системы управления полицией

Организация деятельности органов охраны порядка не может зависеть от организации деятельности правительства в целом. Тому есть несколько причин. Во-первых, местные условия влияют на модель полицейской системы. Во-вторых, как объясняется ниже, федеративные системы разработаны для других целей, а не только для «надлежащей охраны правопорядка». Фактически, в Конституции нет положений или правил о создании полицейской системы.

К примеру, в Испании есть два центральных федеральных подразделения министерского подчинения. И Национальная гвардия, и Гражданская гвардия (военизированная структура охраны правопорядка) подчинены центральному министерству внутренних дел. Эти подразделения действуют на территории всей страны на всех административных уровнях и являются фактически полицией на местах. В то же время, в Германии нет национальной полиции, которая бы действовала на местных уровнях. Такова же ситуация в Индии, Швейцарии или США.

Однако, Индия предлагает и другой пример: полиция является национальной, с точки зрения найма на работу, но разделена на подразделения по количеству штатов и подчиняется министерствам внутренних дел членов союза (а не центрального правительства). Центральное правительство создает свои собственные подразделения в соответствии с предусмотренными в Конституции полномочиями.

Основываясь на изученной литературе и наших примерах, в системе органов полиции следует выделить большее количество элементов:

- количество подразделений полиции страны (на этот фактор сильно влияет распределение полномочий);
- степень централизации и фрагментации полицейской системы (национальное законодательство о полиции, общенациональный уголовный кодекс, процедура найма на работу и подготовки и т. д.);
- природа сил охраны правопорядка (гражданский или военный статус и министерская подчиненность) и система контроля (высший уровень системы подчиненности, например, при подчинении жандармерии Министерству внутренних дел);
- распределение задач и полномочий между подразделениями (четкая система, основанная на перечнях, как в Испании и Швейцарии; размытые границы, как в США).

Количество подразделений полиции

Одним из наиболее очевидных различий между странами является количество подразделений полиции, законно действующих на территории страны в определенный момент.

В некоторых странах система подразделений полиции сильно фрагментирована, тогда как в других странах создано только два основных подразделения. В демократических государствах почти нет единственного подразделения, действующего по всей стране и выполняющего все полномочия. Хотя есть и исключения. В Нигерии, федеративном государстве, создана единая национальная полиция, которая действует во всей стране¹¹.

¹¹ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.cleen.org/policing.%20driver%20of%20change.pdf.

Однако и в демократических, и в федеративных государствах существуют различия с точки зрения количества подразделений полиции. Иначе говоря, выбор федеративной системы не решает проблему модели полицейской системы. С одной стороны спектра находятся США и Швейцария. Их политическая система и полицейская система сильно фрагментированы. С другой стороны спектра – Испания, имеющая два подразделения, в которых работает 90% сотрудников полиции страны. Конечно же, численность подразделений отрицательно коррелирует с количеством сотрудников.

В США большинство агентств полиции действуют на местном уровне, и количество сотрудников может варьироваться от 38 000 офицеров полиции в Департаменте полиции Нью-Йорка до лишь одного офицера в небольшом провинциальном городке.

В американских штатах есть полиция штата, обычно ее называют State Troopers – полиция штата или, как в штате Техас, – Техасские рейнджеры. В полициях штатов работает около 80 000 сотрудников полиции. Их юрисдикция и деятельность в основном сводятся к регулированию дорожного движения на магистралях и дорогах штата (но не на городских улицах), расследованию происшествий и преступлений, а также подготовке в полицейских академиях штата. У некоторых подразделений полиции штата бывают особые полномочия. В штате Вашингтон в ведении полицейских находится криминалистическая лаборатория штата. Полиция в небольших подразделениях, у которых недостаточно ресурсов, чтобы исследовать улики, такие как ДНК, отправляет улики для исследования и анализа в криминалистические лаборатории штата. Полиция штата подконтрольна органам власти штата, как правило, офису губернатора; ее бюджет определяется законодательным органом штата.

У многих государственных учреждений есть своя полиция, как правило, имеющая ограниченную юрисдикцию с точки зрения функций или территории, например, транзитные, портовые, школьные округа или районы аэропорта. Школьные округа (которые являются отдельными государственными организациями, финансируемыми из местных налогов и управляемыми выборными советами) могут иметь свою полицию. Полиция школьного округа обеспечивает безопасность в школах и на прилегающих спортивных и игровых площадках; иногда ее сотрудники проводят занятия по проблемам, связанным с употреблением наркотиков и посещают родительские собрания, чтобы объяснить родителям политику безопасности в школах и вопросы безопасности в школах, которые вызывают беспокойство. У универ-

ситетов также может быть своя автономная полиция, которая отвечает за охрану правопорядка, но только в пределах университетского городка – кампуса.

И наконец, существует около 80 подразделений федеральной полиции, которые имеют право на ношение оружия и могут производить аресты.

В целом, в США более 17 800 подразделений полиции, в которых работает около 800 000 приведенных к присяге сотрудников. Примерно 10% из них является сотрудниками федеральных агентств, 10% работают на уровне штата и 80% – на местном уровне. Каждое агентство полиции на каждом из трех уровней автономно, и ни одно агентство не может давать команды другому. Например, ФБР или любое другое подразделение федеральной полиции не могут приказать местному агентству расследовать преступление или привести в исполнение постановление. Тот факт, что США удается сохранить такую раздробленную систему органов государственной власти можно объяснить с точки зрения истории: США довольно долгое время пребывали в безопасности от внешних угроз и не сталкивались с классовыми конфликтами, поскольку США – изначально пост-феодалное общество с открытыми границами.

В Испании агентства полиции в основном подчинены национальным органам власти. Эти два подразделения являются частью структур центрального правительства и, следовательно, зависят от министерства внутренних дел. Они подчиняются Генеральному директору полиции и Гражданской гвардии, составляют национальную полицию (*Suero Nacional de Policia*). Национальная полиция – невоенизированное подразделение, 60 000 сотрудников которого работают в 52 управлениях полиции в городах, численность населения которых более 20 000 (правительство может изменять требование к численности) и столицах административно-территориальных единиц. Гражданская гвардия – это подразделение полиции со статусом военизированного подразделения, 80 500 офицеров которого служат в 2 000 управлений полиции по всей Испании, в основном в сельских районах и городах, население которых менее 20 000 человек.

Кроме того, на региональном уровне работает примерно 21 000 офицеров полиции. Региональные подразделения действуют только на территории своих автономных регионов. Они подотчетны комиссару внутренних дел регионального правительства. В силу различных политических и финансовых причин не все из 17 автономных регионов решили создать свою собственную региональную полицию, некоторые сохранили право создать таковую в любой

момент. По состоянию на сегодня 4 региона формируют свою региональную полицию: Mossos D'Esquadra, региональная полиция Каталонии; Ertzaina, действующая на территории страны Басков; Policia Foral, действующая в Наварре и, наконец, Polícna de Canarias, Канарские острова. Последняя находится на этапе становления. Их полномочия различны и варьируются в зависимости от договоренностей между центральным и региональными правительствами.

И наконец, агентства полиции есть также у муниципалитетов. Более 1 700 из 8100 муниципалитетов Испании имеют свои подразделения муниципальной полиции. В целом в муниципальной полиции работает 54 000 офицеров. Они являются частью иерархических структур местных советов и подчиняются мэрам. В штате подразделения муниципальной полиции может быть несколько сотрудников (2 или 3) в маленьких деревнях и более 50 000 (в столицах, таких как Мадрид или Барселона). Поскольку во многих муниципалитетах нет своей муниципальной полиции, закон позволяет маленьким муниципалитетам объединяться для создания межмуниципальных подразделений полиции.

В целом, в Испании существует более 1 700 управлений полиции. Тем не менее, 140 500 из общего числа 215 500 сотрудников работают в двух национальных подразделениях (65%) и 161 500 в 5 (двух национальных и трех действующих региональных) подразделениях (75%).

В каждом кантоне Швейцарии есть свое подразделение кантональной полиции. Законодательство кантонов позволяет муниципалитетам создавать свои подразделения местной полиции. В стране насчитывается около 300 подразделений муниципальной полиции с различными полномочиями. У некоторых крупных муниципалитетов есть исключительные компетенции по охране правопорядка, переданные им кантонами, но это отмечается не повсеместно. Существует также Федеральная полиция, в которой функционирует несколько управлений (Координационные центры по борьбе с киберпреступлениями, торговле людьми и контрабандой). Муниципальные подразделения в Швейцарии подотчетны местным властям, которые и производят набор сотрудников; они не являются элементами кантональных подразделений (в отличие, например, от Индии, где подразделения нижних уровней формируются из сотрудников полиции штата).

Страны, которые, подобно Индии, пошли по пути децентрализации полномочий полиции на уровне, превышающем муниципалитет или округ, то есть на уровне штата, занимают «промежуточное» положение. В Индии насчитывает-

ся 35 подразделений полиции (28 штатов и 7 союзных территорий). В полиции каждого штата есть два компонента – гражданская и военизированная полиция. Военизированная полиция является ударным резервом на случай чрезвычайных, с точки зрения законности и порядка, ситуаций. Вся остальная полиция штата – гражданская полиция. В системе центральных органов полиции может быть выделено две составляющие, так же как в системе органов полиции штата (составляющие – гражданская и военизированная). К первой относятся военизированные, а к другой – невоенизированные, или гражданские, подразделения полиции. Численность последних 820 000 человек. Общая численность полиции штатов и союзных территорий по состоянию на 1 января 2008 года составила 1 746 000 человек, из которых в гражданской полиции состояли 1 334 000 человек, а в военизированной – 412 000 (реальная численность было намного меньше, поскольку на тот момент 267 000 должностей были вакантными).

Численность подразделений в сочетании со степенью децентрализации имеет, возможно, влияние на реальность местной подчиненности. Когда система базируется на небольшом количестве очень крупных подразделений, управляемых из центра, существует значительно меньше возможностей для «подстраивания» под местные нужды и поощрения участия общественности. Однако, пример Испании указывает на возможность создания механизмов координации, открытых для прямого (через ассоциации) и непрямого (через офис мэра) представительства граждан. Местные советы безопасности, например, были созданы именно по этой причине.

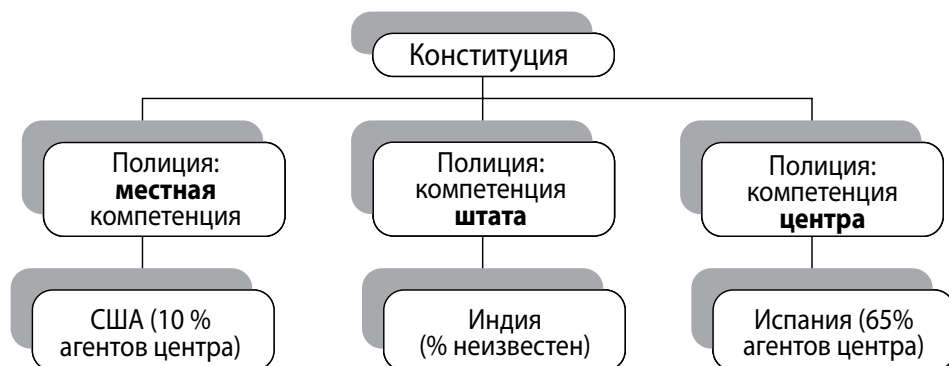


Рис. 2: Соотношение центральных и местных подразделений полиции в соответствии с типом системы полиции (централизованной или децентрализованной).

В сильно децентрализованных системах через главу исполнительной власти местного уровня (который и назначает шефа полиции) граждане достаточно свободно могут высказывать свои пожелания в отношении полиции. Этот процесс еще более упрощается, когда шефа местной полиции назначают путем выборов по партийным спискам, как, например, в США.

Промежуточные системы, действующие на уровне кантона или штата, утрачивают непосредственный контакт с общиной. Кроме того, мэры небольших городов часто выражают недовольство, поскольку они имеют мало влияния на главу полиции штата/кантона.

Подводя итоги, можно сказать, что недостатки присущи обеим системам. В централизованной системе доминирует небольшая группа влиятельных лиц, а федеративная система сильно фрагментирована, что усложняет координацию работы управлений полиции.

Степень централизации и фрагментации полицейской системы

Предусмотренное Конституцией распределение полномочий полиции, как правило, влияет на степень централизации полицейской системы. Если полномочия полиции сконцентрированы на местном уровне, то будет создано большое количество подразделений. Если полномочия полиции сконцентрированы на национальном уровне, то количество подразделений будет гораздо меньше (см. предыдущий раздел).

Тем не менее, конституционное устройство не является единственным фактором, определяющим степень однородности полицейской системы. На практике унификация обусловлена несколькими факторами.

Общенациональный закон о полиции

Хотя США и являются федеративной структурой, там не принят общенациональный закон о полиции, поэтому главной задачей местных (а не федеральных) правительств является обеспечение общественной безопасности. Федеральное правительство, в свою очередь, несет ответственность за защиту от дискриминации, например, при найме на работу в полицию представителей меньшинств.

В Швейцарии кантоны регулируют работу полиции при помощи так называемых «законов об организации работы полиции», которые принимаются парламентами кантона и реализуются правительствами кантонов. Следовательно, на национальном уровне нет общепринятых правил организации деятельности полиции. Во многих кантонах полиция разделена на службы: уголовную, охраны правопорядка и дорожную полицию в немецкоговорящих кантонах; уголовную полицию и службу охраны правопорядка во франкоговорящих кантонах, тогда как в некоторых кантонах разделение производится по географическим секторам (италоговорящие кантоны, кантоны Берн и Граубюнден). В кантоне города Базель двойная система, где силы охраны правопорядка подчинены министерству внутренних дел кантона, а уголовная полиция подчиняется прокуратуре. В большинстве кантонов также представлена коммунальная полиция, имеющая различные полномочия.

В Испании принят органический закон, соответствующий Конституции, где внутренняя безопасность определена как исключительная компетенция центрального правительства.

В Индии, несмотря на существование многочисленных подразделений полиции штата, наблюдается относительная унификация их структур и функций. Одним из объяснений этому может быть то, что структура и функции подразделений полиции штата регулируются Законом о полиции 1861 года, который действует на большей части территории страны (либо законами о полиции, принятыми в отдельных штатах и написанными по модели закона 1861 года).

Общенациональный уголовный кодекс

В США насчитывается 52 правовые системы и системы органов уголовной юстиции: одна на федеральном уровне, 50 на уровне штатов и одна для индейских территорий. В 52 системах несколько различаются определения преступления, особенно с точки зрения компонентов, перечисляемых в нормативных актах. Законы штатов и федеральные законы не всегда соответствуют друг другу, а некоторые вопросы уголовного права еще не урегулированы, и только Верховный Суд, когда дело попадет туда, будет решать вопрос компетенции. Например, в федеральном законе есть перечень незаконных субстанций (наркотиков) производство, распространение, владение и применение которых рассматривается как серьезное правонарушение. В этом перечне

находится и марихуана. Однако некоторые штаты либерализовали законодательство и разрешили применение марихуаны в медицинских целях.

Поскольку внутренняя безопасность является сферой компетенции центрального правительства, в Испании создан один уголовный кодекс и один уголовно-процессуальный кодекс для всей страны. Региональные и муниципальные силы должны подчиняться единым правилам.

В Швейцарии только недавно провели гармонизацию кодексов. Они являются компетенцией федерального правительства.

В Индии основные уголовные законы, такие как Уголовный кодекс Индии, Уголовно-процессуальный кодекс и Закон Индии о доказательствах в равной степени применяются практически во всех частях страны.

Национальная полиция, национальный корпус полиции и национальные стандарты полиции

Национальная полиция – подчиняющееся центральным властям агентство, юрисдикция которого распространяется на всю страну и большинство преступлений, которые могут быть совершены в стране. У большинства стран такого подразделения нет. Страны могут более или менее активно стремиться к созданию однородной полицейской системы, формируя полицейский корпус (управляемый центральным правительством, а иногда и действующий под его руководством) либо стандарты приема на работу и подготовки сотрудников полиции.

В США подобное общенациональное агентство не представлено. Там даже нет определения федерального полицейского блюстителя порядка.

В Швейцарии также нет национального подразделения такого рода. С 2003 года профессия полицейского была признана на федеральном уровне с введением федеральной сертификации и унификацией базовой подготовки. Сотрудники муниципальной полиции проходят более краткосрочную (3 месяца) и не сертифицированную на федеральном уровне подготовку в местных школах полиции. Четыре подготовительных центра должны прийти на смену старым кантональным школам полиции, тогда подготовка будет стандартизирована. Тем не менее, на данный момент система остается достаточно фрагментированной. В Швейцарии нет полицейской академии более высокого уровня, которую можно было бы сравнить, например, с Высшей полицейской

академией в Мюнстере, Германия. Весь подбор и подготовка сотрудников осуществляются на местах кантональной или муниципальной полицией.

В Испании, наоборот, есть два общенациональных подразделения (которые подбираются, проходят подготовку, назначаются на должности всех уровней и управляются из центра).

В Индии ситуацию можно назвать промежуточной: «Всеиндийская служба», то есть, полиция Индии, формируется, обучается и управляется центральным правительством, и оно же назначает старших офицеров полиции штата. Это не общенациональная служба, подобная испанской (общенациональная служба, действующая на всех местных уровнях, но под руководством центра). И все же в Индии существует национальный орган руководителей полиции верхнего и среднего звена.

Руководитель полиции штата – офицер ранга начальника управления полиции, который отвечает перед властями штата за руководство полицией и является советником правительства по вопросам охраны законности и порядка. Ему помогают старшие офицеры – руководители различных департаментов, например, подготовки кадров полиции, расследования преступлений, специальной связи, кадрового обеспечения, прав человека, военизированной полиции, борьбы с коррупцией, разведки/безопасности, железнодорожной полиции, гражданской обороны/местной обороны, дорожной полиции, тылового обеспечения и т.д. В структуре основных департаментов разных штатов могут быть незначительные вариации, но, как правило, каждый департамент возглавляется офицером, ранг которого – заместитель начальника управления либо генеральный инспектор полиции, а иногда и начальник управления.

Подобное положение принципиально отлично от США, где у многих правительственных подразделений есть своя полиция, полномочия которой, как правило, ограничены задачей либо территорией – транзитная, портовая, аэропорта, университета или школьного округа. Подразделения федеральной полиции имеют, как правило, ограниченную юрисдикцию и практически не взаимодействуют друг с другом.

Унификации подразделений способствуют и национальные информационные системы. В Швейцарии большинство связанных с работой полиции информационных систем еще не унифицировано. На данный момент стандарты сбора данных по преступности согласованы на национальном уровне, однако не создано общенациональной базы данных. Некоторые кантоны наладили дву-

сторонний обмен информацией и создали совместные аналитические службы, исследующие схожие преступные схемы и т.д. Статистику о преступлениях собирают в кантонах и пересылают в федеральное статистическое агентство.

Национальная дисциплинарная система

В Индии подразделения полиции автономны. Правила различаются в разных штатах. Обычно увольнение, отстранение и понижение в звании или оплате, объявление выговора считаются основными наказаниями. Они не могут быть применены ни к одному офицеру полиции без проведения служебного расследования на уровне департамента.

В США, как и следовало ожидать, у каждого уровня, отвечающего за охрану правопорядка, своя внутренняя дисциплинарная система.

То же справедливо и в отношении Швейцарии. Федеральная полиция не может расследовать действия местной полиции.

Наиболее целостной представляется дисциплинарная система Испании. Основывающаяся на Конституции, она ставит верховенство права и дисциплину в основу всей деятельности полиции. Кроме того, не делается различий между военизированными подразделениями (*гражданская гвардия*) и невоенизированными силами.

Способы влияния на принятие решений в сфере охраны правопорядка

Две федерации разработали способы влияния либо контроля за принятием решений в сфере охраны правопорядка на местном уровне.

В Испании есть «делегаты правительства», которые представляют центральное правительство на местном уровне и возглавляют две основные силы (полицию и *гражданскую гвардию*). В прежние времена, основываясь на французской централизованной модели, делегатов правительства называли префектами. И хотя влияние делегатов правительства существенно снизилось с увеличением власти *автономий*, они сохранили свою роль в решении вопросов внутренней безопасности.

В 2010 году, пытаясь защитить государственных служащих от подчинения правительствам штатов, центральное правительство Индии внесло поправки во Всеиндийские (дисциплинарные и апелляционные) правила службы. Эти поправки забирали у правительств штатов право увольнять глав трех управлений в штатах: Министра административных служб, Начальника управления полиции

и Главного хранителя лесов. Ранее штаты обладали такими полномочиями; теперь они должны обращаться с такой просьбой к центральному правительству.

Блок 5. Систематизированный перечень: степень однородности и централизации полицейской системы

Унификация подразделений полицейской системы обусловлена многими факторами:

- наличием общенационального закона о полиции;
- применением единого для всей страны уголовного кодекса;
- существованием общенациональной информационной системы;
- существованием национальной полиции или стандартов деятельности полиции;
- существованием общенациональной дисциплинарной системы;
- средствами влияния на принятие на местном уровне решений по вопросам охраны правопорядка (делегаты центрального правительства на местах, назначение главы полиции штата);
- возможностью использования на местах в случае беспорядков центральных сил, с учетом их численности и потенциала.

В Швейцарии двойной принцип федерализма нашел свое полное применение в полиции. Местные вопросы охраны правопорядка решаются исключительно местными правительствами. По отдельным вопросам гармонизация осуществляется при помощи межкантонального координационного органа, но она основывается только на доброй воле кантонов.

Модель, статус и подчиненность

Созданные на основе Конституции либо конституционных законов подразделения могут иметь разную природу и подчиненность.

По определению, федеральные или национальные силы действуют в пределах своей юрисдикции. Во всех федеративных странах существуют федеральные или национальные силы. Кроме того, на местном уровне встречаются подразделения общественной безопасности, функционирующие на постоянной основе. Они могут быть, по своей природе, национальными, региональными, местными или муниципальными.

Чтобы понять природу и подчиненность подразделений, следует принять во внимание несколько факторов. Как минимум три из них следует рассмотреть в нашей работе:

- центральная либо местная модель;
- военный или гражданский статус;
- министерская подчиненность.

Начнем с рассмотрения *центральной либо местной модели*. В большинстве федераций федеральные силы действуют под управлением центрального правительства и имеют собственную юрисдикцию на определенной территории (некоторая недвижимость является федеральной собственностью) или в определенных преступлениях (некоторые преступления являются федеральными). Если они размещены на территории штата, им, как правило, необходима поддержка полиции штата или местной полиции. В Швейцарии многие федеральные расследования поручаются полиции кантона под контролем федерального агентства. В кантонах, в сущности, нет постоянно работающих федеральных агентов. Испания – единственный пример, противоречащий такой практике, поскольку у нее нет федеральных подразделений. Юрисдикция национальных подразделений предусматривает, что они действуют на всей территории страны и расследуют все типы преступлений. Их сотрудники работают на местах на постоянной основе.

Местные подразделения базируются, естественно, в своих регионах. Полиция кантона, штата или *автономии* действует исключительно в пределах своих географических границ и не имеет юрисдикции за их пределами. В Швейцарии многосторонние договора между кантонами регулируют ситуации, когда агенту одного кантона приходится действовать на территории другого (например, «преследование по горячим следам»). То же правило действует и в отношении муниципальных сил.

В Индии есть свои особенности (см. табл. 3). Начальники полиции относятся к национальному корпусу (Полиция Индии). Они назначаются в определенный штат, где исполняют свои обязанности, подчиняясь властям штата. Их юрисдикция – местная.

Понимание важности режима для полицейской системы возможно при установлении соответствия полицейской иерархии военной – между солдатами и офицерами; наличии системы подчиненности политическим деятелям – мэрам и губернаторам, независимо от того, они назначены или выбраны на должность. Эти отношения между подразделениями и гражданскими властями называют *конфигурацией безопасности*.

Таблица 3. Начальники полиции основных местных подразделений (штата, региона, муниципалитета в зависимости от страны): подбор, назначение, юрисдикция

	США (муниципалитет)	Индия (штат)	Испания (национальные)	Швейцария (кантон)
Подбор	муниципальный	национальный	национальный	кантон
Назначение	муниципальный	национальный	национальный	кантон
Юрисдикция	муниципальный	штат	национальный	кантон

Такие аналитики, как Ллоренте¹², отмечают смену министерского подчинения полиции – от министерства обороны к министерству внутренних дел – в Латинской Америке и считают, что эти изменения серьезно влияют на милитаризацию полиции. Вероятно, важными факторами являются как министерская подчиненность, так и точки контроля. Если *внутренняя безопасность* находится под контролем армии, а не политиков, как это происходит в Турции (жандармерия), эволюция полицейской системы и полицейской доктрины, возможно, могут проходить намного медленнее.

Рассматриваемые в данной работе подразделения полиции являются преимущественно *гражданскими*, а не *военными* по своей сути. Континентальная модель, основанная на опыте Наполеона, оказала значительное влияние на формирование и распространение модели французской жандармерии по Европе и за ее пределы. Она подходила для больших стран с обширными сельскими районами.

Поскольку жандармерия является центральной силой (не бывает местных жандармерий, только национальные) и имеет военный статус, она унаследовала авторитарные коннотации.

¹² Ллоренте М. В. Демилитаризация в военной зоне / Мария Виктория Ллоренте // Общественная безопасность и реформа полиции в Америках / [ред. Дж. Бейли; Л. Даммер]. – Питсбург: Изд-во Питсбургского ун-та, 2006. – С. 111-31. (Maria Victoria Llorente, «Demilitarization in a War Zone», in Public Security and Police Reform in the Americas, ed. John Bailey and Lucna Dammert (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006), pp. 111-31).

Жандармы в Европе имеют статус *военных*. Однако, несмотря на это, они были переподчинены от министерства обороны *министерству внутренних дел* в ходе изменения их общественных функций. На практике жандармы стали квази-гражданской полицией, тем не менее, носящей военную униформу. В Испании еще в 1978 году они назывались силами внутренней безопасности и находились под контролем министерства внутренних дел.

В Швейцарии жандармерия стала полностью гражданским подразделением, о старых временах напоминает лишь название. Швейцарские жандармы – это носящее форму подразделение, занимающееся вопросами внутренней безопасности в рамках полиции кантона. Другие европейские правительства, хоть и централизованные, пошли по такому же пути: во Франции сейчас такая же ситуация, Италия, кажется, движется в том же направлении.

Национальные подразделения подчиняются министерству внутренних дел. Даже в случае жандармерии министерство обороны не задействовано. Подразделения членов федерации подчинены министру внутренних дел члена федерации на региональном уровне (или его эквиваленту). Жандармерия Швейцарии соответствует этой модели.

Таблица 4. Существование сил общественной безопасности с военным статусом на местном уровне и верховные командные инстанции

	Индия (штат)	Испания (националь- ный)	Швейцария (кантон)	США (муници- пальный)
Существование полиции с военным статусом	нет	да	нет	нет
Верховные командные инстанции	не применимо	центральное министерство внутренних дел	кантональные, эквивалент министерства внутренних дел	не применимо

В англо-саксонской традиции, в отличие от французской модели, полиция должна быть гражданской. Поэтому в этих странах нет жандармерии. Эта традиция отражена в международных нормах и стандартах, где проведено четкое различие между ролью армии (оборона) и полиции (обеспечение правопорядка и внутренней безопасности).

Важнейшие элементы полицейской системы

Мы проанализировали основные структурные особенности полицейской системы четырех федеративных государств. Основное внимание было сосредоточено на конфигурации безопасности, при которой подразделения полиции (гражданские либо военные по статусу) подотчетны гражданским властям, как в изученных нами четырех государствах. Основываясь на данном анализе, мы пришли к следующим выводам.

В каждой стране по-своему скомбинированы три элемента, которые обуславливают уникальность полицейской системы:

- распределение полномочий полиции между различными уровнями правительства;
- наличие полномочий по охране правопорядка и безопасности у каждого подразделения или службы;
- более или менее централизованная организация деятельности полиции с возможным распределением полномочий между подразделениями по территориальному принципу (центральные подразделения, действующие на местном уровне, или центральные подразделения, действующие на центральном уровне).



Рис. 5. Полицейская система, основанная на трех важнейших элементах

Таблица 5. Синкретизм полицейской системы: пример Испании

	Федеральные подразделения полиции	Национальные правительственные силы	Региональные правительственные силы	Муниципальные правительственные силы
Страна	нет	да, все полномочия (полиция и жандармерия)	нет	нет
Члены союза	нет	да, все полномочия (полиция и жандармерия)	да 3 региона	нет
Муниципалитеты	нет	да, все полномочия (полиция)	да	да (ограниченные полномочия)
Сельские районы	нет	да, все полномочия (жандармерия)	да	нет

Взятые вместе три элемента и лежат в основе полицейской системы. Например, в Испании (см. табл. 5), муниципальные подразделения с ограниченными полномочиями действуют только в своих муниципалитетах и подотчетны мэру. Каждое региональное подразделение (когда таковое существует) обладает всеми полномочиями, но только в пределах своей *автономии*, тогда как два национальных подразделения размещены по всей территории страны на постоянной основе и имеют полномочия расследовать все типы преступлений (в отличие от федеральных подразделений, юрисдикция которых ограничена).

Пример Испании только в одном сильно отличается от примера Индии (см. табл. 5 и 6). Тогда как в Испании нет федеральных подразделений, в Индии их несколько. Если штаты Индии имеют все полномочия, то только пара *автономий* в Испании создали свои подразделения.

Таблица 6: Синкретизм архитектуры полиции: Индия

	Федеральные подразделения полиции	Национальные правительственные силы	Региональные правительственные силы	Муниципальные правительственные силы
Страна	Да, ограниченная юрисдикция	нет	нет	нет
Члены союза	В случае беспорядков	нет	да все штаты (все полномочия)	нет
Муниципалитеты	В случае беспорядков	нет	да	нет
Сельские районы	В случае беспорядков	нет	да	нет

Перечень базовых положений относительно устройства (важнейших элементов) полицейской системы

Федеративное политическое устройство требует внимания к нескольким конституционным и другим институциональным вопросам и, что более важно, распределению полномочий по охране правопорядка. Распределение законодательных, исполнительных, судебных полномочий и права внесения поправок в Конституцию между членами союза и институтами центра очень важно. При асимметричном устройстве некоторые из них могут существенно различаться у членов союза.

Принцип подчиненности/субсидиарности часто используется для принятия решения по распределению полномочий. Этот принцип может применяться в нескольких случаях, например, при решении следующих вопросов: какие единицы включать, чего необходимо добиться и кто обладает правом применения этих полномочий.

Федеративное устройство обычно несколько сложнее, отсюда высокие стандарты прозрачности и ответственности.

Блок 6. Полиция и федерализм: четыре вопроса, требующих ответа

1. Каково желаемое распределение полномочий по охране правопорядка между уровнями власти?
 - по каким уровням?
 - какие полномочия?
2. Какие полномочия по охране правопорядка даются подразделению?
 - полная юрисдикция (все территории, все преступления)?
 - ограниченная юрисдикция (территории)?
3. Не учитывая специальные подразделения, насколько централизованной должна быть организация деятельности полиции?
 - национальные подразделения, действующие на местах под контролем центра?
 - национальный корпус, действующий на местном уровне под контролем члена союза?
 - подразделения штата, подчиненные властям штата?
 - подразделения более низкого уровня, подчиненные властям своего уровня.
4. В случае, если решено создавать подразделения штата или более низких уровней, нужен ли:
 - общенациональный закон о полиции?
 - единая система подбора кадров и управления?
 - национальные стандарты подготовки кадров?
 - общенациональный уголовный и уголовно-процессуальный кодексы?
 - общенациональная информационная система?

Чтобы создать либо усовершенствовать полицейскую систему, необходимо ответить на четыре группы вопросов (см. блок 6); (1) Каково желаемое распределение полномочий по охране правопорядка между уровнями власти? (2) Какие полномочия по охране правопорядка придаются подразделению? (3) Оставляя в стороне специальные подразделения, насколько централизованной должна быть организация деятельности полиции? (4) В случае, если решено создавать подразделения штата или более низких уровней, как должна быть организована их работа?

Систематизированный перечень базовых положений процесса установления федерализма

Основные выводы

В данном докладе с целью оказания помощи при принятии решений по отбору наиболее важных функций и облегчения процесса перехода к федеративному устройству описаны отдельные аспекты полицейской системы в федеративном государстве.

В целом, были освещены четыре основных пункта, каждый из которых важен для создания полицейской системы:

- структура политической системы (федеральная, штата, региона, муниципалитета);
- структура подразделений полиции (национальные, местные);
- характер подразделений полиции (министерская подчиненность);
- полномочия подразделений полиции.

Первое наблюдение касается конституционного договора как такового. Мы рекомендуем обратить внимание на две группы решений, которые могут иметь первостепенное значение:

- недвусмысленно и без ограничений защищать права и свободы, например, основываясь на Декларации прав человека или подобных документах;
- заложить основы полицейской системы в самой Конституции, пример Испании в этом вопросе наиболее убедителен.

В демократических государствах представлено множество различных конфигураций правительства. Однако их характеризующей чертой является степень децентрализации.

Общепризнанный факт: одна из самых важных переменных при изучении полиции в сравнительном контексте – *централизация – децентрализация*¹³. Основное наблюдаемое различие между разными системами органов полиции является, с одной стороны, результатом англо-американской концепции, а с другой – французской континентальной концепции. Последняя очень децентрализована, характеризуется независимыми местными подразделениями полиции с незначительной или отсутствующей координацией на местном уровне, основная задача которых – служить интересам общества.

Однако, как становится ясно из данной работы, определение основных характеристик полицейской системы – задача более сложная, чем просто разделение их на две категории. Фактически, федеративное государство, такое как Индия, должно создать децентрализованную систему органов полиции, ориентированную на обслуживание запросов общества. Однако, на деле это не так, поскольку индийское правительство создало централизованную систему органов полиции в децентрализованном государстве с военизированной полицией и вмешательством центра в дела штатов.

Второй основной вывод заключается в том, что форма политической организации союза не определяет форму каждого органа, включая полицию.

Мы считаем, что кроме типа государства, ключевыми для создания эффективной полицейской системы также являются:

- степень централизации;
- конфигурация безопасности (отличные от степени централизации факторы, влияющие на управление сектором безопасности), включая министерскую подчиненность;
- полномочия различных подразделений полиции.

¹³ Бейли создал таблицу, в которой одна из осей – оппозиция простая/сложная структура, а вторая – централизованная/децентрализованная.

Систематизированный перечень

Чтобы создать либо усовершенствовать полицейскую систему, необходимо ответить на четыре группы вопросов:

1. Каково желаемое распределение полномочий по охране правопорядка между уровнями власти?
2. Какие полномочия по охране правопорядка даются подразделению?
3. Оставляя в стороне специальные подразделения, насколько централизованной должна быть организация деятельности полиции?

Эти вопросы должны помочь в изучении вариантов, возможных при создании полицейской системы федеративного государства.

Секция 1. Конституционный перечень

- с точки зрения Конституции возможны два варианта: двойной и кооперативный федерализм;
- Конституция недвусмысленно и без ограничений должна защищать права и свободы граждан, поскольку эти положения будут устанавливать границы действий агентов полиции и полиции в целом;
- в Конституции предусматривается, что полиция находится под контролем гражданских властей, а сотрудники и подразделения полностью подотчетны гражданским властям;
- Конституция гарантирует, что полиция состоит на службе у общества; охрана правопорядка и обеспечение общественной безопасности поручено гражданским подразделениям полиции;
- в Конституции определено, какой уровень власти несет ответственность за охрану правопорядка; в ней содержится «список полномочий», которые распределяются между центральным уровнем, членами союза и местными уровнями, а также список совместных полномочий;
- Конституция закладывает основы механизма координации, чтобы избежать фрагментации, наблюдаемой в некоторых федеративных государствах;

- Конституция предусматривает существование общенационального закона о полиции, в котором детально описываются полномочия подразделений полиции и дисциплинарные правила;
- Конституция определяет институционный механизм, необходимый для разрешения проблем, которые могут возникнуть в связи с распределением полномочий (рекомендации, распоряжения суда).

Секция 2. Перечень компетенций центра

- суверенитет (защита границ, защита правительства, борьба с терроризмом, подделкой денег);
- общественный порядок (центральная полиция вмешивается в случае беспорядков, возможно привлечение и армии в помощь гражданским властям);
- разведка (анализ угроз, контрразведка и т.д.);
- расследования (ограничены типом преступления: коррупция, нелегальная торговля, оружие);
- статистика (сбор и анализ данных, создание информационных систем).

Секция 3. Перечень факторов степени однородности и централизации полицейской системы. Унификация подразделений полицейской системы обусловлена многими факторами:

- наличие общенационального закона о полиции;
- применение единого для всей страны уголовного кодекса;
- существование общенациональной информационной системы;
- существование национальной полиции или стандартов деятельности полиции;
- существование общенациональной дисциплинарной системы;
- средства влияния на принятие на местном уровне решений по вопросам охраны правопорядка (делегаты центрального правительства на местах, назначение главы полиции штата);
- возможность использования на местах в случае беспорядков центральных сил, исходя из их численности и потенциала.

Все права защищены. Ни одна часть данной публикации не может быть издана, сохранена в поисковой системе либо передана в любой форме и любыми способами, электронными, механическими, при помощи фотокопирования, записи либо любым иным способ, без предварительно полученного согласия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Данная публикация распространяется при условии, что она не будет никаким способом даваться или браться взаймы, продаваться или каким-либо иным образом распространяться без предварительно полученного согласия издателя в любом виде прошивки или обложки, отличном от того, в каком она выпускается и без подобного предупреждения, включающего данное предупреждение, которое распространяется на последующих издателей.

COGINTA, *Федерализм и полиция*. Проект «Продвижение». № 3 (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2011).

Проект «Продвижение», № 3

Оригинальная версия: английский язык, Женева 2011

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

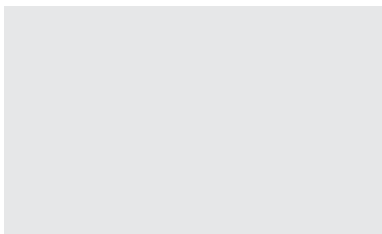
< www.dcaf.ch >

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Дизайн обложки: Ангел Неделтчев

Формат: 6,25x9

ISBN 978-92-9222-161-4



The logo for COGINTA, featuring the word "COGINTA" in a bold, sans-serif font. The letter "O" is stylized with a globe icon inside it. Below the main text, in a smaller font, it reads "for police reforms and community safety".

COGINTA – независимая НПО со штаб-квартирой в Женеве, Швейцария, которая занимается проблемами реформирования полиции, управления и общественной безопасности. Группа формирует знания и разрабатывает практические рекомендации по распространению демократических традиций в охране правопорядка, поддержанию мира и развития. Она предоставляет консультационные услуги по вопросам политики, создания учреждений и организации подготовки кадров. COGINTA сотрудничает с правительствами, международными агентствами по развитию и ООН. Посетите COGINTA на www.coginta.org



Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) – один из ведущих мировых институтов в сфере реформирования и управления в секторе безопасности. ДКВС предоставляет консультативную помощь странам, разрабатывает программы помощи, способствует распространению соответствующих демократических норм на международном уровне и на уровне государств, распространяет передовой опыт и разрабатывает рекомендации по политике обеспечения эффективного демократического управления в секторе безопасности. Посетите ДКВС на www.dcaf.ch



Неправительственная общественная исследовательская организация «Центр исследований армии, конверсии и разоружения» (ЦИАКР) основана в 1999 году с целью содействия развитию и углублению демократизации украинского общества путем распространения общепринятых в мире норм общественного контроля над силовыми структурами. Посетите ДКВС на cacds.org.ua

ISBN 978-92-9222-161-4



9 789292 221614